

ISSN 1659-2808

NÚMERO

19

Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

San José, Costa Rica



PRIMER
SEMESTRE
2015
ENERO - JUNIO

DIRECCIÓN Y CONSEJO EDITORIAL

DIRECTOR

Dr. Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

CONSEJO EDITORIAL

Máster Hugo Picado León (Coordinador)

Licda. Rocío Montero Solano (Editora)

Lic. Gerardo Felipe Abarca Guzmán

Licda. Ileana Cristina Aguilar Olivares

Máster Arlette Bolaños Barquero

Lic. Luis Bolaños Bolaños

Máster Andrei Cambroner Torres

Máster Ana Mariela Castro Ávila

Máster 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 S.A.

Kenia Rojas López

Dirección URL

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

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

revista@tse.go.cr

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

Dialnet

Directorio Latindex (Catálogo)

Centro de Documentación, IFED (Indexación)

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

342.07

R

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

v

ISSN 1659-2808

Semestral

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

SITSE

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



ÍNDICE

Presentación / Presentation

Pág. 1

Autores invitados

Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica: Mi visión, desde los veinte años de Estado de la Nación

(Progress and challenges of democracy in Costa Rica: my view of the twenty years of the State of The Nation)

Miguel Gutiérrez Saxe

Pág. 5

Integridad y equidad electoral: El uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales

(Integrity and electoral equity: the use of electoral slots in mass media during electoral campaigns)

Alberto Ricardo Dalla Via

Pág. 23

Aportes desde el TSE

Paridad de género y capacitación partidaria en Costa Rica

(Gender equity and party training in Costa Rica)

Mario Andrés Matarrita Arroyo y Eugenia María Zamora Chavarría

Pág. 59

Tribunal Supremo de Elecciones 2.0: Primer acercamiento a la ciberdemocracia

(Supreme Electoral Tribunal 2.0: first approach to cyber-democracy)

María José Alvarado Aguilar

Pág. 83

Las elecciones infantiles en el contexto de las elecciones nacionales en Costa Rica: Un ejercicio de construcción de ciudadanía
(Children's elections within the context of national elections in Costa Rica)
José Francisco Monge Chinchilla
Pág. 101

Colaboraciones externas

Impacto del cambio jurisprudencial en los debates político-electorales televisados en Costa Rica
(Impact of jurisprudence change in the political-electoral debates televised in Costa Rica)
Rodolfo González Mora
Pág. 123

Consecución de mayorías legislativas en América Latina: Una revisión crítica
(Attainment of legislative majority in Latin America: a critical review)
Mélany Barragán
Pág. 131

Justicia penal electoral federal y del Registro Nacional de Ciudadanos en México. Necesidad de una actualización
(Federal, electoral and penal justice and the National Registry of Citizens in Mexico. The need to update it)
Francisco Javier Jiménez Jurado
Pág. 157

Análisis del juicio de revisión constitucional electoral como medio de control de actos electorales de las autoridades judiciales de los estados de la federación (caso México)
(Analysis of the trial of electoral constitutional review as a way to control electoral acts of judicial authorities of the states of the federation)
Omar Delgado Chávez
Pág. 179

El principio de confiabilidad en el registro electoral. La experiencia cubana
(The principle of reliability in the electoral registry. The Cuban experience)
Raudiel Peña Barrios
Pág. 199

Sección especial: Seminario Internacional “Elecciones en América Central y República Dominicana”

Medios y campañas electorales. Retos para la equidad
(Mass media and electoral campaigns. Challenges for equity)

Juan Rial

Pág. 217

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

(Singularity of the 2014 Costa Rican elections and the challenge established)

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 225

Guatemala y los retos de las elecciones 2015

(Guatemala en the challenge of the 2015 elections)

Carmen Ortiz

Pág. 235

Elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1980–2013)

(Elections, party system, democracy and citizenry in Honduras (1980–2013))

Salvador Romero Ballivián

Pág. 243

Elecciones 2016 en la República Dominicana: Características, desafíos y retos desde la perspectiva electoral

(The 2016 Elections in the Dominican Republic: characteristics, and challenges from the electoral perspective)

Roberto Rosario Márquez

Pág. 277

Avances y desafíos en los regímenes electorales: América Central y República Dominicana

(Progress and challenges of electoral regimes: Central America and the Dominican Republic)

Hugo Picado León

Pág. 291

Reseña bibliográfica

Libro “El control de constitucionalidad de las normas electorales”

Recensión elaborada por Luis Antonio Sobrado González

Pág. 301

Revista Justicia Electoral n.º / Electoral Justice Magazine
(Tribunal Electoral de México / Electoral Tribunal of Mexico)
Pág. 303

Revista Mundo Electoral n.º 21 / Electoral World Magazine
Tribunal Electoral de Panamá / Electoral Tribunal of Panama
Pág. 305



PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) publica ininterrumpidamente desde 2006 la *Revista de Derecho Electoral*. Su número 19, correspondiente al primer semestre de 2015, da continuidad a un empeño institucional por enriquecer el acervo bibliográfico virtual para el estudio sobre democracia y elecciones, desde una perspectiva interdisciplinaria. A la vez, esta publicación virtual constituye un esfuerzo por sistematizar y divulgar el conocimiento de funcionarios electorales y de académicos especialistas, a nivel nacional e internacional. La Revista, indexada en *Dialnet* y en *Latindex*, asume la filosofía *Open Access*, por lo que sus contenidos están disponibles en internet en formato accesible y gratuito.

La Revista n.º 19 inicia con la sección **Autores Invitados**, que incluye el artículo de Miguel Gutiérrez Saxe, Director Emérito del Programa Estado de la Nación, intitulado “Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica: mi visión, desde los veinte años de Estado de la Nación”, en el cual se revisa el tránsito de la democracia costarricense en las últimas dos décadas. Además, Alberto Ricardo Dalla Via, Juez de la Cámara Nacional Electoral de la República Argentina, aporta su visión sobre “Integridad y equidad electoral: el uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales”, tema de gran actualidad entre las recientes oleadas de reformas electorales en Latinoamérica y sobre el cual el legislador costarricense debería ocuparse.

La sección **Contribuciones desde el TSE**, inicia con un trabajo conjunto de la Magistrada Vicepresidenta del TSE Eugenia María Zamora Chavarría y de Mario Andrés Matarrita Arroyo, sobre “Paridad de género y capacitación partidaria en Costa Rica”. María José Alvarado Aguilar, Asesora de la Gestión Política del TSE, ofrece sus reflexiones acerca del tema “Tribunal Supremo de Elecciones 2.0: primer acercamiento a la ciberdemocracia”. Por su parte, José Francisco Monge Chinchilla, funcionario capacitador del IFED, comparte su experiencia sobre “Las elecciones infantiles en el contexto de las elecciones nacionales en Costa Rica: un ejercicio de construcción de ciudadanía”.

La sección **Contribuciones externas** inicia con el trabajo del periodista Rodolfo González Mora, sobre el “Impacto del cambio jurisprudencial en los debates político-electorales televisados en Costa Rica”. La investigadora Mélang Barragán, aporta un estudio comparado sobre la “Consecución de mayorías legislativas en América Latina: una revisión crítica”. Contamos también con dos trabajos referentes al régimen electoral mexicano, por parte de Francisco Javier Jiménez Jurado, autor de “Justicia penal electoral federal y del Registro Nacional de Ciudadanos en México. Necesidad de una actualización.” y de Omar Delgado Chávez, referente al “Análisis del juicio de revisión constitucional electoral como medio de control de actos electorales de las autoridades judiciales de los estados de la Federación (caso México)”. Además, Raudiel Peña Barrios reflexiona sobre “El principio de confiabilidad en el registro electoral. La experiencia cubana”.

Este número incorpora una **Sección especial: Seminario Internacional “Elecciones en América Central y República Dominicana”**, que recoge algunas de las ponencias presentadas en el evento organizado de manera conjunta por el TSE a través de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) e IDEA Internacional, que se llevó a cabo en San José entre el 12 y el 14 de agosto de 2014. El consultor uruguayo Juan Rial aporta un análisis general sobre “Medios y campañas electorales. Retos para la equidad.”. Luis Antonio Sobrado González, Magistrado Presidente del TSE, reflexiona sobre la “Singularidad de las elecciones costarricenses de 2014 y el reto que dejan planteado”. Carmen Ortiz, investigadora guatemalteca, es autora de “Guatemala y los retos de las elecciones 2015”. Salvador Romero Ballivián, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, escribe sobre “Elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1980 – 2013)”. Roberto Rosario Márquez, Presidente de la Junta Central Electoral de República Dominicana, aporta “Elecciones 2016: características, desafíos y retos desde la perspectiva electoral”. Finalmente, Hugo Picado León, Director del IFED, suscribe el texto de relatoría del referido Seminario, bajo el título “Avances y desafíos en los regímenes electorales: América Central y República Dominicana”.

Finalmente, la sección **Reseñas bibliográficas**, contiene comentarios del libro “El control de constitucionalidad de las normas electorales”, escrito en coautoría por Andrei Cambronero Torres e Iván Mora Barahona, bajo el sello editorial IFED-TSE, así como de las revistas Mundo Electoral número 21, editada por el Tribunal Electoral de Panamá y Justicia Electoral número 14, publicada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México.

San José, 29 de enero de 2015
La Dirección



Autores
INVITADOS





Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica: Mi visión desde los veinte años de Estado de la Nación*



Alegoría del buen gobierno (Lorenzetti, 1337).

Miguel Gutiérrez Saxe**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 10 de diciembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de enero de 2014.

Resumen: Presenta la visión del autor desde los 20 años del Estado de la Nación que, a partir del descontento creciente de la ciudadanía descrito en el segundo informe como una pérdida de la fe en la política y sus instituciones, se estableció como propósito encaminar su investigación hacia el fortalecimiento de las prácticas democráticas en la vida política costarricense, desde un proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica.

Palabras clave: Democracia / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Desempeño democrático / Desarrollo Humano / Costa Rica.

Abstract: It presents the author's perspective on the twenty years of the State of The Nation, which due to the increasing discontent of the citizens, described in the second report as lack of trust in politics and its institutions, set the goal of conducting a research towards strengthening democratic practices in the Costa Rican political life, based on a technical and social process to investigate and evaluate participatively the political life in Costa Rica.

Key Words: Democracy / Strengthening of democracy / Development of democracy / Democratic performance / Human development / Costa Rica.

* Conferencia dictada en el Auditorio del Tribunal Supremo de Elecciones en el Día de la Democracia Costarricense, bajo el auspicio del IFED.

** Costarricense, economista, correo electrónico miguel.GUTIERREZ.SAXE@GMAIL.COM. Fundador, director 1994-2012, e investigador del Programa Estado de la Nación. Licenciado en Economía, doctor en Educación con mención en Mediación Pedagógica.

1. INTRODUCCIÓN

Es un gran honor dictar esta conferencia el propio Día de la Democracia Costarricense, en la casa de su guardián y, en nuestro país, también desarrollador. Muchas gracias por el generoso reconocimiento a los aportes del Estado de la Nación -a sus auspiciadores el Conare y la Defensoría de los Habitantes- a la democracia costarricense en estos veinte años de trabajo.

El seguimiento de la democracia en el Estado de la Nación se inició ante el descontento creciente de la ciudadanía descrito en el segundo informe como una pérdida de la fe en la política y sus instituciones. También estuvo originado por la necesidad de lograr una mayor sistematización de temas y aspiraciones políticas. Nació, además, como expresión clara del interés preciso de influir en la agenda de investigación de las ciencias políticas, por lo que fue concebido para ser instrumento, herramienta ciudadana que identifica desafíos y sugiere caminos.

De esta manera, el propósito del informe se ha encaminado hacia el fortalecimiento de las prácticas democráticas en la vida política costarricense, a partir de un proceso social y técnico para investigar y evaluar participativamente la vida política en Costa Rica; se pensó y diseñó como un instrumento con un amplio potencial académico y cívico. Luego de veinte años resulta claro su potencial académico. En lo referente al impacto cívico, hablará el tiempo; como se menciona textualmente, ya hace trece años en las palabras de lanzamiento de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia: hemos visto mucho, pero sin duda nos falta ver todavía más.

La visión que se presenta en este artículo es la visión del autor desde los 20 años del Estado de la Nación, por lo que no compromete al Programa, aunque ciertamente se le reconoce como fuente principal.

Por esto, para abordar los avances y los desafíos, el artículo describe como punto de partida los primeros pasos del Estado de la Nación sobre el desempeño de la democracia y sus rasgos y limitaciones. Como segundo punto, presenta su primera evolución, con el seguimiento al desempeño político de manera mucho más estructurada. En el tercer lugar, se trabaja una polémica: la democracia es un procedimiento, o es también resultados a partir del malestar y de las conclusiones de la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. El cuarto apartado trata del (des)encuentro de la democracia con el desarrollo humano sostenible.

Se expone, en el quinto punto, un conjunto de consideraciones sobre los tiempos de cambio político y de derrota de la adaptación institucional del periodo más reciente. Finalmente, el artículo presenta ciertas conclusiones, una visión muy personal que se expresa en un círculo virtuoso que se puede observar en una Costa Rica por un periodo muy prolongado y su ruptura, y cierra con el enunciado de algunas paradojas. Termina con dos pensamientos ajenos, no de creación propia, aunque de muchas maneras han dado forma a nuestra sociedad y le han conferido rumbo a la nación.



2. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y GOBERNABILIDAD

El primer capítulo político del Estado de la Nación se llamó Democracia participativa y Gobernabilidad, y trabajó con un temario conceptual; presentó el ciclo político de la democracia, ya que en 1994 se inauguraba un nuevo Gobierno y el país recién salía de un proceso electoral, también abordó la relación entre poderes, Gobierno y sector laboral, participación social y pobreza, democracia participativa y descentralización municipal.

En este capítulo del primer informe (1995), se reconocieron limitaciones, ya que para estos años existía una escasa sistematización y baja estructuración del tema, por lo que se operó con indicadores, en muchos casos discontinuados o al menos con discontinuidades de importancia, indicadores episódicos, irrepetibles, con un enfoque coyuntural, aunque se reconoció como necesario un enfoque cuantitativo, pues interesaba conocer la frecuencia y la intensidad. Pero, sinceramente no se lograba cubrir esta necesidad con una cantidad de ideas, categorías, conceptos y trabajos que provenían de diversas fuentes, sin un cuerpo conceptual homogéneo.

Las fuentes fundamentalmente estaban orientadas a percepciones, no siempre diferenciadas, ni con algún grado de desagregación; ciertamente el informe estaba concentrado en hechos relevantes y en la correlación de fuerzas, así se llevó a cabo un análisis institucional con fundamento en consulta a expertos.

En 1998, se empezó a polemizar desde la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (ACCD), con antecedentes que se remontan a tiempos bastante iniciales del programa, como se mencionó. En América Latina, prácticamente habían desaparecido los regímenes autoritarios que veinte años antes tenían predominio en la región, pues en la región solo existían tres democracias que cumplieran con los estándares poliárquicos. La tercera oleada democrática había dominado la región, por lo que, en ese sentido, ya no era suficiente el tema del régimen. Esto sugería el cuestionamiento sobre si se debería pedir algo más a la democracia aparte del procedimiento. La pista que aportó el informe fue abrir el tema con una visión más inductiva desde el malestar ciudadano.

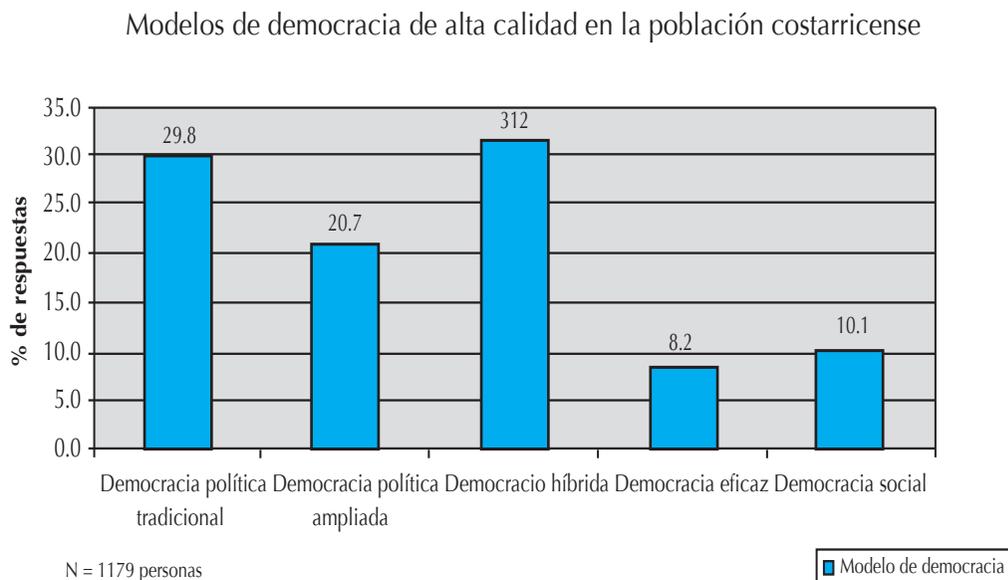
En el duodécimo Informe Estado de la Nación pudimos constatar lo que fue una buena intuición expresada en el prólogo del cuarto Informe Estado de la Nación. Ahí se utilizó la metáfora de un vehículo para describir a “una sociedad frenada y con olor a quemado”, en la que distintos sectores se disputaban la dirección parando y acelerando simultáneamente.

Hoy, la situación que se apreció en el duodécimo, se ha agudizado: debido al paso del tiempo, frenos, acelerador y volante ya no responden del mismo modo. Estos actores no solo siguen estorbándose, sino que tampoco caen en cuenta que el vehículo tiene fallas y ya rueda sin mucha dirección por pendientes de cerros y precipicios, con gentes a la vera del camino y otros vehículos en movimiento. En este nuevo entorno, la conducción temeraria o la ilusión de que la disputa dentro del carro puede prolongarse indefinidamente entraña riesgos para todos¹.

¹ Duodécimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2005). Resumen. p.17.

En las primeras encuestas que se realizaron para la Auditoría Ciudadana, se encontró que parte representativa de la población no aceptaba como valedera una visión de democracia política tradicional, poliarquía, sino que comenzaron a pedir que la democracia política fuera ampliada, incluso pedían que fuera híbrida; es decir, que además de eficacia entrañara elementos de democracia social y finalmente había sectores que demandaban precisamente eficacia y democracia social. (Ver el gráfico 1)

Gráfico 1
Modelos de democracia de alta calidad en la población costarricense



Fuente: Elaboración propia con base en (Gómez, 2000a; Gómez, Proyecto Estado de la Nación, 2000b; Sánchez, 2001) a partir de la información generada por: (UNIMER R.I., 1999).

Sobre esta base se construyó una idea básica sobre la Auditoría Ciudadana: el concepto de poliarquía se acepta como base, como mínimo, pero se debe agregar algunas condiciones internacionalmente aceptadas tales como: protección de derechos, la habilitación ciudadana, un conjunto mínimo de condiciones que permitiera a los ciudadanos ejercer su ciudadanía. En este sentido, se pensó que sobre ese mínimo, habría que establecer los horizontes de buenas prácticas democráticas y para eso el informe elaboró, en consulta, 33 estándares para valorar la alta calidad de la democracia.

A partir de este proceso el informe llegó a conclusiones; una que es fundamental: la calidad de una democracia no es un atributo general de todo el sistema político, sino el efecto acumulado del



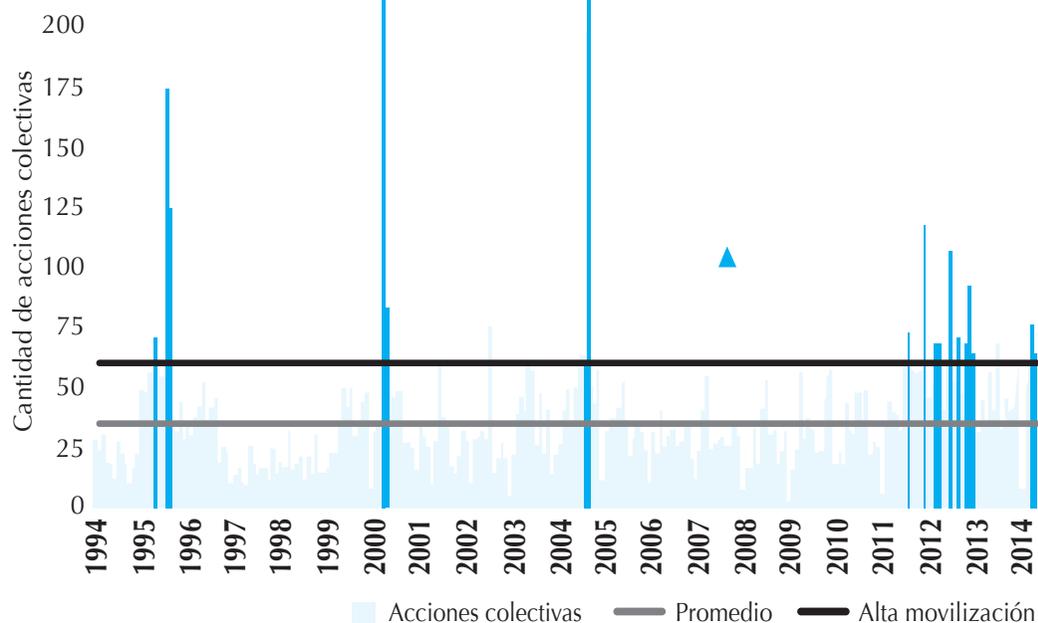
desempeño institucional y de la actividad de los ciudadanos en múltiples áreas; que la democracia no es solo un régimen, sino un conjunto de aspectos de desempeño institucional que la ciudadanía mide, por cierto que comienza por aquellos aspectos que le resulta mucho más cercanos como la salud, la seguridad, el empleo, la vialidad.

La segunda conclusión es que hoy en día para las y los ciudadanos una democracia de calidad debe tener atributos más allá de lo electoral; y la tercera es que la calidad de la democracia costarricense -para lo que se utilizó una metáfora- es como el relieve del país: tiene hondonadas, valles, cumbres, zonas de riesgo, territorios en disputa, zonas poco exploradas, todas sobre el nivel del mar.

La conclusión de la Auditoría condujo a una redefinición de democracia de calidad: Es un sistema para elegir a los gobernantes basado en elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas; protección de los derechos civiles y políticos, con formas de representación política responsable de los intereses ciudadanos. Es, también, un modo de organizar las instituciones del Estado y sus relaciones con la sociedad, basado en reconocimiento de la dignidad de las personas, protección de los derechos en las gestiones diarias y ejercicio del derecho a pedir y recibir cuentas. También es un modo de convivencia entre las personas capaz de garantizar un mínimo de oportunidades y capacidades sociales para que estas ejerzan sus derechos ciudadanos.

Hoy, retrospectivamente, se puede valorar positivamente lo acertado de incorporar estos elementos de institucionalidad, de satisfacción y también de convivencia ciudadana. En los últimos 20 años se observa (ver gráfico 2) una conflictividad social creciente que tiene momentos muy álgidos, momentos de mucha conflictividad, como ha podido verse en ciertos años, en torno al tema de los derechos laborales del Magisterio, el combo del ICE, un conjunto de luchas alrededor de unas reivindicaciones como RITEVE, etc. En el gráfico se destaca con un triángulo un defecto de las mediciones que se hicieron sobre conflictividad social, pues no logran expresar con claridad el tema del conflicto social alrededor del TLC de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos. Es notable también que esta conflictividad en años recientes está por encima del promedio: esto ha sido un periodo bastante largo, es una meseta alta de conflictividad. No bastaba entonces con medir los elementos procedimentales para valorar la calidad de la democracia. (Ver el gráfico 2)

Gráfico 2
Conflictividad social en 20 años



Fuente: Vigésimo Estado de la Nación.

3. SEGUIMIENTO DE MANERA MÁS ESTRUCTURADA

Sobre las bases de las conclusiones de la ACCD fue posible estructurar un seguimiento del tema político de manera mucho más estructurada con un temario sobre el sistema electoral y de partidos políticos, democracia participativa, rendición de cuentas, gestión y representación política responsable, administración de la justicia, convivencia ciudadana y política exterior.

Hoy por hoy, el informe cuenta con una sistematización de fuentes e indicadores; la construcción de indicadores como el de conflictividad; con un enfoque más inductivo que va de lo real a lo conceptual, no de lo conceptual a lo real; una ruptura sistemática de las fronteras de información, la identificación de desafíos y la búsqueda de incidencia hacia la mayor sistematización de temas (conflicto social, institucionalidad, desempeño de la justicia, etc.). El informe se ha orientado a señalar desafíos y a plantear retos específicos hacia los partidos políticos para obtener respuestas, puesto que el interés es que las políticas y las instituciones apalanquen el desarrollo humano sostenible.

Actualmente, el informe se dirige hacia una mayor sistematización de temas históricos, institucionales y de resultados en el campo de la justicia que se reflejarán en el informe sobre Estado de la Justicia que se presentará en el 2015.



El alcance de la evolución de la estructuración puede analizarse en el más reciente informe. En el vigésimo Estado de la Nación sobresalen algunos nuevos temas que se trabajan, como por ejemplo, el seguimiento de panel sobre cómo se comportaron personas específicas durante las elecciones pasadas, para ver la volatilidad de las bases de apoyo electorales de los partidos políticos y candidatos. También presenta un estudio de los partidos políticos y de sus liderazgos, de sus trayectorias, de la agenda política exterior en embajadas estratégicas; y se trabaja algunos temas en profundidad como análisis territorial de las elecciones del 2014, la representación femenina del congreso, la simulación desde el sistema de elección legislativa para ver cuán representativa resulta y los patrones de conflictividad en los 20 años.

4. ¿QUÉ ES UNA DEMOCRACIA DE CALIDAD?

Como se mencionó, el malestar ciudadano fue el punto que disparó una nueva reflexión sobre la calidad de la democracia: el malestar ciudadano. Pronto este inicio fue adquiriendo nuevos relieves y facetas; el malestar se asocia a un telón de fondo, la corrupción; y a otros factores: un estilo de hacer política; el fracaso de la acción de gobierno equivale a la construcción de la fuerza opositora, en un esquema pierde-pierde, no gana-gana, particularmente grave en un tiempo de multipartidismo que se junta con ese estilo de hacer política. Pero también se asocia a una reforma del Estado parcial y desbalanceada donde más allá del engaño de la propaganda electoral, trasciende a un engaño mayor al prometer cada vez más derechos pero con un Estado que tiene cada vez menos capacidad de hacer política pública. Todo esto en un marco de estancamiento de los niveles de pobreza y una creciente desigualdad.

En materia de corrupción, se abordó, por ejemplo en el décimo informe, el estallido de escándalos de corrupción que señalaron a ex presidentes y a altos dirigentes políticos. Estos escándalos revelaron la vulnerabilidad del sistema de compras del Estado a la colusión entre autoridades públicas e intereses comerciales de contratistas y proveedores privados. La reacción de malestar y repudio ciudadano, decía el informe en aquel momento, ha cobrado a este punto su primera víctima: los partidos políticos y el clima electoral.

En ese décimo informe se señalaron dos desafíos: aumentar la capacidad de enjuiciar y sancionar los delitos contra la función pública y ampliar las garantías en materia de libertad de prensa e información. Lo que exhibe controles que no han sido eficaces para detectar la corrupción y que incluso una vez detectada no ha originado sanciones a esos delitos, mientras que la prensa es y ha sido el disparador en muchos casos del diagnóstico y el promotor de su sanción.

Por lo anterior, en el décimo primer informe, surgieron como interrogantes los patrones de propiedad de los medios de comunicación y la incidencia de estos en la libertad de información en la democracia, para insistir en la necesidad de tener diversidad, o al menos libertad dentro de los medios de comunicación. El informe se atrevió a formular que los medios debían tener su propio sistema de control el cual no atentará contra la libertad de los periodistas, algo así como un defensor del lector.

En lo referente a la reforma del Estado parcial y desbalanceada, si bien existen muchos más controles y derechos, también hay una menor capacidad de hacer política pública con calidad. Los datos entre 1994 y el 2002 sobre la legislación aprobada reflejan cómo se amplió el desarrollo de la tutela y exigibilidad jurídica de los derechos humanos. El 80% de las leyes creó obligaciones para el Estado, pero solo 16% de ellas estableció nuevas fuentes de financiamiento, para el 2008 se constató una tendencia semejante.

Para el 2008, el Estado de la Nación publicó junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un libro: Democracia estable ¿alcanza?, en el que se describe una situación paradójica sobre el perfil de la gobernabilidad de Costa Rica, aunque no exclusiva del país y que influye en la ingobernabilidad la cual consiste en una ampliación de la promesa democrática (abundantes leyes y modificaciones a la Constitución que amplían derechos y su tutela) acompañada por un repliegue del Estado y de las políticas públicas.

Esa tendencia no se ha detenido, ciertamente el Estado sigue ampliando la promesa democrática al aprobar leyes sin contenido presupuestario para su debida ejecución. La información analizada en el periodo 2010-2014 sobre las leyes sustantivas -legislación que tiene un impacto directo sobre el desarrollo humano del país- y el porcentaje de promesa democrática también insatisfecha; revela que el país se encuentra en una situación institucional no muy diferente en comparación con años previos.

Es necesario aclarar que, sin embargo, lo que se describe no equivale a negar cierta ventaja del país en términos institucionales. Así lo señala la situación planteada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el 2007, reproducida en el tercer informe Estado de la Región Centroamericana, al comparar algunos indicadores como gasto público social, cobertura de pensiones, tasa de escolarización. América Latina tenía un grupo de países con un nivel importante de presencia pública que son: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay; un segundo grupo: Colombia, México, Venezuela y un tercer grupo: Bolivia, Ecuador, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, etc. (Ver el gráfico 3)

Gráfico 3
América Latina (Grupos de países): Indicadores de Gasto Social, alrededor del 2007

Grupos de países	Gasto público social per capita (en dólares)a/	Gasto público social como % del PIB a/	Cobertura de pensiones y jubilaciones. Áreas urbanas (en%) b/	Tasa de escolarización de población de 15 a 17 años c/
Grupo I: ARG, BRA, CHI, CRI, PAN, URY	1102	17.7	64.4	79.0
Grupo II: COL, MEX, VEN	638	13.0	26.6	64.5
Grupo III: BOL, ECU, SLV, GTM, HND, NIC, PRY, PER, DOM	178	10.2	14.1	63.8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del gasto social, Mesa Lago (2009) y el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina (SITEAL) para la tasa de escolarización de la población de 15 a 17 años. Disponible en línea: http://www.siteai.iipe-oei.org/ResumenEstadisticosV1/upload/resumen_esti_nacional.pdf (último acceso: noviembre de 2009).

a/ En dólares de 2000. Datos de 2006 y 2007.

b/ No incluye al Brasil. Los datos corresponden a 2004, 2005 y 2006.

c/ Alrededor de 2006. No incluye a la República Bolivariana de Venezuela ni a la República Dominicana.

Las diferencias son muy notables, por ejemplo, en el primer grupo de países el gasto público social per cápita promedio fue superior a los 1000 dólares (Costa Rica estaría un tanto por debajo de este promedio), mientras que en el grupo tres de países estos valores son inferiores a los doscientos dólares por persona.

Además, Costa Rica posee una arquitectura institucional muy compleja, ya que tiene una gran cantidad de entes descentralizados y empresas públicas con grados importantes de autonomía, también hay instituciones autónomas y semiautónomas. Existe descentralización especializada, pero no es territorial la que es muy débil. En cuanto a las instituciones autónomas, semiautónomas y empresas públicas, el país concentra prácticamente la mitad de este tipo de instituciones de todo Centroamérica, le siguen otros países, pero no de cerca. En materia presupuestal, las autónomas, semiautónomas y empresas públicas en Costa Rica albergan casi dos tercios de presupuesto, mientras que el Gobierno central maneja un tercio.

Esto también hace referencia a los sistemas de control donde la Asamblea Legislativa tan solo ejerce control político directo sobre ese tercio del gasto público total, ya que delegó a la Contraloría el resto del control del gasto, por lo que las instituciones descentralizadas son controladas por la Contraloría General de la República.

En síntesis, se puede decir que el origen institucional del descontento podría estar en un sistema político que mantiene débiles fundamentos frente a este descontento, una baja calidad de la

representación y de la deliberación política, brechas entre promesa democrática y la “capacidad de hacer” del Estado, en un contexto internacional imprevisible que no parece ser favorable, con márgenes de maniobra mucho más estrechos ante nuevas situaciones de caída o de recesión o incluso de estancamiento.

Costa Rica aún enfrenta problemas institucionales para ejecutar política pública que acreciente el desarrollo humano de la población, el desafío sigue, y es mejorar la capacidad de adaptar las instituciones, la operatividad institucional y efectividad en acción del Gobierno. En esto ha influido mucho el reglamento legislativo el cual ha sido señalado por un lado como un instrumento diseñado para un tiempo donde el bipartidismo podía proporcionar acuerdos, hoy presenta modificaciones, pero aún sirve para detener acciones legislativas que pudieran ser de gran urgencia.

5. EL (DES)ENCUENTRO CON EL DHS (PROCEDIMIENTO, CONTENIDO, RESULTADO)

Existe un (des)encuentro con el desarrollo humano sostenible, ya que –como se argumentó- resulta insuficiente la consideración sobre democracia exclusivamente como procedimiento, por lo que la consideración del contenido y de los resultados emerge con mucha fuerza en la apreciación sobre la calidad de la democracia. Para el desarrollo de esta apreciación, menciono dos referencias; la primera es sobre un importante y útil esfuerzo de sistematización de Mainwaring, et al. (2009) que a su vez es la continuidad del camino abierto por Guillermo O’Donnell. Mainwaring, en su trabajo, realiza un análisis que se centra en los resultados para la ciudadanía y no en los procesos y la gestión de gobierno. En el cual no pretende medir la calidad de las políticas o de las instituciones, porque supone que los resultados sostenidos a lo largo del tiempo son evidencia de la calidad de las instituciones y de las políticas, pero con la ventaja de que pueden ser medidos con cierta facilidad y oportunamente.

La segunda referencia es la de un autor que ya hace varias décadas recordaba que al hablar:

... de la noción del “crecimiento desequilibrado”, debe explicitarse un supuesto que sólo quedó implícito en la formulación original: el crecimiento desequilibrado tiene costos políticos, en cuanto genera antagonismos entre grupos sociales beneficiados y aquellos perjudicados. La clave de una estrategia exitosa y democrática es, pues, que los distintos grupos sociales participen secuencialmente de los beneficios del desarrollo, haciendo tolerables los costos transitorios que en un momento dado deban soportar ciertos grupos. (Hirschman, 1984).

Por su parte, la evidencia del Estado de la Nación (2002) apuntaba precisamente a una consecuencia del desencuentro con el desarrollo. Planteaba que al desarticularse las antiguas reglas de reparto, sin que hayan emergido nuevas orientaciones que gocen de legitimidad, los diversos grupos sociales y políticos han entablado pulsos cada vez más tensos para mejorar sus posiciones; sustituir estos pulsos por alianzas sociales y políticas, capaces de transformar los conflictivos distributivos en

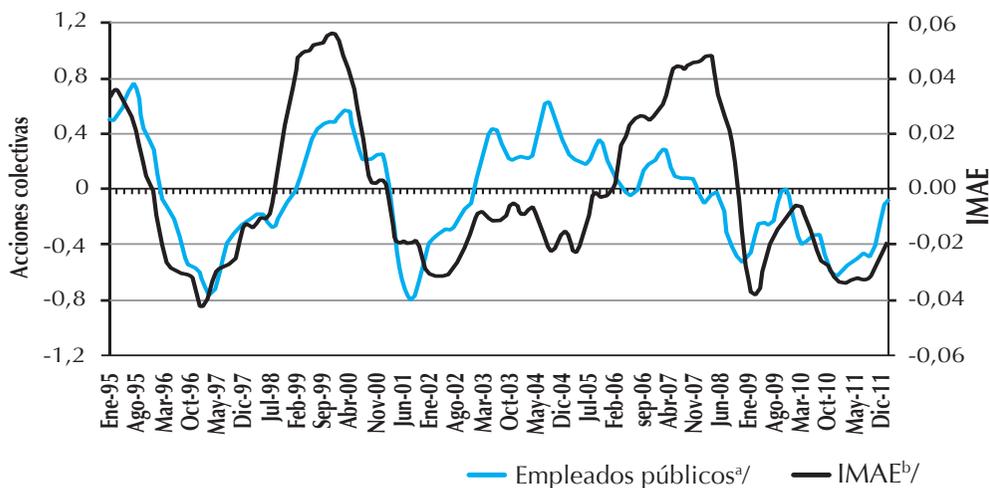


acuerdos básicos sobre la agenda y las políticas del desarrollo es, pese a su complejidad, la gran tarea de los próximos años.

El informe se anticipaba a momentos mucho más cruciales de conflicto que señalaron la renegociación entre nosotros como un elemento indispensable que redistribuya beneficios y también aportes y sacrificios para lograr de la ciudadanía apoyos a la democracia y valoraciones positivas sobre su calidad.

Como es propio del estilo del Estado de la Nación, se midieron algunas relaciones entre protesta ciudadana y sensibilidad a la actividad económica; para eso el Informe trabajó series de tiempo en donde era fácilmente localizable la relación robusta entre el tema de crecimiento económico y protesta ciudadana. (Ver el gráfico 4)

Gráfico 4
Protesta ciudadana sensible a actividad económica



Fuente: Decimoctavo Estado de la Nación

En el décimo segundo informe, pocos años después de publicada la Auditoría, se hizo muy evidente la relación entre desarrollo-democracia-convivencia ciudadana. La portada del XII informe llamaba a aprender a mirar: ver no solo el puño que amenaza sino la mano que crea, no sin golpes de cincel. Decía en el prólogo en un contexto altamente polarizado alrededor del proceso conocido como TLC:

Reconstruir el entusiasmo. Así las cosas, no es posible esperar un clima entusiasta mientras se achican los ingresos, aumenta la desigualdad, se reducen los ingresos sociales, se deterioran servicios básicos de salud, seguridad, vialidad y, al borde del paroxismo, se acumula un crecimiento muy notable del PIB, de las exportaciones y, también, de las ganancias del sector financiero. Nueva economía boyante, pero sin mayores

encadenamientos productivos, sociales y fiscales, magros resultados para la gente. Este estilo, por cierto, requiere corrección si se desea contar con la voluntad de las personas².

En este informe se insistió sobre la imperiosa necesidad de renegociar entre nosotros; después de todo la democracia no es solo un procedimiento para elegir, es un acervo de resultados y oportunidades que reclama la ciudadanía, especialmente después de largos años de promesa democrática creciente y una decreciente “capacidad de hacer” por parte del Estado.

En el marco del décimo tercer informe, para el 2007, un encargo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y un mandato imposible de lograr del Sí y del No, le trajo el mayor trauma de la pequeña historia al Programa, al preparar el resumen para su publicación en medios masivos de comunicación, sobre el Tratado de Libre Comercio.

El Decimonoveno Informe (2013) contó con más temas, nueva evidencia y mayor profundidad, y señaló algunas tendencias como la pérdida de fuerza del progreso social y fortalecimiento de democracia, una economía dual con crecimiento insuficiente y las dificultades para promover el desarrollo humano incluyente, pero también apuntó hacia la necesidad de romper la inercia de los acontecimientos.

Estas tendencias no son desconocidas, pero no se actúa para modificarlas y es que en el país hay una batalla, una verdadera batalla de visiones opuestas y parciales sobre el país que somos: o derrotados o excepcionales. Y es que en el fondo la cuestión principal no es esa, sino más bien es la siguiente: ¿Cómo crear acuerdos políticos para impulsar una modernización inclusiva?, inserción en la economía internacional pero que conduzca a la equidad; producción pero que garantice sostenibilidad. En ese sentido de retomar acuerdos y superar una polarización estéril, el informe propuso un sistema de seguimiento electoral desde el Estado de la Nación, el cual retomo más adelante.

6. TIEMPOS DE CAMBIO POLÍTICO Y DE DERROTA DE LA ADAPTACIÓN INSTITUCIONAL

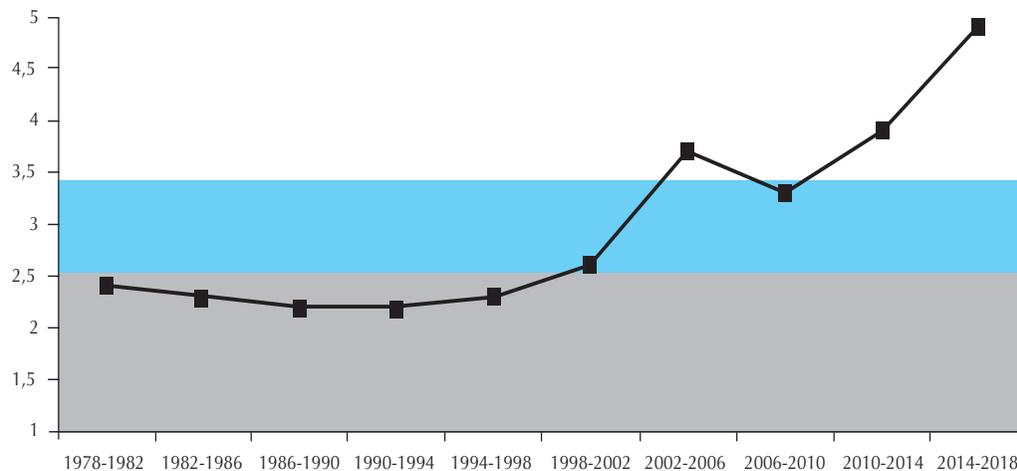
El país vive tiempos de cambio político y de derrota de la adaptación institucional; ciertamente la democracia tiene fortalezas, nichos de políticas públicas dinámicas como por ejemplo su política exterior; se respetan derechos fundamentales, hay espacios de movilización social y participación ciudadana, garantías electorales y, se ha fortalecido el TSE (Código Electoral 2009), pero mantiene una reducida capacidad de conducción del aparato estatal y un deterioro de relaciones entre poderes. Se puede constatar una inestabilidad y fraccionamiento político, hay un entramamiento, además de una enorme debilidad institucional y ciertamente actores deslegitimados.

² Duodécimo informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2005). Resumen. p.9.



Esta situación se observa en algunos indicadores. Se puede mencionar por ejemplo el abstencionismo el que se mantiene sobre el 30% solo comparable a un tiempo, en los años cincuenta cuando hubo una fuerza política proscrita; otro indicador es el paso del bipartidismo a un bipartidismo en transición y claramente a un multipartidismo, medido por el número efectivo de partidos en el Parlamento, así como el gran deterioro en términos de los partidos políticos. (Ver el gráfico 5)

Gráfico 5
Número efectivo de partidos parlamentarios



Fuente: Alfaro Redondo y Gómez Campos, 2014.

Es evidente la evolución de las simpatías partidarias, cada vez más los ciudadanos se apartan de la política y de los partidos. En 1993 prácticamente la totalidad de los votantes estaban adscritos o tenían simpatía hacia algún partido. Esta evolución es muy clara en su reducción de la simpatía a los partidos del viejo bipartidismo. Pero otro asunto también queda claro: los partidos emergentes no logran despegar consistentemente para captar esas simpatías, o llevar a su seno lo que se va desprendiendo del viejo bipartidismo. Hoy ese viejo bipartidismo no alcanza el 40%, pero los partidos emergentes tampoco logran simpatías estables más allá del 20%.

Esto hace extraordinariamente difícil predecir un resultado electoral, pues la intención de voto cambia sin cesar, incluso en las últimas semanas es cuando se define una mayor parte de la población. Ya no es aquel ejercicio sencillo de calcular un pequeño margen que se daba entre partidos del antiguo bipartidismo.

Ciertamente hay una leve mejoría del apoyo a la democracia al medirse este entre rondas electorales en el 2014. Según lo indica el Índice de Apoyo a la Democracia, a partir de 1978, aunque el país no está en los años más boyantes, presenta una leve mejoría, pero en un punto relativamente bajo de la serie de largo plazo. Por cierto que, comparativamente con América Latina, no es un punto extraordinariamente bajo.

En el XIX Informe se dijo que era tiempo de exigir y obtener respuestas fundadas y verificables, y en materia de fortalecimiento de la democracia el informe señaló básicamente cinco desafíos: la rendición de cuentas sobre financiamiento político, mejorar calidad de representación política, combatir corrupción, dar sustento a derechos y fortalecer la gestión política.

Con este sustento, se pensó que la respuesta a esos desafíos es lo que fortalecería la democracia, ya que había una población mayoritaria sin partido político en un marco de multipartidismo, entramamiento y fracaso de acuerdos. Y en ese marco, el Estado de la Nación en el XVIII informe publicado en el 2012 planteó algunas preguntas que ya hoy no resultan inocentes. Estas son: ¿Aceptarían un gabinete multipartidista?, ¿aceptarían no partidarios en puestos clave?, ¿trabajarían con concursos públicos para presidencias ejecutivas? Sobre las dos primeras, parece que la vida ya impuso su orientación en un marco político como el descrito. La tercera figuró en el programa que obtuvo mayoría en la segunda ronda electoral, pero no así en la selección de jefes y representantes, al menos en este primer tiempo.

7. CONCLUSIONES

- **Círculo Virtuoso y su ruptura**

A manera de conclusión, como se dijo desde un inicio, conviene presentar una visión menos de Estado de la Nación y más personal: una breve reflexión sobre los círculos virtuosos y su ruptura, en contraste con uno vicioso, publicada por el autor en 2005. No es una visión formalizable estadísticamente por lo compleja y la cantidad de relaciones múltiples que supone. Sí refleja una acumulación de observaciones y expresa una síntesis luego de veinte años de trabajo sobre el desarrollo, con exploraciones en profundidad en el país y la región.

Vale recordar una metáfora de Isaías Berlín, del zorro y el erizo: el erizo tiene visiones muy fundamentales de las que se derivan todas las cosas, piensa en teorías cerradas propias de visiones dogmáticas; el zorro, por su parte, busca muchos fines, sin que pueda relacionarse entre sí, siendo hasta contradictorios, por lo que su pensamiento se dispersa moviéndose en muchos niveles, siempre buscando la esencia de múltiples experiencias. Los zorros son los pensadores pragmáticos, los científicos e inventores, los que examinan con curiosidad las experiencias ajenas. El zorro negocia más, el erizo tiene ciertamente más principios, no sé si resultados. No es, pues, una visión de erizo, sino de zorro la que se ilustra a continuación.

Luego de revisar y acumular evidencia, lo acaecido en países de Centroamérica (los menos y sólo parcialmente) señala que es posible reforzar lo positivo, aunque supone una visión de largo plazo y persistencia lo que hace finalmente la diferencia. Que todos cuenten; que haya instituciones que sirvan sin burocracia ni corrupción; que la gente pueda estudiar, que tenga una vida prolongada, saludable y empleo decente; que se produzca con eficiencia, en armonía con el resto de la naturaleza sin ser vulnerables ni excluyentes. Todo esto se refuerza y permite avanzar.



Lo esencial en esta visión de círculo virtuoso es la orientación hacia libertades ciudadanas, la voluntad social y gubernamental para el desarrollo de instituciones y su adaptación, la inclusión social, cohesión y fuerte inversión en derechos humanos, cierta heterodoxia e innovación en el manejo económico y elementos de respeto al resto de la naturaleza.

El círculo vicioso es el contrario del círculo virtuoso. Luego de revisar y acumular evidencia, lo acaecido en países de Centroamérica (los más) señala que es posible reforzar lo negativo y generar obstáculos, lo que termina perjudicando a todos. Exclusión, escasa institucionalidad, débiles libertades y escasa vida democrática, conflicto y guerra. Destrucción de riqueza y oportunidades, baja inversión social en educación y salud, gente vulnerable, naturaleza agredida, emigración, pobreza extendida, personas que viven menos años y además en forma poco saludable. La orientación es hacia el orden, no hacia la convivencia y la vida libre. Las elecciones, en el mejor de los casos, son "legitimadoras", cuando las hay. La participación es restringida y existen fuertes barreras de entrada, hay baja participación de la mujer en posiciones de decisión, bajo procesamiento de demandas sociales y alto nivel de conflicto.

En ese sentido, hay cierta correspondencia entre la debilidad institucional e instituciones de coerción, por supuesto que ahí si las hay, incluso las autoridades por encima de la ley, es muy débil un Estado democrático de derecho.

También caben algunas preguntas: ¿Hay puntos de bifurcación en los círculos analizados?, ¿cómo generar un círculo virtuoso a partir de una situación de círculo vicioso? Al responder estas preguntas se puede constatar la importancia del fortalecimiento de la institucionalidad, la generación de condiciones de diálogo y políticas de Estado, las reformas fiscales y superación de regímenes de exención de impuestos, una fuerte y persistente ampliación de inversión social, seguridad jurídica y ampliación de mercados mediante la mayor profundidad de estos, así como la mejora sustancial de las condiciones de inserción internacional y el pago internacional por servicios ambientales podría romper ese círculo vicioso. Lamentablemente es un camino que la mayor parte de los países centroamericanos no ha emprendido; el camino ha sido la degradación de Estados que ya eran débiles, hasta la pérdida del dominio de territorios extensos, o de partes de ciudades, para quedar en manos de poderes fácticos.

Pero también caben otras preguntas: ¿Se pueden destruir círculos virtuosos? ¿qué aspectos pueden ser los principales para esta ruptura? Las respuestas encontradas en el 2005 afirmaban que el fraccionamiento radical del sistema político, la obstrucción severa a la adaptación institucional, la caída de instituciones fundamentales por crisis fiscal, la pérdida de apoyo a instituciones básicas por percepción de impunidad o corrupción, el desfinanciamiento severo de la inversión social, balances macroeconómicos severamente rotos o deterioro de condiciones de inserción, la concentración urbana sobre bases agresivas o descuidadas contra el ambiente y alta dependencia demográfica de adultos mayores sin crecimiento de la población activa, podrían convertir un círculo virtuoso en vicioso. Lamentablemente muchas de estas condiciones se pueden encontrar en nuestra historia reciente.

- Conclusiones expresadas a manera de paradojas:

Otra aproximación del autor, también intuitiva y sintética, se puede enunciar, que no exponer, en los siguientes 7 puntos:

- Creemos y valoramos nuestra democracia; sin embargo, crece el malestar, la crítica y el descontento, y la falta de acuerdos reduce la capacidad de adaptación y transformación institucional.
- El Estado tiene menos capacidad para hacer políticas públicas, pero hemos reconocido abundantemente derechos y generado mecanismos para su tutela.
- Hemos construido instituciones nacionales y un Estado de derecho en el que crónicamente los aportes tributarios son insuficientes.
- Crece la institucionalidad y las remuneraciones y el empleo público, no el servicio público oportuno y de calidad.
- Valoramos cierta sencillez en el trato cotidiano, pero imponemos controles y procesos extremadamente complejos en nuestra tramitología.
- La respuesta retórica y normativa frente a la corrupción y la desconfianza ciudadana han generado políticas y acciones para su combate poco eficaces para su detección y sanción.
- Los despropósitos, polarizaciones, impericias e ineficiencias nos subrayan la necesidad de la recuperación del rumbo para rearmar un círculo virtuoso.

- Cuestión de rumbo

Dos citas ilustran nuestros fundamentos y rumbo nacionales. Ya nuestro primer jefe de Estado, Juan Mora Fernández, en su mensaje al Congreso en 1928 señalaba en una forma sintética, extraordinariamente intuitiva de lo que hoy llamaríamos desarrollo humano: *“deseo que el Estado sea feliz por la paz, fuerte por la unión y que sus hijos corten cada día una espiga más y lloren una lágrima menos”*. Pero esto, por supuesto, con la modernización que José María Castro Madriz expresaba en 1844 al decir que: *“se ha propagado en el mundo un espíritu de análisis, hay tal emulación en las naciones que todo lo que no se ejecute conforme a los mejores principios, tendrá resultados desfavorables y ningún pueblo podrá competir con los demás sin mucha actividad y sin mucha ciencia”*³.

En apoyo a estas orientaciones de nacionales, un autor muy agudo, que nos visitó hace ya tiempo, decía: *“Los peores rasgos de los gobiernos centroamericanos se deben a que los gobiernos estén sujetos a tan poco control por parte de la opinión pública. Aquellos que se benefician con los actos de la administración la apoyan sin importar qué defectos tenga, mientras que los que se oponen lo hacen a pesar de los méritos que tenga”*. Y continuaba: *“El único remedio contra un mal gobierno es la revolución. Esto, desafortunadamente, casi siempre demuestra ser peor que el mal que pretende erradicar... han hecho que la fuerza sea la única fuente de autoridad y porque han llevado al poder a hombres con habilidad militar, pero no a estadistas constructivos... algunas*

³ Archivo Nacional de Costa Rica: Acto inaugural de la Universidad de Santo Tomás del Estado Libre de Costa Rica. San José: Imprenta del Estado, 1844



de las repúblicas del istmo han progresado poco desde la declaración de independencia, a pesar de que aquellos que han gozado de una paz relativa han avanzado rápidamente en prosperidad y civilización". (Dana G. Munro, 1914)

Y es que hablando de rumbo de largo aliento, hay que recordar también el artículo 50 de nuestra Constitución Política: "el Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...".

Advierto que, nueva evidencia, nuevos argumentos modifican en cada paso nuestras posiciones. En ese sentido, con palabras de José Luis Borges, "quizá haya enemigos de mis opiniones, pero yo mismo, si espero un rato, puedo ser también enemigo de mis opiniones"⁴.

LITERATURA CONSULTADA

Gutiérrez, Miguel. (2005). *¿Qué características (bifurcaciones sutiles o no tanto) pueden haber generado la diferencia en la evolución de países de mayor y menor Desarrollo Humano en Centroamérica?* Trabajo final para optar por el grado de Doctorado en Educación con mención en mediación pedagógica Universidad de la Salle.

Gutiérrez, M. y Straface, F. (2008). *Democracia Estable ¿Alcanza?: análisis de Gobernabilidad en Costa Rica*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo: Programa Estado de la Nación.

Hirschman, A. y otros (1984). *Pioneros del desarrollo*. España: Banco Mundial.

Mainwaring, Scott, Timothy Scully and Jorge Vargas Cullell (2009) (forthcoming). "Measuring democratic governance". En: Scott Mainwaring and Timothy Scully (eds). *Democratic Governance in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (1998) *Cuarto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2000) *Sexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación (2001). Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la democracia. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2006). *Duodécimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

⁴ Tomado de: <http://www.proverbia.net/citasautor.asp?autor=107&page=4>

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2014). *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

FUENTES ELECTRÓNICAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2009). Sobre la base de datos del gasto social. Disponible en línea: http://www.siteal.iipeoei.org/modulos/ResumenesEstadisticosV1/upload/resumen_esti_nacional.pdf



Integridad y equidad electoral: El uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales*

Alberto Ricardo Dalla Via**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de diciembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 13 de enero de 2014.

Resumen: Hace un recorrido por la legislación y jurisprudencia electoral argentina. Puntualmente analiza el tema de la regulación del acceso de los medios de comunicación en el proceso electoral. Se analiza la jurisprudencia producida por la Cámara Nacional Electoral en materia de publicidad y campañas electorales, así como algunos fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la equidad en los procesos de elecciones.

Palabras clave: Igualdad de oportunidades / Proceso electoral / Campaña política / Propaganda electoral / Partidos políticos / Candidatos / Equidad / Franjas electorales / Medios de comunicación / Financiamiento del partido político / Argentina.

Abstract: It presents an overview of the Argentinian electoral legislation and jurisprudence while analyzing specifically the issue of the access of political parties to mass media during the electoral process. It analyzes the jurisprudence produced by the National Electoral Chamber in terms of advertising and electoral campaigns as well as some verdicts of the Inter-American Court of Human Rights on equity during electoral processes.

Key Words: Equality of opportunities / Electoral process / Political campaign / Electoral propaganda / Political parties / Candidates / Equity / Electoral slots / Mass media / Funding of political parties / Argentina.

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

** Argentino, abogado, correo Alberto.Dalla-Via@pjn.gov.ar. Juez de la Cámara Nacional Electoral, profesor titular de Derecho Constitucional (UBA), director del Departamento de Derecho Público I (UBA) y académico de Número de la Academia Nacional de Cs. Morales y Políticas.

I. INTRODUCCIÓN

En el sistema democrático las elecciones cumplen un rol fundamental. Mediante ellas, el pueblo pone en ejercicio su soberanía a efectos de constituir directa o indirectamente a las autoridades de la Nación.

Se ha definido a la democracia como el “régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres”¹.

Ya ha señalado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que:

[...] la democracia no se reduce al acto electoral sino que requiere de eficiencia, transparencia y equidad en las instituciones públicas, así como de una cultura que acepte la legitimidad de la oposición política y reconozca, y abogue por, los derechos de todos”. Ya que “la democracia excede a un método para elegir a quienes gobiernan, es también una manera de construir, garantizar y expandir la libertad, la justicia y el progreso, organizando las tensiones y los conflictos que generan las luchas de poder”².

El artículo 20 de la Convención Americana de Derechos y Deberes del Hombre (en adelante CADH) impone la obligación *positiva* a los Estados de diseñar un sistema electoral para que los derechos políticos puedan ser ejercidos mediante “elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”³.

Se ha sostenido que uno de los aspectos fundamentales de la realización de “elecciones libres y democráticas” es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y la equidad electoral. Lo que ocurre en una campaña electoral mostrará efectivamente si una elección es libre y justa (cf. Diccionario Electoral, IIDH, Costa Rica, 2000, T.I, p. 123).

Recordemos que ya Loewenstein⁴ destacaba que es incuestionable que la desigualdad entre los partidos y entre los candidatos a la hora de hacer uso de medios económicos para la campaña electoral es la regla. De allí que la desigualdad en el uso de los medios de comunicación tiene una importancia decisiva para el resultado de una elección.

¹ Maurice Duverger. “Los partidos políticos”, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1957, p. 376.

² PNUD. “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos”, 2004, p. 25.

³ Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana. Bogotá, Colombia, 1948.

⁴ Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Barcelona: Ed. Ariel, 1976. p. 420.



II. EL FINANCIAMIENTO Y LA CAMPAÑA ELECTORAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

La Ley N.º 26.571 introdujo modificaciones en el Título III de la Ley de Financiamiento de los Partidos Políticos (N.º 26.215), el Capítulo IV bis del Código Electoral Nacional en torno a las campañas electorales, e incorporó normas en tal sentido en la ley de elecciones primarias.

1. PUBLICIDAD ELECTORAL

Entre las innovaciones de mayor envergadura se encuentra la referente a que la publicidad electoral será contratada por el Estado. El nuevo sistema prohíbe a las agrupaciones políticas y sus candidatos, por sí o por terceros, contratar -tanto para las elecciones primarias como para las generales- espacios en emisoras de radiodifusión sonora, televisiva abierta o por suscripción y pone a cargo de la Dirección Nacional Electoral su distribución (cf. arts. 34 y 35, ley 26.571 y arts. 43 a 43 *nonies*, ley 26.215).

Aquí no puede dejar de señalarse que en aquellos países en los que los espacios en los medios de comunicación para que las agrupaciones publiquen sus mensajes de campaña son provistos exclusivamente por el Estado, se pone a cargo de su administración y distribución a instituciones desvinculadas del Poder Ejecutivo, autárquicas e independientes. Así ocurre, por ejemplo, en Paraguay cuyo Tribunal Superior de Justicia Electoral -integrante del Poder Judicial- distribuye los espacios gratuitos de propaganda electoral, como así también los aportes estatales; en Uruguay la Corte Electoral es quien determina la asignación de la contribución estatal; en Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones fija las contribuciones que el Estado debe otorgar a los partidos y su distribución, al igual que el Consejo Nacional Electoral de Venezuela que es quien determina, distribuye y asigna las partidas destinadas al financiamiento de los partidos.

Consecuentemente con la modificación incorporada a la ley de financiamiento, el 14 de abril de 2011, se dictó el decreto reglamentario N.º 445/2011 en cuanto al régimen de asignación y distribución de espacios para anuncios de campaña electoral en servicios de comunicación audiovisual. Luego tal normativa fue derogada por el Decreto N.º 760/13 del 17 de junio de 2013.

El artículo 2.º del mencionado decreto establece que:

A los fines previstos en el Capítulo III Bis del Título III de la Ley N.º 26.215 y en el artículo 35 de la Ley N.º 26.571 y sus respectivas modificatorias y complementarias, la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA) suministrará, por medio de la SECRETARIA DE COMUNICACION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, a la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, el listado preliminar de servicios de comunicación audiovisual y de señales nacionales registradas que se difundan en todo el territorio de la REPUBLICA ARGENTINA, indicando la identificación comercial o artística del servicio del que se trate, razón social, CLAVE UNICA DE IDENTIFICACION TRIBUTARIA (CUIT), domicilio, tipo o clase de servicio, área de cobertura, tiempo de



programación y las especificaciones técnicas de los estándares requeridos para la emisión de los mensajes de campaña electoral.

Ahora bien, el artículo 3.º del decreto reglamentario manifiesta con relación a la elaboración del listado definitivo de servicios de comunicación audiovisual que la "DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE podrá solicitar a la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS (AFIP) que informe si los sujetos informados en virtud del artículo precedente tienen actividad fiscal que permita determinar que se encuentran operando".

La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE publicará en el Boletín Oficial de la REPUBLICA ARGENTINA la dirección electrónica del sitio web donde se podrá consultar el listado preliminar suministrado por la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA), a los fines de que las agrupaciones políticas y/o los titulares de los servicios de comunicación audiovisual formulen observaciones a este respecto de la omisión, incorporación o exclusión de servicios que no aparecieran hasta los DIEZ (10) días siguientes al de la publicación, en cuyo defecto se tendrá por consentida. La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL pondrá a disposición de los partidos políticos un medio electrónico para efectuar y sustanciar estas observaciones, las que deberán resolverse dentro de los CINCO (5) días de interpuestas las mismas, previo informe de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA), en los casos que correspondiere. Una vez resueltas las observaciones que hayan sido presentadas conforme el procedimiento antes establecido, se tendrá por definitivo el listado de medios audiovisuales a afectar y se publicará en el BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA y en el mismo sitio web (cf. art. 4, del decreto).

Respecto al tiempo que han de ceder los medios de comunicación, el art. 5.º del decreto establece que:

Los diversos servicios de comunicación audiovisual incorporados al listado previsto en el artículo precedente deberán ceder gratuitamente, en los términos de los artículos 35 de la Ley N.º 26.571 y 43 quater de la Ley N.º 26.215, el "DIEZ POR CIENTO (10%) de DOCE (12) horas de programación, para la difusión de mensajes de campaña electoral durante los períodos de campaña en medios audiovisuales para las Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias y las Elecciones Nacionales. En el caso de aquellos servicios de comunicación audiovisual cuya programación sea inferior a DOCE (12) horas; la cesión se reducirá de modo de no superar el DIEZ POR CIENTO (10%) del horario efectivo de emisión.

En relación a los mensajes institucionales en materia electoral se dispone que:

La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE solicitará a la SECRETARIA DE COMUNICACION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE



DE MINISTROS la difusión de mensajes institucionales destinados a informar cuestiones relacionadas a las elecciones, desde la vigencia del presente y hasta la proclamación de los candidatos electos, en los términos del artículo 76 de la Ley N.º 26.522. La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE cursará, asimismo, mensajes de la Justicia Nacional Electoral y de la DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE (art. 6.º).

Se establece, además, que “La difusión de mensajes de campaña electoral objeto del presente, no se computará como tiempo de publicidad conforme lo dispuesto en el artículo 74 del Anexo I del Decreto N.º 1225 del 31 de agosto de 2010” (art. 7.º).

a. Distribución de los horarios de emisión

El artículo 43 septies de la Ley de Financiamiento, incorporado por la reforma, establece que:

La distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral, se realizará por sorteo público, para el reparto equitativo. A tal efecto el horario de transmisión será el comprendido entre las siete (7) horas y la una (1) del día siguiente. En la presente distribución se deberá asegurar a todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas de candidatos, la rotación en todos los horarios y al menos dos (2) veces por semana en horario central en los servicios de comunicación audiovisual. Cualquier solicitud de cambio del espacio de publicidad electoral, que presentare el servicio de comunicación y/o la agrupación política, deberá ser resuelta por la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior, dentro de los cinco (5) días siguientes a la presentación de dicha solicitud. La solicitud no implicará la posibilidad de suspender la transmisión de la pauta vigente, hasta que se expida el organismo correspondiente. En aquellos casos en que la cobertura de los servicios de comunicación audiovisual abarque más de un distrito, la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior deberá garantizar la distribución equitativa de estos espacios entre las agrupaciones políticas que compitan en dichos distritos.

El decreto reglamentario fija dichos parámetros, señalando lo siguiente:

Art. 8.º.- A los efectos de dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 43 septies, de la Ley N.º 26.215, se establece el horario central para los servicios televisivos del Área Metropolitana de Buenos Aires entre las 20:00 horas y las 24:00 horas y para el resto del país entre las 12:00 horas y las 14:00 horas; y se establece el horario central para los servicios de radiodifusión sonora entre las 06:00 horas y las 10:00 horas.



Los mensajes de campaña electoral se emitirán en CUATRO (4) franjas horarias y el tiempo total cedido se distribuirá en las siguientes proporciones:

Para servicios televisivos:

Franja 1.- de 07:00 a 11:00 horas, TREINTA POR CIENTO (30%)

Franja 2.- de 11:00 a 16:00 horas, VEINTE POR CIENTO (20%)

Franja 3.- de 16:00 a 20:00 horas, TREINTA POR CIENTO (30%)

Franja 4.- de 20:00 a 01:00 horas, VEINTE POR CIENTO (20%)

Para servicios de radiodifusión sonora:

Franja 1.- de 07:00 a 11:00 horas, VEINTE POR CIENTO (20%)

Franja 2.- de 11:00 a 16:00 horas, VEINTE POR CIENTO (20%)

Franja 3.- de 16:00 a 20:00 horas, TREINTA POR CIENTO (30%)

Franja 4.- de 20:00 a 01:00 horas, TREINTA POR CIENTO (30%)

Asimismo, establece que:

En caso que una Provincia o la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES celebren sus elecciones simultáneamente con las elecciones nacionales, deberá indicarse en el Decreto de convocatoria tal circunstancia y su adhesión expresa al régimen del Capítulo III Bis del Título III de la Ley N.º 26.215 y al artículo 35 de la Ley N.º 26.571 y sus respectivas modificatorias y complementarias (art. 9).

b. Distribución de los espacios a las agrupaciones políticas

El artículo 43 *sexies* dice:

La cantidad de los espacios de radiodifusión y los espacios en los medios audiovisuales, serán distribuidos tanto para las elecciones primarias como para las generales de la siguiente forma:

a) Cincuenta por ciento (50%) por igual, entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidatos;

b) Cincuenta por ciento (50%) restante entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen precandidaturas, en forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales. Si por cualquier causa una agrupación política no realizase publicidad en los servicios audiovisuales, no podrá transferir bajo ningún concepto, sus minutos asignados a otro candidato, o agrupación política para su utilización”.



Y el artículo 43 quinquies: “En caso de segunda vuelta electoral por la elección de Presidente y Vicepresidente, las fórmulas participantes recibirán el equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los espacios recibidos por la agrupación política que más espacios hubiera obtenido en la primera vuelta.

Por su parte, el decreto establece en su art. 11 que:

En caso que una Provincia o la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES celebren elecciones en forma simultánea y adhieran al régimen que se reglamenta por el presente Decreto, las proporciones de distribución del tiempo cedido por los medios de comunicación serán las siguientes:

- a) Para la campaña a Senadores y Diputados Nacionales, el TREINTA POR CIENTO (30%) para cada una respectivamente;
- b) Para la campaña de Consejeros del Consejo de la Magistratura, el DIEZ POR CIENTO (10%);
- c) Para la campaña de legisladores provinciales o de la CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES, el TREINTA POR CIENTO (30%).

En aquellos distritos en que no se elijan Senadores, el SESENTA POR CIENTO (60%) será atribuido a la campaña de Diputados Nacionales.

A su vez, señala que:

En el caso de las señales nacionales se distribuirá el DIEZ POR CIENTO (10%) de la totalidad del tiempo cedido para la categoría Consejeros de la Magistratura y el NOVENTA POR CIENTO (90%) restante se dividirá, entre todos los distritos en proporción al padrón electoral, asignando el tiempo resultante para cada distrito para las categorías Diputados Nacionales y, eventualmente, Senadores Nacionales en forma igualitaria” (art. 12).

La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE arbitrará los medios para que en caso que el alcance de un servicio supere el límite territorial de un distrito electoral, el tiempo correspondiente a las candidaturas de cada distrito se distribuya alternativamente durante los días de campaña (art. 13).

La determinación de tiempo para mensajes de campaña electoral para cada categoría de cargos a elegir se calculará en base a un índice resultante de lo establecido en el artículo 43 sexies de la Ley N.º 26.215 y la correspondiente aplicación de los porcentajes establecidos en los artículos 10, 11 y 12 del presente, que se adjudicará a cada agrupación política que oficialice precandidaturas o candidaturas, según el caso, para el total de la campaña electoral. Dicho índice se aplicará para distribuir los espacios totales por franja horaria y por medio de comunicación a asignar a cada agrupación política” (art. 14).



c. Sorteo para la distribución

Conforme la primera parte del artículo 43 *septies*: “la distribución de los horarios y los medios en que se transmitirá la publicidad electoral, se realizará por sorteo público, para el reparto equitativo”.

Al respecto, se establece que:

La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE realizará el sorteo público de asignación de espacios de publicidad electoral en los servicios de comunicación audiovisual, con una anticipación no menor a QUINCE (15) días al inicio de la campaña correspondiente. La modalidad del sorteo debe garantizar la asignación equilibrada entre todas las agrupaciones políticas que compiten en cada categoría en las distintas franjas horarias durante la totalidad del período de campaña. El resultado del sorteo será publicado en el BOLETIN OFICIAL de la REPUBLICA ARGENTINA y en el sitio web de la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, lo que servirá de notificación fehaciente a las diversas agrupaciones políticas (art. 15).

Asimismo, el artículo 16 señala que:

Dentro de las VEINTICUATRO (24) horas de efectuado el sorteo la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE deberá informar el resultado a la Justicia Nacional Electoral. Asimismo notificará a la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA) el resultado del mismo y entregará la información necesaria para que notifique en forma fehaciente a cada servicio obligado.

d. Presentación y características de los anuncios

El artículo 43 *nonies* solo determina que: “será obligatorio para las agrupaciones políticas la subtitulación de los mensajes que se transmitan en los espacios televisivos que se cedan en virtud de esta ley”.

Sobre cómo han de presentarse los anuncios, el decreto reglamentario establece que:

Las agrupaciones políticas entregarán a los servicios de comunicación audiovisual los mensajes para su emisión en el tiempo que se les asigne dentro de las correspondientes franjas horarias. Los mensajes de campaña electoral deberán confeccionarse en los estándares de calidad que la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA) establezca, y que la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE dará a conocer oportunamente; el incumplimiento de dichos estándares importará la pérdida del derecho a su emisión (art. 17).



A su vez, en cuanto al tiempo máximo de emisión de los anuncios señala que:

El módulo electoral tendrá una duración de NUEVE (9) segundos para la radio; y DOCE (12) segundos para la televisión. El tiempo máximo de emisión de mensajes de campaña electoral en una misma tanda publicitaria no podrá superar los CIENTO VEINTE (120) segundos (art. 18).

La duración de los mensajes de las agrupaciones políticas no podrá exceder el tiempo máximo asignado en cada tanda. Sin perjuicio del tiempo total que por la distribución diaria de espacios le corresponda, no se podrá asignar a ninguna agrupación política más del CUARENTA POR CIENTO (40%) del tiempo cedido en una misma franja horaria (art. 19).

Los mensajes de campaña electoral deberán distribuirse en forma equitativa durante todo el tiempo que abarque cada franja horaria, evitando repetir sucesivamente mensajes de la misma agrupación política. No se puede agrupar mensajes de campaña electoral durante más de NOVENTA Y SEIS (96) segundos (art. 20).

Los mensajes garantizarán la accesibilidad integral de las personas con limitaciones auditivas y/o visuales, cumpliendo con la implementación de subtítulo visible y/o oculto (close caption) y/o lenguaje de señas, siendo esta obligación a cargo de la agrupación política. La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL emitirá el acto administrativo correspondiente que contenga las características técnicas aplicables a los efectos del presente artículo (art. 21).

Los mensajes de campaña electoral tanto en radio como en televisión deberán iniciarse con la locución “Espacio gratuito asignado por la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL” y la mención en audio e imagen —al finalizar la publicidad— del número y, de corresponder, letra de lista o fórmula, denominación de la agrupación política, la categoría o cargo a elegir, el distrito por el que participan y los nombres que componen la fórmula o los primeros candidatos/as de las listas (art. 22).

En cuanto a los gastos de producción de los mensajes conforme el artículo 43 *octies*:

... serán sufragados por los propios recursos” de las agrupaciones políticas. Al igual que lo señalado por el decreto reglamentario, “Los gastos de producción de los mensajes, su duplicación y conexos correrán por cuenta de cada agrupación política y constarán en el correspondiente informe financiero de campaña” (art. 23).

El MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, por intermedio de la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL, desarrollará un aplicativo informático que se denominará “Sistema de Administración de Campañas Electorales” que permitirá a la Dirección de Campañas Electorales de la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, a las agrupaciones políticas, a los servicios de comunicación

audiovisual y a la Justicia Nacional Electoral comunicarse y efectuar las operaciones de administración, seguimiento y control del presente régimen. Se accederá al presente sistema mediante la página web de la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL (art. 24).

En ocasión de la convocatoria al sorteo de espacios de publicidad electoral, las agrupaciones políticas designarán formalmente un responsable técnico de campaña titular y uno alterno ante la Dirección de Campañas Electorales de la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE, con notificación al Juzgado Federal con Competencia Electoral del distrito que corresponda. El responsable técnico de campaña tendrá a su cargo la operación del Sistema de Administración de Campañas Electorales y estará legitimado para efectuar consultas, observaciones y reclamos ante la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL (art. 25).

Las agrupaciones políticas recibirán por conducto de las Secretarías Electorales de los Juzgados Federales con Competencia Electoral una denominación de usuario y contraseña segura a efectos de acceder al Sistema de Administración de Campañas Electorales. Las agrupaciones políticas entregarán dicho usuario y contraseña al responsable técnico de campaña para la operación del sistema. Una vez que las agrupaciones políticas se hayan notificado del usuario y la contraseña, las notificaciones que se efectúen a través del Sistema de Administración de Campañas Electorales serán plenamente válidas a todos los efectos (art. 26).

La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE entregará por medio de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA) a los servicios de comunicación audiovisual obligados por la presente norma, una denominación de usuario y contraseña para acceder y operar el Sistema de Administración de Campañas Electorales (art. 27).

e. Transmisión

El art. 28 del decreto reglamentario dice:

Una vez notificadas las agrupaciones políticas de los espacios de publicidad electoral que les hayan sido asignados, tendrán un plazo de hasta CUARENTA Y OCHO (48) horas inmediatamente anteriores al horario establecido para la emisión del mensaje, para entregar al obligado el material a emitir.

A tal fin:

- a) La agrupación política deberá completar un formulario electrónico en el Sistema de Administración de Campañas Electorales con carácter de declaración jurada, consignando las especificaciones técnicas del mensaje, el cumplimiento de los requisitos legales, la duración, la empresa productora del mensaje, el medio y la franja horaria asignada. Tal operación generará un comprobante numerado denominado



Certificado de Inscripción de Publicidad Electoral donde conste el contenido de lo declarado. En caso de presentar varios mensajes de campaña electoral se efectuará una declaración por cada mensaje y se emitirá el correspondiente certificado.

- b) La agrupación política remitirá al servicio de comunicación audiovisual correspondiente el soporte del mensaje a emitir y el Certificado de Inscripción de Publicidad Electoral.
- c) Una vez recibido el mensaje y el Certificado, el servicio de comunicación audiovisual corroborará, dentro de las DOCE (12) horas, que se cumpla con las especificaciones técnicas y legales consignadas en dicho certificado, aprobándolo o rechazándolo, según corresponda.

En aquellos casos en que los mensajes no cumplan con las especificaciones establecidas, las emisoras lo consignarán en el Sistema y darán aviso a las agrupaciones políticas para que adecuen el mensaje a lo dispuesto en los párrafos anteriores. Los espacios de emisión perdidos por incumplimiento de las previsiones aquí establecidas, imputable a las agrupaciones políticas, no serán compensados.

Los medios de comunicación audiovisual deberán convalidar la aptitud técnica del mensaje a través del Sistema de Administración de Campañas Electorales.

- d) Dentro de las VEINTICUATRO (24) horas de emitido el mensaje los servicios de comunicación audiovisual deberán consignarlo en el Sistema de Administración de Campañas Electorales con carácter de declaración jurada.

La DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE y la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA) no realizarán ningún tipo de control de contenido sobre los mensajes de campaña electoral.

Los servicios de comunicación audiovisual deberán guardar en carácter de depositarios, por un plazo de SEIS (6) meses, copia digital de la totalidad del material emitido en los espacios de publicidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 72, inciso c), de la Ley N.º 26.522 y en el artículo 72, incisos 6 y 7, del Anexo I del Decreto N.º 1225 del 31 de agosto de 2010, para su eventual remisión ante el requerimiento del Juzgado Federal con Competencia Electoral de la jurisdicción en que se difunda el anuncio. Asimismo, el servicio de comunicación audiovisual deberá conservar copia de las Declaraciones Juradas de emisión de material, en formato digital o papel (art. 30).

La emisión de mensajes sin cumplir con lo prescripto en el presente reglamento constituirá una violación a los términos de la Ley N.º 26.215 y podrá ser considerada falta grave en los términos de la Ley N.º 26.522, sin perjuicio de las multas a aplicar y las responsabilidades personales en que pudieran incurrir los responsables de tal conducta (art. 31).

f. Procedimiento jurisdiccional ante la no emisión de los mensajes

El art. 32 del decreto expresa:

A los efectos de subsanar una omisión en la emisión de uno o más mensajes de campaña electoral asignados por el presente procedimiento, la agrupación política afectada deberá poner tal circunstancia en conocimiento de la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE aportando la indicación concreta de la omisión y la prueba que la sustente. Verificada la omisión informada en base al relevamiento de las declaraciones juradas establecidas en el presente reglamento, se ordenará la inmediata emisión del mensaje omitido en la franja horaria que correspondiera. La emisión de un mensaje electoral en una franja horaria distinta de la asignada será considerada omisión a estos efectos, será pasible del mismo tratamiento y generará responsabilidad del servicio de comunicación audiovisual.

Por su parte, el art. 33 establece:

Ante el requerimiento judicial o de la AUTORIDAD FEDERAL DE SERVICIOS DE COMUNICACION AUDIOVISUAL (AFSCA), los servicios de comunicación audiovisual deberán entregar dentro de las OCHO (8) horas de notificado y por la vía que se indique en el requerimiento, copia certificada del Libro de Registro de Transmisiones. Asimismo, se deberán adjuntar los comprobantes oportunamente presentados por las agrupaciones políticas, los que serán elementos probatorios ante denuncias de incumplimiento de obligaciones de emisión o violación de las prohibiciones establecidas en la legislación vigente.

En el caso de las elecciones Primarias, Abiertas, Simultáneas y Obligatorias, los tiempos de asignación de espacios para mensajes de campaña electoral efectuados de acuerdo al presente procedimiento se asignarán a la agrupación de que se trate, cuya Junta Electoral deberá proceder a distribuirlos en forma igualitaria entre las listas de precandidatos oficializadas para cada categoría de cargos a elegir. La distribución prevista en el párrafo anterior deberá hacerse alternando entre las listas y fórmulas de precandidatos los días y horarios de emisión, decidiendo la asignación inicial por sorteo en la Junta Electoral, notificándose en forma fehaciente a todos sus miembros y a los representantes de las listas de precandidatos bajo sanción de nulidad. El sorteo debe realizarse de manera de asegurar espacios, de duración igual, y distribuidos en el transcurso del período de campaña para todos los participantes. El resultado del sorteo se comunicará a la Justicia Nacional Electoral y a la DIRECCION NACIONAL ELECTORAL del MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE. Corresponde a la Junta Electoral de la agrupación política la tarea de cursar ante los servicios de comunicación audiovisual obligados y en los términos del presente acto la emisión de mensajes de la totalidad de las listas de precandidatos de la agrupación (art. 34).



Nótese que se establece como autoridades de aplicación a la Dirección Nacional Electoral “en cuyo carácter podrán realizar las verificaciones necesarias del cumplimiento del régimen que por el presente se instituye” (art. 35), y asimismo, establece que tanto la Dirección Nacional Electoral como la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros “en forma individual o conjunta, según su competencia, dictarán las reglamentaciones correspondientes” (art. 37).

Por su lado, también corresponde apuntar que el artículo 71 bis de la ley 26.215 señala que;

Las resoluciones de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior tanto para las elecciones primarias como para las elecciones generales, sobre distribución o asignación a las agrupaciones políticas de aportes públicos o espacios de publicidad electoral son apelables por las agrupaciones en sede judicial directamente ante la Cámara Nacional Electoral. El recurso se interpondrá dentro de las cuarenta y ocho (48) horas debidamente fundado ante la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior que lo remitirá al tribunal dentro de las setenta y dos (72) horas, con el expediente en el que se haya dictado la decisión recurrida y una contestación al memorial del apelante. La Cámara podrá ordenar la incorporación de otros elementos de prueba y solicitar a la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior aclaraciones o precisiones adicionales. Luego de ello, y previa intervención fiscal, se resolverá.

2. CAMPAÑA ELECTORAL

“La campaña electoral para las primarias abarcará treinta (30) días, de los cuales solo veinte (20) serán para la publicidad audiovisual, y finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio de dicho acto eleccionario” (cf. art. 31, Ley 26.571). En la elección general el plazo es de treinta y cinco (35) días -antes estaba fijado en 90 días para la elección presidencial y 60 para las elecciones legislativas- (cf. art. 64 bis, Código Electoral Nacional (CEN) al igual que la duración de la publicidad electoral en medios televisivos, radiales y gráficos que de treinta y dos (32) días ahora son veinticinco (25) (cf. art. 64 ter, CEN).

Paralelamente, respecto a la publicidad de los actos de gobierno durante la campaña electoral, la modificación solo aumenta de siete (7) a quince (15) días la prohibición de aquellos actos que pudieran “promover la captación del sufragio a favor de cualquiera de los candidatos a cargos públicos electivos nacionales” (cf. art. 64 quáter, CEN).

Basta advertir aquí que “[l]a elección supone una expresión igualitaria de la ciudadanía, pues cada persona tiene un voto. Pero esa igualdad primaria puede verse como una inequidad si quienes compiten en la elección no disponen de las mismas oportunidades para [...] captar la voluntad del electorado”⁵.

⁵ RIAL, Juan, “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina”, OEA e IDEA, San José, Costa Rica (2004), pág. 52.

En este punto es dable señalar lo expresado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre las condiciones en las que ha de desarrollarse la competencia electoral, “ellas deben conducir a que las diferentes agrupaciones políticas participen en el proceso electoral en condiciones equivalentes, es decir, que todas cuenten con condiciones básicas similares para el desarrollo de su campaña”⁶.

Así, en México se prohíbe,

la difusión, por cualquier medio, de propaganda gubernamental dentro del período que comprende desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral inclusive, con excepción de la información relativa a servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia (art. 347, b, COPIFE⁷), como así también la utilización de programas sociales y de sus recursos, del ámbito federal, estatal, municipal, o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato (art. cit., inc. d).

III. JURISPRUDENCIA DE LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL (CNE)

1. Duración de la campaña electoral-Publicidad

En la causa Fiscalía Federal N.º1 con competencia electoral s/formula denuncia por presunta violación del art. 29 bis de la ley 23.298 (Fallo CNE N.º 3181/03) sobre el planteo de qué actos debían considerarse como de campaña, a fin de determinar el momento en que debe considerarse iniciada (cf. el artículo 64 bis del CEN), la Cámara entendió que la cuestión radicaba en determinar la interpretación y el alcance que corresponde asignarle a la norma contenida en el artículo referido, y establecer si la norma constituye una reglamentación razonable a la libertad de expresión e información, esto es, si configura una limitación compatible con el lugar eminente que el derecho de expresarse tiene en el régimen republicano.

Asimismo, el tribunal determinó:

1º) Que la condición de ‘candidato’ es previa a la resolución judicial ‘respecto de la calidad de los candidatos’ [...], es decir, es anterior a la oficialización.

2º) Que, los mensajes publicitarios que se efectúen antes de oficializarse la candidatura deben considerarse como campaña electoral, toda vez que el plazo establecido para el registro de los candidatos -hasta 50 días antes de los comicios- es menor a los estipulados para el inicio válido de las campañas previsto en el Código Electoral -60 y 90 días antes

⁶ Informe 1/90, párr. 49; Informe Anual 1990-1991, pág. 14.

⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.



de las elecciones, según sea una elección de diputados y senadores o de presidente- y podría configurar un factor de desigualdad entre quienes obtengan la aprobación judicial de sus candidaturas en diferentes momentos, en beneficio de aquellos que lo hagan en el tiempo más cercano a la celebración de los comicios.

Finalmente, señaló que el artículo del Código, que prohíbe antes de los 32 días previos a la elección hacer publicidad en medios de comunicación radial, televisivo y gráfico (art. 64 ter), no está destinado a coartar el derecho a la libre expresión de pensamientos y opiniones, sino que se limita a establecer la oportunidad en la que puede emitirse determinados avisos publicitarios que tengan por finalidad promover la captación de votos. Restricción que reconoce su razón de ser en la protección dispensada por el Estado a la igualdad de oportunidades, y cuya razonabilidad aparece clara por las desigualdades económicas que detentan los partidos y que, tiende al objetivo preambular de “asegurar los beneficios de la libertad.

No obstante lo expuesto, cabe indicar que el Tribunal consideró improcedente señalar a *priori* y de forma abstracta qué mensajes o qué comunicaciones tienen entidad para promover la captación del sufragio”. Se trata de una cuestión que deberá examinarse en cada caso, teniendo particularmente en cuenta la existencia de un cronograma electoral nacional.

2. Distribución de espacios de publicidad audiovisual

A partir de la sanción de La ley 26.571 el Estado distribuye los espacios de publicidad electoral, estableciéndose un recurso directo ante la Cámara Nacional Electoral para cualquier queja o impugnación. En este caso, el apoderado de la alianza Unión para el Desarrollo Social del distrito Buenos Aires interpuso recurso directo (artículo 71 bis de la Ley 26.215), dirigido a cuestionar la actividad de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior en materia de distribución de espacios de publicidad electoral, y con el objeto de que este Tribunal Arbitre las medidas necesarias para que cesen los efectos de los comportamientos que impiden el acceso a los espacios y, complementariamente, garantice el funcionamiento operativo del sistema de acceso a los medios audiovisuales.

La Cámara se expidió en el Fallo 4629/11⁸ (“Rozas”), sobre la vía procesal señaló lo siguiente:

2º) Que, previo a todo, debe considerarse el planteo formulado por el representante del Estado Nacional, en cuanto afirma que el recurso directo previsto en el artículo 71 bis de la Ley 26.215 no constituye la vía idónea para someter al conocimiento de este Tribunal los reclamos que motivan la presente causa.-

Al respecto, corresponde recordar que dicha norma prevé -en lo que aquí interesa- que [l]as resoluciones de la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior tanto para las elecciones primarias como para las elecciones generales, sobre distribución o asignación

⁸ Causa: “Fernando O. Rozas Apoderado de la Alianza Unión para el Desarrollo Social Distrito Buenos Aires Interpone Recurso 71 bis Ley 26.215. Solicita Medida Urgente”.



a las agrupaciones políticas de aportes públicos o espacios de publicidad electoral son apelables por las agrupaciones en sede judicial directamente ante la Cámara Nacional Electoral.

En el caso, aun cuando el recurrente no ataca una resolución determinada de la Dirección Nacional Electoral, se advierte claramente que los hechos que denuncia se refieren de manera directa a la asignación y distribución de espacios de publicidad electoral a cargo de ese organismo. En particular, la cuestión relativa a la modificación de la nómina de medios en los cuales se asignaron los espacios por sorteo, representa indudablemente un cuestionamiento al modo de asignación de los espacios. De manera que la vía prevista en el artículo 71 bis de la Ley 26.215 resulta de incuestionable aplicación.

3º) Que, por otra parte, no es ocioso recordar que -como el Tribunal ha señalado en otras ocasiones- el propósito que subyace en todo sistema de financiamiento público radica sustancialmente en hacer frente a una doble exigencia histórica. Por un lado, la de mantener a los partidos, en la medida de lo posible, protegidos frente a las presiones corporativas que podrían derivarse de su dependencia financiera, y por el otro, la de garantizar, también en la medida en que ello fuera factible por medio de mecanismos de tipo financiero, el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos (Blanco Valdés, Roberto L. La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma, Rev. de Estudios Políticos Nueva Época, N.º 87, Enero-Marzo, 1995) (cf. Fallo CNE 4174/09).

Estas exigencias imponen que la distribución y asignación estatal de los espacios de publicidad electoral deba ser eficazmente controlada a través de los mecanismos de fiscalización y transparencia, así como que dicho control deba ser ejercido en cada una de las distintas etapas que configuran el proceso publicitario (arg. de Fallo 4174/09 CNE).

La vigencia de un Estado de Derecho presupone que toda violación de la legalidad, debe ser susceptible de cuestionamiento ante un tercero imparcial que tenga a su cargo el ejercicio de la función jurisdiccional, por lo que, cuando quienes violan esa legalidad son las autoridades públicas, de no ser la situación reparada por la propia estructura administrativa, debe existir la posibilidad de un control externo a la administración e independiente de ella, donde pueda pretenderse el restablecimiento del ejercicio del poder en el marco del Derecho (cf. Buján, Néstor H. "Reflexiones sobre los requisitos procesales de admisibilidad de la pretensión administrativa y la habilitación de la instancia judicial a la luz de las reformas de la ley 25.344", en *Proceso administrativo II*, Revista de Derecho Público 20032, Rubinzal Culzoni Editores, pág. 246). (cf. Buján, 2003, pág. 246)

Sobre esa base, lo alegado por el representante del Estado Nacional respecto de que el recurso previsto en el art. 71 bis de la Ley 26.215 es para la impugnación judicial de actos y no para recurrir al Poder Judicial ante la alegación de la existencia de vías de hecho" (fs. 164 vta.) no es atendible, pues lo que aquí se pretende es un control judicial



expedito respecto de la distribución y erogación de los recursos públicos en las campañas electorales, a fin de salvaguardar la transparencia y la equidad en materia electoral.

Por lo expuesto, también desde este ángulo resulta admisible el recurso impetrado, teniendo en consideración que se cuestiona el funcionamiento integral del sistema para hacer efectivo el acceso de las agrupaciones políticas a los medios de comunicación durante la campaña electoral.

En cuanto a lo sustancial del planteo:

4) Que corresponde entonces, considerar ahora la cuestión sustancial planteada en el caso.-

En tal sentido, y con respecto a la entrega de las claves de usuario y contraseña a las que alude el apelante, el Decreto 445/11 establece que la Dirección Nacional Electoral del Ministerio del Interior entregará a los apoderados partidarios dichas claves a los efectos de que la agrupación política pueda completar el formulario electrónico en el sistema web de distribución de publicidad electoral de esa Dirección, para generar así el vínculo con el servicio de comunicación que permite hacer efectivo el uso del espacio publicitario asignado (cf. art. 16).

En el caso, la DINE afirma que para las categorías provinciales cumplió con esa disposición entregando las claves a la Junta Electoral Permanente de la Provincia de Buenos Aires el 18 de julio (fs. 154) y que dicha junta las informó a la agrupación el día 22 de julio.-

Al respecto, basta con señalar que más allá de la colaboración que la DINE pueda requerir a otros organismos para el cumplimiento de las tareas a su cargo, la comunicación fehaciente de las claves de usuario y contraseña a las agrupaciones políticas es de su propia responsabilidad -según lo previsto en el art. 16 inc. a, del Dto. 445/11- por lo que asiste razón al apelante en cuanto se agravia de la demora en tomar conocimiento de aquellas claves. No puede dejar de advertirse que la campaña de publicidad audiovisual tuvo inicio el 25 de julio de 2011 (art. 31, Ley 26.571); es decir, a solo tres días de la comunicación de los datos necesarios para hacer uso de los espacios asignados, y que la agrupación debía presentar el material a emitir hasta 48 horas antes del horario establecido para la emisión del mensaje (cf. art. 16, 1er párr., Dto. 445/11).-

Corresponde dejar establecido, entonces, que en lo sucesivo esa Dirección deberá adoptar los recaudos que fueran menester para que la entrega de los datos que prevé el art. 16 inc. a del Decreto 445/11 se produzca de modo fehaciente y en los más breves plazos.-

5) Que respecto de los errores advertidos en los datos de contacto de los servicios de comunicación -necesarios para que las agrupaciones políticas se comuniquen para instrumentar la utilización de los espacios asignados- la Dirección Nacional Electoral refiere que esos datos fueron obtenidos de la información aportada por los propios titulares de los servicios audiovisuales (fs. 150).-



Sin embargo, esta explicación no exime a la DINE de la responsabilidad de corroborar que los datos que pone a disposición de las agrupaciones son correctos e idóneos para el cumplimiento de su finalidad. Por lo tanto, ese organismo deberá -en lo sucesivo- verificar que los datos de contacto de los servicios audiovisuales sean precisos.-

Igualmente, con relación al formato de presentación del material publicitario, a cuyo respecto informa la DINE que los formatos más usados son BETACAM o DVD (fs. 157) cabe requerir a esa Dirección que arbitre los medios para que las agrupaciones puedan consultar mediante un procedimiento sencillo cuál es la modalidad utilizada por cada servicio incluido en la nómina de espacios asignados.-

6) Que en lo que concierne a las denunciadas modificaciones a la nómina de medios respecto de los que se ha asignado espacios a la agrupación recurrente, el señor Director Nacional Electoral admite, por una parte, que en razón de haberse detectado errores se han producido correcciones al listado originariamente sorteado (fs. 149/150). Por otra parte, señala que la diferencia en la cantidad de espacios asignados para días diferentes obedece al sistema de alternancia que se ha establecido para el caso de los servicios de comunicación con alcance interjurisdiccional, según el cual -para la categoría de gobernador- dichos servicios aparecen disponibles un día y no al siguiente (fs. 153).-

Sobre el punto, se advierte que además del reconocimiento de la existencia de modificaciones a la nómina de medios originariamente sorteada, la respuesta basada en la alternancia de los medios interjurisdiccionales no es suficiente para descartar la existencia de otros cambios en dicha nómina, toda vez que según resulta del acta notarial de constatación agregada a fs. 2/3, las modificaciones que denuncia el recurrente no se produjeron entre días alternados, sino que se detectaron en la cantidad de medios disponibles para un mismo día. En efecto, según consta en aquel instrumento público, la consulta fue efectuada sobre el listado de espacios asignados para el día 28 de julio de 2011 y habiéndose formulado con diferencia de horas, un acceso -a las 12.30 hs.- mostró un total de 566 medios disponibles; el segundo -a las 15.30 hs- consignó un total de 540 medios y el último -a las 19.30 hs.- informó la existencia de 541 medios asignados.-

Ello impone hacer saber a la Dirección Nacional Electoral que las modificaciones que eventualmente sea imperioso efectuar a la nómina de espacios sorteados deben estar debidamente fundadas y fehacientemente comunicadas a los interesados.-

7) Que llegado a este punto, no puede dejar de señalarse que la cuestión que subyace en el caso se vincula con la necesidad de asegurar el debate democrático en las contiendas electorales, a través de mecanismos que -como se dijo (consid. 3)- procuran asegurar una cierta equidad entre las agrupaciones políticas.-

En este orden de ideas, ya se ha explicado, respecto de la asignación de recursos públicos a las agrupaciones políticas, que más allá de lo conveniente o no que pueda resultar encomendarle su distribución a un órgano político, no es dudoso que esta circunstancia impone fortalecer la transparencia en el reparto de dichos recursos. Por ello, se estableció



que el Ministerio del Interior debe observar cabalmente el recaudo de fundamentación en toda decisión que implique conceder o denegar las solicitudes partidarias, expresando las razones que inducen a la emisión del acto (Fallo 4174/09 CNE).

En materia de implementación del nuevo régimen de publicidad electoral establecido por la Ley 26.215, no puede dejar de señalarse que las demoras en la reglamentación y en la instrumentación de una cuestión tan compleja han podido afectar la previsibilidad con que las organizaciones partidarios debieron contar para ajustarse a dicho régimen.-

En este sentido, cabe recordar que en aras de la seguridad jurídica, resulta imprescindible que los participantes en la contienda electoral conozcan de antemano las ‘reglas claras de juego’ a las que atenerse, destacando asimismo la ‘especial prudencia’ que debe presidir la aplicación en el tiempo de los nuevos criterios (cf. Fallos 321:1248 y doc. Fallos 311:2082 y 325:1578).

Sin perjuicio de ello, y de las medidas que la Dirección Nacional Electoral deberá adoptar en los términos de la presente, se advierte también la necesidad de que las agrupaciones políticas cuenten con la posibilidad de fiscalizar el sistema informático con el que esa Dirección efectúa la asignación y distribución de los espacios de publicidad electoral.-

Por ello, corresponde hacer saber a ese organismo que deberá poner a disposición de las agrupaciones políticas que participen en los procesos electorales, el software de referencia, incluyendo sus programas fuente, con la debida antelación a la fecha del sorteo de los espacios publicitarios, a los fines de su auditoría y control por dichas organizaciones.

3. Publicidad oficial– campaña electoral

La Cámara Nacional Electoral se expidió en la causa “18.773/2011 U.C.R. y otros c/E.N.-J.G.M.-S.C. s/amparo Ley” (Fallo CNE 4734/11), sobre la acción de amparo presentada por los señores Ángel Rozas (como presidente del partido Unión Cívica Radical Orden Nacional), Ricardo Gil Lavedra (en su condición de diputado nacional y presidente del Bloque de esa agrupación en la Cámara de Diputados) y Gerardo Morales (en calidad de senador nacional y presidente del Bloque del partido en el Senado) con el objeto de que se dispusiera el cese de la difusión de un corto publicitario denominado “Nunca menos”, emitido en el programa de televisión “**Fútbol para Todos**”. Asimismo, solicitaron que se ordenara al Poder Ejecutivo el establecimiento de un sistema para la toma de decisiones editoriales transparente, razonable y objetivo en el marco de dicho programa. Al respecto, el Máximo Tribunal en materia electoral señaló:

2.º) Que el objeto de la demanda que da origen a estas actuaciones -promovida el 9 de junio de 2011 (cf. fs. 36)- se dirige a lograr el levantamiento de un aviso publicitario emitido en la etapa previa a las elecciones primarias celebradas el 14 de agosto de este año y cuya última difusión se produjo en el marco de la transmisión del torneo de fútbol “Copa América 2011” (cf. fs. 84), durante el mes de julio. Así entonces, la cuestión planteada en la causa –que quedó en condiciones de ser resuelta el 7 de octubre de 2011



(cf. cargo de fs. 165 vta.)- ha devenido abstracta, por lo que carece de interés jurídico actual pronunciarse al respecto.-

En este sentido, el propio recurrente admite en su memorial de apelación que se trata de “un hecho ya pasado” (fs. 144 vta.), pero considera que no obstante ello debería emitirse un pronunciamiento, pues aunque la emisión del aviso publicitario haya cesado “no puede desconocerse que sus efectos prohibidos perduran y pueden ser mitigados mediante un fallo” (fs. cit.).-

Sin embargo, es evidente que una resolución de la naturaleza pretendida -de alcances por cierto indefinidos- importaría autorizar una modificación de la pretensión originaria, lo cual resulta inadmisibles, pues como es sabido, la demanda “fija la extensión del litigio [...] y limita los poderes del juez, que en su sentencia deberá ajustarse bajo pena de nulidad, a lo expuesto en la demanda” (Fallos CNE 2879/01 y 3145/03 y sus citas, entre otros).-

Por otra parte, las consideraciones fundadas en la eventualidad de que quienes difundieron el material cuestionado “lo vuelvan a hacer” (fs. 144) constituyen agravios meramente conjeturales, que impiden también un pronunciamiento como el solicitado (cf. arg. Fallos CNE 3120/03; 3198/03; 3199/03; 3473/05; 3475/05; 3502/05; 3670/05; 3808/07 y 3918/07).-

3.º) Que sin perjuicio de lo expuesto, dada la trascendencia de la cuestión planteada y los derechos e intereses jurídicos en juego, cabe hacer notar que el Tribunal ya ha destacado la dificultad que representa determinar la capacidad de influencia de un mensaje sobre la voluntad de sus destinatarios y “el consiguiente desafío de trazar la forzosamente lábil línea divisoria entre los mensajes prohibidos por la ley y aquellos que no lo están” (cf. Fallo 3181/03 CNE).-

Así lo señaló en oportunidad de advertir la complejidad de regular jurídicamente las campañas electorales, en tanto la parte esencial de cualquier campaña “es la [...] que se desarrolla en los medios de comunicación [...] que ni siquiera es interpretada como tal por la mayoría de los votantes porque se desarrolla en forma de proceso continuo (cf. Radunski, Peter, ‘La campaña electoral como forma de comunicación política’, en ‘Partidos Políticos en la Democracia’, Konrad-Adenauer-Stiftung, Ed. CIEDLA, 1995, p. 524” (cf. Fallo cit.).-

Por otra parte, con relación a los avisos que motivaron la demanda en el caso -emitidos en el marco del programa “Fútbol para Todos”- no se desconoce la influencia directa que las campañas de difusión de “actos de gobierno” o “campañas institucionales” pueden proyectar sobre el ánimo y la voluntad política del electorado.-

Respecto de este tipo de campañas, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha dejado sentado -como principio rector en materia de publicidad oficial- que “la publicidad estatal no puede ser propaganda



encubierta de quienes controlan el gobierno o de sus intereses, ni debe ser utilizada para la estigmatización de sectores opositores o críticos del gobierno” (cf. Informe Anual 2010, pág. 354).-

En tal sentido, advirtió que en época de elecciones aumenta la utilización propagandística de la pauta estatal, por lo que consideró necesario “que la legislación específica sobre la materia establezca mecanismos que impidan que las campañas que deben servir al interés comunitario sean utilizadas como herramientas de captación del sufragio, ya que la utilización de recursos públicos con ese fin vulneraría el principio de equidad e igualdad de condiciones que deben regir una contienda electoral” (cf. cit., nota al pie n.º54). Para lograr esa finalidad, recomendó que los Estados establezcan normas “que regulen la suspensión de la publicidad por un tiempo razonable durante las campañas políticas y los comicios, salvo en casos en los que exista un deber legal de informar o una emergencia sobre la cual es necesario comunicar cierto mensaje” (cf. cit.).-

En este orden de ideas, algunos tribunales electorales han destacado que las restricciones a la divulgación de actos de gobierno durante los procesos electorales tienen el propósito de “impedir trasgresiones a los principios de neutralidad gubernamental y equidad en los procesos electorales, evitando así que el Gobierno y las instituciones públicas difundan sus logros para favorecer las candidaturas del partido político en el Gobierno o perjudicar las candidaturas de otras organizaciones partidarias inmersas en la contienda electoral” (cf. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Caso 3540-E-06).

4.º) Que en atención a las razones expresadas, algunos países han establecido restricciones a las campañas institucionales más intensas que la vigente en nuestro medio y con independencia de que su contenido pueda o no promover la captación del sufragio.-

Es el caso de México, por ejemplo, que en su última reforma constitucional incorporó a la ley fundamental una previsión según la cual “durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del distrito federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia” (art. 41, fracción III, apartado C).-

Respecto de la necesidad de introducir esa previsión en la Constitución mexicana, se explicó que “la intensidad con que los gobiernos difundían este tipo de comunicación en el período de campaña electoral profundizaba [la iniquidad][...] de la contienda” (cf. César Astudillo, “El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007”, en “Estudios sobre la reforma electoral 2007”, TRIFE, México, 2007, p. 166).-

España, por su parte, es otro de los países que optaron por prohibir la difusión de “campañas institucionales” por parte de los poderes públicos, durante todo el período



que media entre la convocatoria electoral y la celebración de los comicios, con las únicas excepciones previstas en relación con la información sobre la inscripción en las listas del censo electoral, la fecha de la votación, el procedimiento para votar, así como las que puedan resultar imprescindibles para la salvaguarda del interés público o para el correcto desenvolvimiento de los servicios públicos (cf. Ley 29/2005, art. 10 y ley 5/1985, art. 50.1).-

También Italia prohíbe a todas las administraciones públicas desarrollar actividades de comunicación desde la convocatoria a los comicios hasta la culminación de la jornada electoral, con excepción de las que se realicen de modo impersonal y que sean indispensables para la consecución de sus funciones (cf. Astudillo, ob. cit. p. 142).-

Ahora bien, la legislación vigente en nuestro país no prohíbe la publicidad de campañas institucionales o de difusión de actos de gobierno durante todo el proceso electoral, ni tampoco las veda durante el período de campaña electoral. En el caso, como se dijo, habiendo cesado la emisión de los avisos cuyo levantamiento se solicitaba, devino inoficioso un pronunciamiento (cf. consid. 2.º), por lo que es aplicable lo señalado en otra ocasión acerca de la improcedencia de definir en abstracto qué mensajes o qué comunicaciones tienen entidad para “promover la captación del sufragio” (cf. Fallo 3181/03 CNE, consid. 24).

4. OTRAS DECISIONES RELEVANTES DE LA CÁMARA NACIONAL ELECTORAL (CNE) SOBRE ESTAS MATERIAS

a. *Fallo CNE N° 5053/13 mediante el cual la Cámara requirió mejoras al régimen de publicidad oficial durante los procesos electorales*

En ese pronunciamiento se explicó:

12) Que, [...] resulta indispensable que exista competitividad entre candidatos, entre partidos, entre diversas concepciones plurales de la vida política; que se impida que entre las reglas del juego electoral existan mecanismos de perpetuación de la mayoría y que se de una igualdad real de oportunidades de llegar al electorado por parte de los candidatos durante la campaña (cf. Martino, Antonio, “Sistemas Electorales”, Ed. Advocatus, 1999, págs. 25/26).-

Con relación a este último aspecto, corresponde resaltar que -tal como se ha destacado en reiteradas ocasiones-, la desigualdad entre los partidos y entre los candidatos a la hora de hacer uso de medios económicos para la campaña electoral es la regla. De allí que la desigualdad en el uso de los medios de comunicación tiene una importancia decisiva para el resultado de una elección (cf. Karl Loewenstein, ob. Cit., p. 343/344).-

Al respecto, cabe destacar que “[e]l tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democráticos-electorales básicos como son la equidad y el derecho a la



información. [...] [Sin embargo, dado que] [e]n los hechos, el principio de equidad resulta difícil de garantizar” (cf. Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel, “Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia”, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pág. 75), es crucial que el marco legal garantice que todos los partidos políticos y candidatos tengan acceso a los medios de comunicación y sean tratados en igualdad de condiciones (cf. IDEA Internacional en sus “Normas Electorales Internacionales: directrices para revisar el marco legal de las elecciones”, punto 10).-

13) Que, en ese orden de ideas, y como mecanismo tendiente a conjurar la frecuente desigualdad entre las agrupaciones -en lo que respecta al uso de medios económicos para la campaña electoral-, en nuestro país se establecieron límites a la duración de las campañas (artículo 64 bis, Código Electoral Nacional y artículo 31, Ley 26.571), a la emisión de avisos publicitarios en medios de comunicación (artículo 64 ter, Código cit. y artículo 31 cit.) y a la publicidad de actos de gobierno (artículo 64 quáter, Código cit.).-

La Ley 26.215 restringe, asimismo, el monto de los recursos que las agrupaciones pueden recibir (artículo 44) y destinar a la campaña electoral (artículo 45), y -recientemente- prohíbe los aportes privados de personas jurídicas (art. 44 bis).-

De igual manera, se incorporaron algunas disposiciones vinculadas, de algún modo, con la materia objeto de esta litis -cuya constitucionalidad no ha sido objeto de cuestionamiento hasta el momento-, mediante las cuales se prohíbe la contratación de espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación (artículo 43) y se prevé la distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación audiovisual televisiva y sonora, para la transmisión de publicidad electoral (artículo 43 cit.).-

(...)

15) Que, [...] es menester reiterar, como ya se dijo, que la publicidad oficial constituye uno de los medios para hacer efectivo el mandato republicano de dar publicidad a los actos de gobierno. En los hechos, fue definida como toda comunicación, anuncio, o espacio solventado con fondos públicos, en cualquier medio de comunicación y en cualquier soporte (cf. Informe anual 2010 de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, pág. 379).-

En consonancia, se torna imprescindible que los poderes públicos consideren la publicidad oficial como una herramienta para afianzar el interés general y un cauce para la comunicación entre los individuos, los grupos y las instituciones. Se trata de un instrumento de legitimación de lo público y de los organismos gubernamentales, con diferentes finalidades, tales como: la mejora legítima no propagandística de la imagen de la institución, la transparencia y rendición de cuentas, el fomento de la participación ciudadana, así como el aumento de la eficacia de los servicios administrativos (cf. Villanueva, Ernesto, “Publicidad oficial”, ps. 462/472, Diccionario de Derecho de la Información, t. II, 3.ª ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ed. Jus, México DF, 2010.).-



Ahora bien, no son desconocidas las complejas interrelaciones entre la difusión de los actos de gobierno, mediante publicidad oficial, y los otros principios constitucionales antes señalados, de libertad de expresión e igualdad de oportunidades en las contiendas electorales. En particular, se destaca la cuestión relativa a la asignación de dicha publicidad y a la definición de su contenido en períodos electorales”.-

(...)

19) Que, en este orden de ideas, y en lo que específicamente atañe a los procesos electorales, se recomendó que los Estados establezcan normas que regulen la suspensión de la publicidad por un tiempo razonable durante las campañas políticas y los comicios, salvo en casos en los que exista un deber legal de informar o una emergencia sobre la cual es necesario comunicar cierto mensaje (cf. Informe Anual 2010, pág. 380 y doctrina de Fallo cit.).-

Así, algunos países han establecido parámetros y restricciones a las campañas institucionales más intensas que la vigente en nuestro medio y con independencia de que su contenido pueda o no promover la captación del sufragio (cf. Fallo 4734/11 CNE)”.-

(...)

23) Que, [...] es menester resaltar que -tal como lo señaló la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (cf. consd. 16)- “[e]l mantenimiento de competencia por parte de los jueces que intervienen en estos casos, para promover y controlar la sanción de un marco jurídico adecuado, puede ser una herramienta fundamental para avanzar hacia la reforma legal en esta problemática de un modo efectivo [...] [aunque] responde de mejor manera [...] la elaboración, desde el poder legislativo, de un marco regulatorio adecuado” (cf. Informe Anual 2010, pág. 378).-

Por ello, y en la evidencia de la complejidad señalada en los considerandos que anteceden, en torno a la insuficiente regulación de la publicidad oficial durante el desarrollo de procesos electorales, esta Cámara considera indispensable -tal como lo hizo en otra ocasión en la causa “Mignone, Emilio Fermín s/Promueve Acción de Amparo» (cf. Fallos CNE 2807/00) en la que resultaba necesario el dictado de una reglamentación- poner en conocimiento del Congreso de la Nación el contenido de la presente, con el objeto de requerirle que extreme los recaudos necesarios a fin de revisar -a la mayor brevedad posible- la regulación vigente en la materia para darle una mejor organicidad que asegure la relación armónica entre la vigencia de la publicidad de los actos de gobierno, la libertad de expresión y la equidad electoral.-

Esta decisión no supone una intromisión en la esfera legislativa, sino -por el contrario- constituye el ejercicio de una competencia propia del Tribunal dirigida a la coordinación y complementación del accionar de los poderes del Estado, en resguardo del juego armónico del sistema constitucional (cf. consd. 22, último párrafo).-



Por lo demás, no puede soslayarse, que -aun cuando lo cuestionado en el sub examine es la actuación del Poder Ejecutivo Nacional- similares situaciones se plantean en la órbita de los gobiernos locales, en la medida en que generan una proyección sobre las candidaturas federales, y por ello, resulta necesario, además, que el Poder Legislativo Nacional -siguiendo lo reseñado- actúe en coordinación con las legislaturas provinciales.-

Finalmente, corresponde también poner en conocimiento de la presente a la Secretaría de Comunicación Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional, en atención a la responsabilidad que tiene a su cargo en materia de planificación y ejecución de la política de comunicación pública; la divulgación de las actividades del Estado; la planificación y ejecución de la publicidad oficial y la administración de los medios de difusión que se encuentran bajo responsabilidad del Poder Ejecutivo (cf. Decreto 22/2011).

b. Resolución N.º 5141/13. En la causa Partido Confianza Pública–CF s/acción de amparo c/PEN (Expte. N.º 5544/13), sobre distribución de los espacios asignados para publicidad electoral.

Allí se homologó un acuerdo conciliatorio arribado por las partes intervinientes en la audiencia pública convocada por la Cámara Nacional Electoral.

IV. LA EQUIDAD EN LOS PROCESOS ELECTORALES EN LOS INFORMES Y EN EL MARCO DE LA JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (IIDH) en sus tres casos contenciosos (**YATAMA, Castañeda Gutman y López Mendoza**) afirmó que el artículo 23 de la Convención no sólo establece que sus titulares deben gozar de derechos, sino que agrega el término “oportunidades”. Esto último implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos.

Por ello, se han desarrollado -en la mayoría de las legislaciones- normas y pautas de actuación que “garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos” (cf. Diccionario Electoral cit., p. 121).

Entendiendo que no hay derechos políticos sin democracia y no hay democracia sin derechos políticos, el principio democrático es el principio fundamental para dimensionar e interpretar el alcance de estos derechos, que además deben ser operativizados por los Estados sin discriminación, como “oportunidades” (principio de igualdad y no discriminación) y principio de efectividad.

En el sistema internacional de los derechos humanos la existencia del orden público democrático se subraya en la conexión de sentido entre democracia, elecciones libres, libertad de asociación política en partidos y libertad de expresión política. Así, en la **OC 5/85** se ha referido a la libertad



de expresión como parte del orden público *primario y radical de la democracia*⁹; pues es un derecho *indispensable para la formación de la opinión pública*¹⁰, y *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente, así como para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada; una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre (cf. **Caso Ricardo Canese**)¹¹. Mientras que en la **OC 8/87**¹² citada en **YATAMA** se establece que en una sociedad democrática, derechos y libertades y Estado de derecho constituyen una triada donde cada componente se define, completa y adquiere sentido en función de los otros.

1. El supuesto de las campañas electorales

La Comisión Interamericana, en su **Informe 1/90** y en informes anuales y especiales (**Informe Anual 1990-1991; Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2005; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Chile 1985 y en Paraguay 1987**), ha conectado las campañas electorales con la autenticidad de la elección, reclamando la igualdad en el proceso de las candidaturas en condiciones equivalentes. También la Corte ha hablado de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones en el caso **Ricardo Canese vs. Paraguay**, del 31 de agosto de 2004, señalando que las personas deben estar plenamente habilitadas para cuestionar a los candidatos, de manera que los votantes puedan tomar decisiones informadas¹³.

En este sentido, la CIDH, ha indicado que “[d]urante los procesos electorales la libertad de expresión cobra particular importancia¹⁴, en estos procesos los medios pueden fomentar la participación pública -algo esencial en el desarrollo democrático- de distintas maneras: informando sobre el desempeño del gobierno, orientando a los electores sobre como ejercer sus derechos, dando cuenta del desarrollo de las campañas, ofreciendo una plataforma para que los partidos políticos difundan su mensaje entre el electorado y permitiendo que los candidatos debatan entre sí”¹⁵.

En el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, la Corte señala que:

[...] el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de

publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas [...]. Al permitir el ejercicio de ese

⁹ *Opinión Consultiva OC- 5/85* del 13 de noviembre, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Serie A N.º 5, párr. 69.

¹⁰ *OC- 5/85* cit., párr. 70.

¹¹ En el mismo sentido, véase *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C N.º 151.

¹² *Opinión Consultiva OC- 8/87* del 30 de enero. *El Hábeas Corpus bajo suspensión de Garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*.

¹³ Cf. caso *Ricardo Canese* cit., párr. 90.

¹⁴ CIDH, Informe Anual 2005, volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo VI, párrafo 3.

¹⁵ CIDH, Informe Anual 2005, volumen II, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo VI, párrafo 16 con cita al Informe Anual 2001, volumen I Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión.



control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública¹⁶.

La Corte, en el caso **Ricardo Canese vs. Paraguay**, indica al analizar la legitimidad de la condena impuesta al señor Canese por el delito de difamación con motivo de sus declaraciones públicas efectuadas en el marco de una contienda electoral, que “[...] debe existir un mayor margen de tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas en el curso de los debates políticos o sobre cuestiones de interés público”¹⁷.

Allí ha resaltado que:

en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión¹⁸. Por tal razón considera “indispensable que se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales que gobernarán un Estado. La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio individual se nutre de las diferentes opciones que presentan los partidos políticos a través de los candidatos que los representan. El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos por parte de los medios de comunicación, de los propios candidatos y de cualquier persona que desee expresar su opinión o brindar información. Es preciso que todos puedan cuestionar e indagar sobre la capacidad e idoneidad de los candidatos, así como disentir y confrontar sus propuestas, ideas y opiniones de manera que los electores puedan formar su criterio para votar. En este sentido, el ejercicio de los derechos políticos y la libertad de pensamiento y de expresión se encuentran íntimamente ligados y se fortalecen entre sí”¹⁹.

En el caso **Herrera Ulloa vs. Costa Rica**, la Corte ha señalado que:

[...] es lógico y apropiado que las expresiones concernientes a funcionarios públicos o a otras personas que ejercen funciones de una naturaleza pública deben gozar, en los términos del artículo 13.2 de la Convención, de un margen de apertura a un debate

¹⁶ Caso Claude Reyes y otro vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C N.º 151, párrs. 86 y 87.

¹⁷ Casos Ricardo Canese cit., párr. 97; Herrera Ulloa cit., párr. 127; Ivcher Bronstein vs. Perú, sentencia del 6 de Febrero de 2001, Serie C N.º 74, párr. 155; Kimel vs. Argentina, sentencia de 2 de Mayo de 2008, Serie C N.º 177, párr. 87; Palmara Iribarne cit., párr. 83 y Claude Reyes cit., párr. 87.

¹⁸ Caso Ricardo Canese cit., párr. 88.

¹⁹ Caso Ricardo Canese cit., párr. 90.

amplio respecto de asuntos de interés público, el cual es esencial para el funcionamiento de un sistema verdaderamente democrático. Esto no significa, de modo alguno, que el honor de los funcionarios públicos o de las personas públicas no deba ser jurídicamente protegido, sino que éste debe serlo de manera acorde con los principios del pluralismo democrático²⁰.

La Corte en este caso invoca la Carta Democrática Interamericana, “[s]in una efectiva libertad de expresión, materializada en todos sus términos, la democracia se desvanece, el pluralismo y la tolerancia empiezan a quebrantarse, los mecanismos de control y denuncia ciudadana se empiezan a tornar inoperantes y, en definitiva, se empieza a crear el campo fértil para que sistemas autoritarios se arraiguen en la sociedad²¹.

La Corte, recepcionando la jurisprudencia Europea, señala además que: “En la arena del debate sobre temas de alto interés público, no sólo se protege la emisión de expresiones inofensivas o bien recibidas por la opinión pública, sino también la de aquellas que chocan, irritan o inquietan a los funcionarios públicos o a un sector cualquiera de la población²².

Así, en el caso **Canese** ya citado, vuelve al precedente **Herrera Ulloa vs. Costa Rica** al decir que:

Este mismo criterio [margen de apertura a un debate amplio respecto de los asuntos de interés público] se aplica respecto de las opiniones o declaraciones de interés público que se viertan en relación con una persona que se postula como candidato a la Presidencia de la República, la cual se somete voluntariamente al escrutinio público, así como respecto de asuntos de interés público en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, afecta intereses o derechos generales, o le acarrea consecuencias importantes²³.

Indica que,

[...] en el marco de una campaña electoral, la libertad de pensamiento y de expresión en sus dos dimensiones constituye un bastión fundamental para el debate durante el proceso electoral, debido a que se transforma en una herramienta esencial para la formación de la opinión pública de los electores, fortalece la contienda política entre los distintos candidatos y partidos que participan en los comicios y se transforma en un auténtico instrumento de análisis de las plataformas políticas planteadas por los distintos candidatos, lo cual permite una mayor transparencia y fiscalización de las futuras autoridades y de su gestión²⁴.

²⁰ Casos Herrera Ulloa cit., párr. 128; Ricardo Canese cit., párr. 98. La Corte pondera el derecho a la libertad de pensamiento y expresión (Art. 13 CADH) con el derecho a la honra y a la dignidad (Art. 11 CADH). El caso Herrera Ulloa trata sobre la condena penal que sufre por haber sido encontrado autor responsable de cuatro delitos de publicación de ofensas en la modalidad de difamación, con todos los efectos derivados de esta, entre ellos la sanción civil por su publicación en el periódico “La Nación”.

²¹ Caso Herrera Ulloa cit., párr. 116.

²² Casos La Última Tentación de Cristo (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, sentencia 5 de febrero de 2001, Serie C N.º 73, párr. 69; Ivcher Bronstein vs. Perú, cit., párr. 152; Ricardo Canese cit., párr. 83; Kimel vs. Argentina cit., párr. 88.

²³ Caso Ricardo Canese cit., párr. 98.

²⁴ Caso Ricardo Canese cit., párr. 88.



Decidió que:

[...] al emitir las declaraciones por las que fue querellado y condenado, el señor Canese estaba ejercitando su derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en el marco de una contienda electoral, en relación con una figura pública como es un candidato presidencial, sobre asuntos de interés público, al cuestionar la capacidad e idoneidad de un candidato para asumir la Presidencia de la República²⁵.

Por ello sostuvo que en las campañas electorales:

[...] las opiniones y críticas se emiten de una manera más abierta, intensa y dinámica acorde con los principios del pluralismo democrático²⁶ y que por ello “[en] el marco del debate público, el margen de aceptación y tolerancia a las críticas por parte del propio Estado, de los funcionarios públicos, de los políticos e inclusive de los particulares que desarrollan actividades sometidas al escrutinio público debe ser mucho mayor que el de los particulares²⁷.

Estos conceptos fueron repetidos asimismo en el caso **Usón Ramírez vs. Venezuela**, al efectuar el examen de proporcionalidad sobre las restricciones a la libertad de expresión,

se debe tener en cuenta que las expresiones concernientes al ejercicio de funciones de las instituciones del Estado gozan de una mayor protección, de manera tal que se propicie el debate democrático en la sociedad. Ello es así porque se asume que en una sociedad democrática las instituciones o entidades del Estado como tales están expuestas al escrutinio y la crítica del público, y sus actividades se insertan en la esfera del debate público. Este umbral no se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza. De ahí la mayor tolerancia frente a afirmaciones y apreciaciones vertidas por los ciudadanos en ejercicio de dicho control democrático. Tales son las demandas del pluralismo propio de una sociedad democrática, que requiere la mayor circulación de informes y opiniones sobre asuntos de interés público²⁸.

Vale mencionar, también, que la Corte ha remarcado la importancia del “pluralismo informativo”²⁹ y ha señalado que no resulta admisible que “[...] sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista”³⁰.

En el **Informe Anual 2005**, de la Relatoría para la Libertad de Expresión, la Comisión identifica que es frecuente que se impongan a la libertad de expresión ciertas restricciones durante las campañas

²⁵ Caso Ricardo Canese cit., párr. 94.

²⁶ Caso Ricardo Canese cit., párr. 105.

²⁷ Caso Ricardo Canese cit., párr. 103.

²⁸ Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela, sentencia del 20 de noviembre de 2009, Serie C N.º 207, párr. 83.

²⁹ Caso Kimel vs. Argentina cit., párr. 57 con cita al Tribunal en La Colegiación Obligatoria de Periodistas, párrafo 34 “es indispensable [...] la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto a ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar”; caso Ríos y otros vs. Venezuela, párr. 106.

³⁰ OC- 5/85 cit., párr. 33.



electorales “[d]entro de las más comunes se encuentran las limitaciones a la duración y los gastos de las campañas políticas, las regulaciones sobre la propaganda partidaria y las prohibiciones de difusión de encuestas de opinión y sondeos de boca de urna”³¹.

Sobre esta cuestión podemos señalar que la Comisión determinó, mediante su **Informe 67/04**, la admisibilidad de una petición individual en la que los peticionarios habían alegado que el Estado había violado el derecho a la libertad de expresión ya que la nueva Ley Electoral de Coahuila constituía censura al exigirles la previa autorización para practicar y publicar encuestas públicas, y de su metodología y a pagar una fianza para garantizar el cumplimiento de las fechas de difusión y de la metodología aprobada. En el caso, la Suprema Corte Mexicana había entendido que la normativa era constitucional, ya que la constitución no prevenía solamente el derecho a la libertad de expresión, sino también el derecho a la objetividad, certeza, imparcialidad e independencia del proceso electoral³².

En el caso **Kimmel vs. Argentina**, la Corte se refiere a su vez a las fuentes periodísticas,

... en el marco de la libertad de información, el Tribunal considera que existe un deber del periodista de constatar en forma razonable, aunque no necesariamente exhaustiva, los hechos en que fundamenta sus opiniones. Es decir, resulta válido reclamar equidad y diligencia en la confrontación de las fuentes y la búsqueda de información. Esto implica el derecho de las personas a no recibir una versión manipulada de los hechos. En consecuencia, los periodistas tienen el deber de tomar alguna distancia crítica respecto a sus fuentes y contrastarlas con otros datos relevantes³³.

La **Relatoría para la Libertad de Expresión** de la CIDH sostuvo en su Informe sobre la situación de la libertad de expresión en Panamá que las normas que impedían la publicación de encuestas 10 días antes de las elecciones constituían instancias de censura previa y señaló que “las normas que regulen los criterios bajo los cuales se rigen las encuestas deben siempre propender al fortalecimiento de la libre circulación de información”³⁴.

La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH indica en el ya citado **Informe Anual 2005**, que:

[...] es fundamental que los medios de comunicación actúen con responsabilidad profesional en el manejo de informaciones que -como las encuestas electorales- impactan directamente en la vida política de sus países. Para lograr este objetivo, las normas éticas internas y las auto-regulaciones son el mejor camino”. Asimismo y citando el artículo 6 de la Declaración de principios sobre la Libertad de Expresión, consideró que “la actividad periodística debe regirse por conductas éticas, las cuales en ningún caso pueden

³¹ CIDH, Informe Anual 2005, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, párrafo 3.

³² CIDH, Informe 67/04, Alejandro Junto de la Vega y Eugenio Herrera Terraza. México del 14 de octubre de 2004.

³³ Caso Kimmel vs. Argentina cit., párr. 79. El Sr. Kimmel había sido condenado por el delito de calumnias, con motivo del contenido de un libro de su autoría en el cual criticaba la actuación de, entre otros, un juez por su desempeño en la investigación de la denominada “masacre de San Patricio”.

³⁴ CIDH, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Informe sobre la situación de la libertad de expresión en Panamá (2003), párrs. 111 y 113.



ser impuestas por los Estados” y que por ello “Es al público a quien debe reservarse la potestad última de juzgar la conducta de los medios de comunicación”³⁵.

Así, a la hora de señalar distintos paradigmas aplicables, encontramos en uno de los extremos a los Estados Unidos de Norteamérica en donde el amplio respeto por la libertad de expresión (*freedom of speech*) sobrepasa la consideración de ser un derecho subjetivo individual, para ser entendido como una precondition de funcionamiento del sistema democrático que genere a su vez un escenario similar a un mercado de las ideas. Tal es así que la libertad de expresión se encuentra allí regulada en la enmienda I de su Constitución y se considera una de las “libertades preferidas” en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

En la doctrina estadounidense, se impone mayoritariamente la consideración formulada por John Stuart Mill en su ensayo “Sobre la Libertad” (*On Liberty*) conforme la cual nadie puede retrucar ni controvertir la idea de su opositor u enemigo hasta tanto ella no haya sido puesta de manifiesto ni dada a conocer. Con base en tal razonamiento, el Alto Tribunal estadounidense ha convalidado manifestaciones del Ku Kux Klan y quema de banderas estadounidenses en actos públicos. Sin embargo, no deja de haber autores que se han manifestado críticos de la sobreprotección jurídica concedida a la libertad de expresión en detrimento de otros principios fundamentales del sistema (vg. la igualdad); como ejemplo de esto puede citarse el libro del profesor Owen Fiss de la Universidad de Yale, titulado “La Ironía de la Libertad de Expresión”.

En la línea de la doctrina mayoritaria, la Suprema Corte pronunció un muy importante *leading case* en la década de los setenta que fue el caso “*Buckley v. Valeo*” en el que el Tribunal advirtió la “apariencia de corrupción” que solía imperar en estos casos por lo que debía ser especialmente cuidadoso en el análisis. Sentenció la Corte que los aportes de los particulares a las campañas eran parte de la libertad de expresión y que no debían limitarse; pero sí debía limitarse, en cambio, el monto de las erogaciones que podían realizar los partidos en las campañas electorales. En fecha más reciente, en el caso en el que se vio involucrada la Secretaria de Estado Hillary Clinton, el Tribunal volvió a ratificar esa doctrina defendiendo la más amplia libertad de expresión en las campañas electorales (“*Citizens United vs. Federal Election Commission*”, 558 U.S. 08-205, 2010).

En el otro extremo -y no con menos razones- podríamos ubicar a aquellos sistemas jurídicos que entienden que dejar el debate librado al mercado genera desigualdades y que, por tal motivo, el Estado debe intervenir para asegurar la equidad en el debate electoral, asegurando así el mayor acceso y el derecho de todos a la participación política, independientemente de los recursos de los que se disponga a tal efecto. En América Latina, México y Brasil son ejemplos de Estados que regulan muy celosamente las campañas electorales. En el caso mexicano, el Instituto Nacional Electoral destina importantísimos recursos a un celoso seguimiento de las campañas en sus más precisos detalles, buscando determinar si hay aportes en especie o publicidad encubierta. Brasil por su parte limita el debate a los medios oficiales. En ambos casos existen muy fuertes restricciones a la publicidad oficial durante la elección, se establecen plazos prolongados de veda para realizar anuncios públicos o inauguraciones de obras ya que se considera que esconden mensajes proselitistas.

³⁵ CIDH, Informe Anual 2005, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, párrafo 97. Se refiere a la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada por la CIDH durante el 108 período de sesiones del año 2002.

La **Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH** respecto a la distribución de la publicidad oficial en su **Informe del año 2010** expresó que la falta de normas adecuadas permite que se produzcan abusos en la distribución de la pauta oficial, por ello es necesario contar con normas específicas que deben incorporar los principios de interés público, transparencia, rendición de cuentas, no discriminación, eficiencia y buen uso de los fondos públicos. Asimismo, destacó la obligación de los Estados de establecer, para la contratación y distribución de la publicidad oficial, procedimientos que reduzcan la discrecionalidad y eviten sospechas de favoritismos políticos en el reparto.

Al evaluar la exclusividad de la presentación de candidaturas que detentan en el sistema mexicano los partidos políticos, la CIDH consideró en el caso **Castañeda Gutman** válido el argumento del Estado demandado referido a que la necesidad social imperiosa de la medida se basaba, entre otras cuestiones, en el sistema de financiación predominantemente público; dicho modelo buscaba generar condiciones de equidad en la competencia política, hacer transparentes los recursos de las contiendas electorales al conocerse con certeza el origen del dinero que es utilizado, e impedir que los intereses privados, lícitos o ilícitos, graviten en la contienda política.

V. CONSIDERACIONES FINALES

La Carta Democrática Interamericana³⁶ identifica como elementos esenciales de la democracia representativa a la celebración de elecciones periódicas, libres, justas (basadas en el sufragio universal y secreto); al régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y a la separación e independencia de los poderes públicos.

En Latinoamérica, la consolidación de la democracia en varios países de la región es todavía un desafío. La Corte, en el caso *Castañeda*, reconoció el valor de la Carta al admitir que, en el sistema interamericano, la relación entre derechos humanos, democracia representativa y los derechos políticos quedó plasmada en ella.

Por su parte, el artículo 5 de la Carta Democrática señala respecto a los partidos políticos que debe existir un régimen “equilibrado y transparente de financiación”. Y la CIDH en su Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala (2001), señaló la necesidad de que se adopten medidas a fin de garantizar la correcta investigación de irregularidades electorales, incluyendo el financiamiento ilegal de las campañas electorales³⁷.

El tema de la publicidad electoral es un tema de una gran complejidad debido a que, en definitiva, la cuestión remite a la relación entre dinero y política, vinculada en la actualidad a los medios de comunicación. Ya desde tiempos clásicos Max Weber advertía que la parte más oscura de la democracia se encontraba en la forma en que se financiaban los partidos políticos. La cuestión se enfatiza aun más cuando se advierte que durante las campañas electorales los escenarios públicos de debate, como las grandes plazas o las grandes manifestaciones en los espacios públicos han sido

³⁶ La Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) proclamó este documento el 11 de septiembre de 2001 con el propósito de promover la democracia representativa y establecer mecanismos colectivos de garantía.

³⁷ CIDH, Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, 2001, párr. 33.



reemplazadas en nuestros días por la televisión. Muchos autores destacados han puesto, desde hace tiempo, el foco en esta cuestión, entre quienes cabe citar a Karl Popper y al mismo Giovanni Sartori con su caracterización del “homo videns” (conforme a ella, el ciudadano de nuestros tiempos no se inquieta ni motiva por las grandes manifestaciones, sino que su información y contacto con la realidad depende de la televisión); este nuevo universo ha sido definido por el politólogo italiano como la “videopolítica”³⁸.

En síntesis, estamos ante un problema de especial magnitud donde al Derecho y a las normas jurídicas en general que regulan los procesos electorales se les presenta el desafío de controlar aspectos que partidos y candidatos en general suelen ser propensos a esconder, frente a las más sofisticadas formas técnicas de tratar la cuestión. Que el escenario de la política se ha trasladado a los “sets” de televisión es cosa que poco puede discutirse y que para estar presente en la pantalla chica hace falta mucho dinero, tampoco puede discutirse: tal vez pueda sintetizarse esto con una frase irónica y graciosa que pronunciara un autor mexicano cuando afirmara que “un político pobre es un pobre político”. En el medio de esta trama, suele también encontrarse involucrado el fenómeno de los medios masivos de comunicación o multimedios que no pocas veces también tienen sus preferencias en el resultado de los procesos electorales, inclinándose a favorecer a algunos candidatos en detrimento de otros, sea a través de formas explícitas o encubiertas, lo que lleva en definitiva a conformar un mercado informal en el que los pagos en especie o el tráfico de favores o influencias pueden encontrarse involucrados³⁹.

En ese sentido, debe recordarse que el propósito que subyace en todo sistema de financiamiento público radica sustancialmente en hacer frente a una doble exigencia histórica. Por un lado, la de mantener a los partidos, en la medida de lo posible, “protegidos frente a las presiones corporativas que podrían derivarse de su dependencia financiera”, y por el otro, la de “garantizar, también en la medida en que ello fuera factible por medio de mecanismos de tipo financiero, el principio de igualdad de oportunidades de todos los partidos” (Blanco Valdés, Roberto L., ‘La problemática de la financiación de los partidos políticos en España: regulación jurídica y propuestas de reforma’, Rev. de Estudios Políticos Nueva Época, N.º 87, EneroMarzo, 1995)(cf. Fallo CNE 4174/09).

Por ello, uno de los aspectos fundamentales de la realización de “elecciones libres y democráticas” es que se verifiquen una serie de prácticas que permitan asegurar igualdad de oportunidades y equidad electoral (cf. Fallos CNE 3181/03; 3213/03; 3214/03; 3215/03; 3216/03 y 4190/09, entre otros).

De tal manera y como mecanismo tendiente a conjurar la frecuente desigualdad entre las agrupaciones en lo que respecta al uso de medios económicos para la campaña electoral, se han desarrollado -en la mayoría de las legislaciones- normas y pautas de actuación que “garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos”⁴⁰.

³⁸ Dalla Via, Alberto, “Instituciones de Derecho Político y Constitucional” Abeledo Perrot, Tomo II, 2013.

³⁹ Dalla Via, Alberto, ob. cit.

⁴⁰ Tuesta Soldevilla, Fernando, “Campaña electoral” en Diccionario Electoral, Tomo I, IID.H., San José de Costa Rica, 2000, pág. 121.

En ese marco, la legislación de la República Argentina establece límites a la duración de las campañas (artículo 64 bis, Código Electoral Nacional y artículo 31, Ley 26.571), a la emisión de avisos publicitarios en medios de comunicación (artículo 64 ter, Código cit. y artículo 31 cit.) y a la publicidad de actos de gobierno (artículo 64 quater, Código cit.). La Ley 26.215 restringe, asimismo, el monto de los recursos que las agrupaciones pueden recibir (artículo 44) y destinar a la campaña electoral (artículo 45), y prohíbe los aportes privados de personas jurídicas (art. 44 bis) así como también la contratación de espacios de publicidad privada en medios masivos de comunicación (artículo 43). Finalmente -y como otro modo de promover la equidad en la contienda electoral- se prevé la distribución de espacios gratuitos en los medios de comunicación audiovisual, para la transmisión de publicidad electoral (artículo 43 cit.) (cf. Fallos CNE 5035/13).



Aportes
DESDE EL TSE





Paridad de género y capacitación partidaria en Costa Rica

Mario Andrés Matarrita Arroyo*
Eugenia María Zamora Chavarría**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 noviembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de diciembre de 2014.

Resumen: El artículo describe el deber de los partidos políticos de capacitar, en igualdad de condiciones, a mujeres y hombres. Hace un recuento histórico de los esfuerzos desplegados, en Costa Rica, para obtener financiamiento para la participación política de la mujer, especialmente a partir de la aprobación del nuevo Código Electoral en 2009. Por último, evalúa el desempeño de los partidos políticos en materia de capacitación a partir de los gastos reportados en ese rubro.

Palabras clave: Capacitación política/ Formación ideológica / Igualdad de género/ Paridad / Contribución estatal / Reservas permanentes/ Liquidación de gastos.

Abstract: It presents the author's perspective on the twenty years of the State of The Nation, which due to the increasing discontent of the citizens, described in the second report as lack of trust in politics and its institutions, set the goal of conducting a research towards strengthening democratic practices in the Costa Rican political life, based on a technical and social process to investigate and evaluate participatively the political life in Costa Rica.

Key Words: Democracy / Strengthening of democracy / Development of democracy / Democratic performance / Human development / Costa Rica.

* Costarricense, abogado y criminólogo, correo: mmatarrita@tse.go.cr. Abogado del TSE. Egresado de la Maestría en Justicia Constitucional de la Universidad de Costa Rica (2014), licenciado en Derecho con énfasis en formación de Jueces por esa casa de estudios superiores (2012) y bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (2014). Diploma de especialización en Justicia Constitucional por las Universidades de Pisa, Italia (2013), y Castilla-La Mancha, España (2014). Diploma de especialización en derecho público por las universidades para la Paz y Heidelberg y el Max Planck Institut (2014).

** Costarricense, abogada, correo: ezamora@tse.go.cr magistrada vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciada en Derecho-Área de Derecho Público (1982) y notaria pública (1985): Facultad de Derecho-Universidad de Costa Rica. Magistri in Legibus (L.L.M.): Harvard Law School (1983). Co-redactora de los proyectos de Ley de la Defensoría de los Habitantes (1985), Ley de Igualdad Real de la Mujer (1988) y Ley de la Jurisdicción Constitucional (1988). Encargada Asociada de Protección de Acnur-México (1983-84), viceministra de Justicia y Gracia (1986-87) y directora general del Instituto Interamericano del Niño (Uruguay) -OEA (1988-1996).

La mayor equidad de género en la participación política será una realidad cuando se modifiquen las condiciones culturales, económicas y sociales (...). Las soluciones normativas son un incentivo para producir esos cambios y una forma transitoria de generar condiciones propicias (...) sin embargo sólo con normas no se cambiará la realidad. Es necesario, (...) trabajar en la formación de la mujer para que se incorpore con plena capacitación y confianza a la esfera política, de la misma forma en que ya lo ha hecho (...) en otras áreas de la vida pública¹.

Delia Ferreira Rubio

I. INTRODUCCIÓN

El anterior Código Electoral de Costa Rica (ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952 y sus reformas) estableció el régimen de cuota del 40%, por razón de género, con aplicación directa en tres ámbitos: a) en las delegaciones; b) en los órganos de dirección partidaria; y, c) en las nóminas o listas de candidaturas a cargos de elección popular. El nuevo Código Electoral (CE) (2009)² adopta el principio de paridad y el mecanismo de alternancia y agrega un cuarto ámbito de aplicación: d) la obligación de paridad en las actividades de capacitación de los partidos políticos, financiadas con la contribución estatal (arts. 52, inc. p) y 103 CE). En consecuencia, el Estado solamente reconocerá el reembolso de los gastos partidarios -en el rubro de capacitación- a los partidos que demuestren, en su liquidación trimestral, que sus actividades de capacitación fueron llevadas a cabo de forma paritaria. La solicitud debe ser certificada por un contador público autorizado registrado previamente ante la Contraloría General de la República (art. 105 CE).

Este artículo, a partir de un repaso de los antecedentes que concluyeron con el actual diseño de financiamiento partidario para la participación político-electoral de la mujer costarricense, explica su contenido normativo, expone las resoluciones interpretativas del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) al respecto, analiza el comportamiento de algunos partidos políticos -en el cuatrienio 2010-2014- en este rubro y, finalmente, reflexiona acerca de las ventajas y desventajas de esta nueva herramienta a favor de las mujeres.

II. LA REFORMA ELECTORAL DE 2009

El sistema financiero de los partidos políticos, de acuerdo con la Constitución Política (CP) de Costa Rica (art. 96), constituye un régimen mixto integrado por contribuciones privadas y estatales. En cuanto a la contribución estatal, se trata de un régimen de reembolso, pues el Estado solo reconoce aquellos gastos que hayan sido efectivamente realizados por los partidos, previa comprobación contable-financiera, en los rubros de organización, capacitación y campaña electoral.

El derecho a la contribución estatal se obtiene de acuerdo con determinados requisitos constitucionales y legales. En el caso de las elecciones nacionales, en tanto que la contribución estatal se concreta a partir de la declaratoria de elección de diputados, los partidos inscritos a nivel

¹ Ferreira Rubio, D. Financiamiento político y género en Seminario Internacional "Una década de cuota femenina en América Latina: balance y perspectivas para la participación política de la mujer", Santo Domingo, 13 al 15 de octubre de 2008, p.11.

² Ley n.º 8765-Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009.



nacional deberán obtener un mínimo de un 4% de los votos válidamente emitidos, a nivel nacional, o bien, designar al menos un diputado (art. 96 CP) para acceder a ese derecho. En las elecciones municipales el requisito consiste en haber obtenido un mínimo de un 4% de votos válidamente emitidos en el cantón respectivo o designar, al menos, un regidor municipal (art. 99 CE).

Los gastos de campaña, efectuados a partir de la convocatoria a elección hasta 45 días naturales después de celebrada la elección (art. 92 inciso a) CE), deben ser liquidados, ante el TSE y en una única oportunidad, 60 días hábiles después de concluido el proceso electoral nacional de que se trate (art. 107 CE).

Excepción a la regla del reembolso es la denominada contribución estatal adelantada que consiste en un adelanto -que los partidos políticos pueden recibir- de esa contribución a la que podrían tener derecho, siempre que se cumplan los supuestos normativos señalados por concepto del rubro de campaña electoral (art. 96.3 CP).

Por su parte, en 19973 fue reformada la Constitución Política (art. 96) para exigir que la contribución que el Estado otorga a los partidos políticos sea destinada no solo a gastos de campaña, sino también, a aquellas erogaciones de organización y de capacitación, ya que estas permiten promover una mayor y más permanente actividad partidaria. Bajo el principio de autorregulación partidaria, la norma en comentario señala que serán los partidos quienes definan el porcentaje destinado a cada uno de esos rubros. Para concretar la reforma, el TSE, en el año 2001, interpretó que si ese porcentaje no era fijado por los partidos, en sus estatutos, no se ordenaría pago alguno de la contribución estatal⁴.

Al rediseñar el sistema financiero partidario, el Código refuerza el principio de transparencia (reforma constitucional del año 2000⁵), por lo cual prohíbe los aportes privados de personas jurídicas y, en su lugar, elimina el tope de las contribuciones privadas de personas físicas. Igualmente mejora el régimen sancionatorio ante conductas que, si bien en el anterior texto estaban prohibidas, carecían de sanción⁶.

Ligado a mejores controles financieros, el nuevo texto también apuesta a fortalecer la institucionalidad en general y, en particular, la de los partidos políticos; lo anterior en el entendido de que esas agrupaciones son actores fundamentales en la conducción de la participación ciudadana, particularmente en nuestro país en donde, por mandato constitucional, esta solamente puede tener lugar por la vía de los partidos. Así, el nuevo régimen de financiamiento partidario robustece la actividad partidaria permanente -no solo la de campaña- creando condiciones para una mayor participación política ciudadana.

Aunado a lo dicho, el nuevo texto (arts. 89 a 135 y transitorios) especifica, en consonancia con el pacto constitucional vigente, los requisitos para acceder al financiamiento estatal, detallados,

³ La Gaceta n.º 137 del 17 de julio de 1997: Ley n.º 7675 del 2 de julio de 1997.

⁴ TSE, res. n.º 1236-3-E-2001 de las 14:40 horas del 7 de junio de 2001.

⁵ La Gaceta n.º 126 del 30 de junio de 2000: Ley n.º 8003 del 8 de junio de 2000 que reforma el artículo 11 constitucional.

⁶ En nuestro país, con excepción de las multas e infracciones, que son de conocimiento del TSE, los delitos electorales son de conocimiento de la jurisdicción penal.

a su vez, en el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos⁷ instrumento que se acompaña de un Manual de Cuentas, a fin de registrar debidamente las erogaciones partidarias⁸.

En materia del referido adelanto de la contribución estatal, hasta el año 1991 este se otorgaba utilizando para su distribución el criterio del pasado histórico de votación (art. 193 CE). Empero, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, en ese año, declaró la inconstitucionalidad de la figura al considerar que ese criterio -empleado para fijar el monto de adelanto- lesionaba, entre otros, el principio del pluralismo político. De esta forma, los jueces constitucionales ordenaron al legislador adoptar un criterio más equitativo. El fallo también determinó que ese adelanto deberá ser otorgado previa rendición, a cargo de las agrupaciones, de garantías líquidas cuya función es la de responder por los montos entregados por ese concepto. En ese sentido, en caso de no alcanzar el umbral requerido, los partidos deberán reintegrar los fondos al erario⁹.

El nuevo Código reinstala la contribución estatal adelantada (art. 96 y Trans. VII) -suspendida durante 18 años- para apoyar las erogaciones en que incurran los partidos con ocasión de los procesos electorales para la presidencia y vicepresidencias de la República y las diputaciones a la Asamblea Legislativa (arts. 89, 92 y 96).

También el Código establece un financiamiento autónomo para las campañas de los procesos electorales municipales (art. 96 a 102 CE), empleándose por primera vez en el proceso municipal de diciembre de 2010. No obstante, la norma se refiere a gastos por el rubro de campaña, por lo que no cubre erogaciones en las cuentas de organización o capacitación. Tampoco permite el adelanto de la contribución estatal para estos procesos.

III. ANTECEDENTES SOBRE FINANCIAMIENTO Y GÉNERO: EL PROYECTO DE LEY DE IGUALDAD REAL Y LA LEY DE PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD SOCIAL DE LA MUJER

Por vez primera en Costa Rica, con el proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer¹⁰ se planteó la creación de un rubro financiero por destinar en beneficio de la participación política de la mujer. Esa iniciativa exigía que los partidos políticos, de la contribución estatal a la que tuvieron derecho,

⁷ TSE, Decreto n.º 17-2009, publicado en La Gaceta n.º 210 del 29 de octubre de 2009.

⁸ TSE, Cuadro y Manual de Cuentas incorporado, como anexo n.º 1, en el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos.

⁹ Voto de la Sala Constitucional n.º 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991 que, al respecto, señaló: "...financiar a los partidos con base en su pasado electoral, máxime si se hace con detrimento de los que en ese pasado no participaron o no obtuvieron los resultados que la norma legal impone, así como, en todo caso, de los nuevos que se constituyan, equivale a fosilizar las opciones políticas del pueblo costarricense, otorgando a los tradicionales un odioso monopolio y excluyendo a los demás de una participación igualitaria, si es que no de toda viabilidad práctica en la medida en que el crecimiento de la contribución estatal ha venido cegando de hecho toda alternativa de financiación".

Esta situación provocó, en 1997, una reforma al artículo 96, inciso 3) constitucional, que señala: "previo otorgamiento de las cauciones correspondientes, los partidos políticos tendrán derecho a que se les adelante parte de la contribución estatal, según lo determine la ley". *Ibid.*, Ley n.º 7675 del 2 de julio de 1997.

¹⁰ Proyecto de Ley de Igualdad Real de la Mujer, expediente Legislativo n.º 10605, publicado en La Gaceta n.º 90, 11 de mayo de 1988, presentado por el Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa el 8 de marzo de 1988.



destinaran un porcentaje a actividades de capacitación para las mujeres a fin de promover su incorporación real en los partidos y en los cargos de elección popular.

El *CAPÍTULO PRIMERO*, artículo 177, del proyecto establecía literalmente que:

Por gastos que puedan justificar los partidos políticos para obtener la contribución del Estado, se entenderán solamente los destinados a llevar a cabo las actividades de organización, dirección, censo y propaganda. El 25 por ciento de dichos gastos se destinará exclusivamente a estimular la participación, organización y afiliación política de la mujer ¹¹.

El proyecto, en su momento, no contó con el aval del TSE respecto de la obligación de integración de las nóminas -hoy día acogida en la regla de paridad- entre hombres y mujeres¹², pero sí en cuanto a que los partidos destinaran un 25% de sus gastos a capacitación femenina. Los jueces electorales indicaron, sobre el particular:

Creemos que la disposición que tiende a estimular esa participación de la mujer en los partidos políticos, y en consecuencia en la vida pública del país, tiene una correcta orientación, por lo que el Tribunal no se opone a ella, pero serán los propios partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa los que deberán determinar el monto que se destinará a ese fin, que en la forma planteada es alto. Debe estimularse una educación política mayor y más extendida, además de un mayor sentido de responsabilidad nacional a todo nivel¹³.

Ahora bien, no fue sino hasta la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, cuando el ordenamiento costarricense adoptó un instrumento normativo tutelar de la mujer y su condición en la sociedad. La ley se aprobó el 26 de marzo de 1990¹⁴ y, aunque fuera excluido el capítulo correspondiente a los derechos políticos de la mujer, la normativa consagra -en el capítulo de Disposiciones Generales- la obligación del Estado de promover y garantizar la igualdad femenina en los campos político, económico, social y cultural (art. 1) y la de que los poderes e instituciones estatales deben velar por que no se produzca discriminación por género, en las esferas referidas, de conformidad con la CEDAW (art. 2)¹⁵.

También establece que el Estado debe promover la creación y el desarrollo de programas y servicios dirigidos a facilitar la participación de la mujer, en condiciones de igualdad (art. 3). Dispone la ley en cuestión, a su vez, que los partidos políticos incluirán, en sus estatutos, mecanismos

¹¹ *Ibíd.*, pp.7, 8, y 9.

¹² El proyecto planteaba que los partidos políticos debían integrar sus nóminas o listas a cargos de elección popular, con un número de hombres y de mujeres proporcional a su magnitud en el padrón nacional electoral. Un detallado análisis de lo acontecido con el proyecto puede consultarse en Zamora Chavarría, E. Los Derechos Políticos de la Mujer 1986-2006 en Revista Digital de Derecho Electoral n.º 7, enero-junio, 2009.

¹³ Acuerdo comunicado vía oficio n.º TSE-1219 del 8 junio 1988.

¹⁴ Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, ley n.º 7142 del 2 de marzo de 1990, publicada en La Gaceta n.º 59 del 26 de marzo de 1990.

¹⁵ Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

eficaces para promover y asegurar la participación efectiva de la mujer en sus estructuras internas, sus papeletas electorales y en determinados cargos públicos (art. 5) y que, del porcentaje de capacitación partidaria (art. 194 del CE vigente), debían destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer (art. 6).

A tenor de ese contexto normativo, político y cultural, en 1996 operó una reforma de la ley electoral vigente en aquel momento, para adoptar el sistema de cuota de género que obligaba a los partidos políticos a incluir, en sus estatutos, aquellos mecanismos necesarios a fin de asegurar la participación de las mujeres en un porcentaje del 40% en sus delegaciones y órganos de dirección política así como en las papeletas dispuestas para los puestos de elección popular (Arts. 58, inciso n), 60 y su transitorio)¹⁶.

Propiamente en cuanto a financiamiento electoral, el artículo 58 del Código anterior, establecía:

Los estatutos de los partidos deberán contener:

(...) inc. ñ): El porcentaje y la forma en que se hará efectiva la disposición contenida en el artículo 6 de la Ley N.º 7142 de 8 de marzo de 1990. (Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer).

Del 30% (treinta por ciento) a que se refiere el párrafo primero del artículo 194 del Código Electoral, los partidos políticos deberán destinar un porcentaje para promover la formación y participación política de la mujer¹⁷.

Dispuesto el panorama en esos términos para 1999, y ante consulta de la ministra de la Condición de la Mujer, las reglas cambiaron una vez más. En relación con la obligación partidaria de incluir un 40% de mujeres en las listas de cargos de elección popular, y respecto de la obligación de destinar recursos de la contribución estatal al rubro de capacitación, el TSE, en su histórica resolución n.º 1863 del 23 de setiembre de 1999, revierte el criterio imperante desde 1977 (a partir del que bastaba que los partidos cumplieran con el 40% de mujeres en las nóminas, sin que el lugar que ocuparan fuera de relevancia)¹⁸ y establece que los partidos deben ubicar ese 40% de mujeres en puestos elegibles.

En cuanto a la obligación de destinar un porcentaje de la contribución estatal a capacitación femenina, el Tribunal hace un repaso de lo sucedido con el artículo 194 del Código Electoral vigente en esa fecha, en el cual concluye que el artículo 6 de la Ley de Igualdad había sufrido un vaciamiento y, por ende, una derogación tácita refleja. En efecto, en tanto que ese artículo remitía a los artículos 58, inc. ñ) y 194 del Código, su reforma en el año 1997 había eliminado esa referencia, con lo cual esa remisión carecía de contenido. La nueva legislación tuvo por génesis la indicada declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 193 CE puesto que, si bien el sentido de esa norma refería concretamente al adelanto del financiamiento estatal, la nulidad de ese ordinal afectó también la disposición sobre el porcentaje de capacitación dispuesto para promover la participación y formación política de la mujer¹⁹.

¹⁶ Ley n.º 7653 del 28 de noviembre de 1996.

¹⁷ Ibid., Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer.

¹⁸ TSE: Acta n.º 11112 del 25 de marzo de 1997, Artículo n.º 13.

¹⁹ Voto de la Sala n.º 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991.



IV. DESARROLLO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE CAPACITACIÓN PARTIDARIA

Desde la perspectiva reseñada, los esfuerzos de los partidos políticos por desarrollar y ejecutar actividades de capacitación representan, indudablemente, un factor de profundización democrática en el núcleo del sistema electoral costarricense; no cabe duda de que la utilidad de esas actividades se reporta no solamente para los partidos, sus militantes y la ciudadanía, sino que favorece, más bien, a todo el sistema democrático.

Bajo esa premisa, el tema de la capacitación partidaria ha sido desarrollado profusamente por los estratos normativos -legal, reglamentario, estatutario y jurisprudencial- dentro del ordenamiento jurídico costarricense. Así, es en la consideración esencial de esa permanente formación que el deber de capacitar -en condiciones de igualdad por razón del género- desempeña un rol importante en los ámbitos jurídico, legislativo, investigativo y ciudadano, máxime cuando se conjuga con la búsqueda de la efectiva inclusión de la mujer en la vida política.

Por lo anterior, el legislador de 2009 optó por instaurar un régimen de paridad a fin de velar por la participación política igualitaria de ambos géneros (en el caso femenino, definitivamente funciona como mecanismo afirmativo), en todas las nóminas y órganos de la estructura partidaria (art. 2 CE). No obstante, esa vocación tutelar no se agotó en la formulación de pautas genéricas, sino que, por el contrario, amplió su cobertura al ámbito de la formación, instrucción y capacitación técnica de quienes componen la agrupación política.

En sintonía con ese importante rol que cumple la capacitación en el seno de los partidos políticos (y especialmente en lo que a las mujeres refiere), los numerales 52 inciso p) y 103 del CE imponen un deber a esas agrupaciones a efecto de que la distribución de los aportes estatales -en periodos electorales y no electorales- responda a un enfoque paritario en la capacitación ciudadana y de sus militantes. Para asegurar el cumplimiento de ese mandato, las agrupaciones políticas deberán garantizar, en las correspondientes liquidaciones, que los gastos incluidos en ese rubro sean destinados, con igualdad, a la formación y promoción de los derechos humanos, la ideología y la participación política tanto de hombres como de mujeres.

Con base en el sentido de esos artículos, los partidos políticos actualmente se enfrentan a la exigencia de promocionar la formación de ciudadanos y militantes bajo criterios de igualdad, so pena de ver rechazadas sus liquidaciones de gastos. Ese imperativo descansa en la premisa de igualdad que garantiza la Carta Fundamental costarricense al tiempo que representa un factor medular en la aspiración por posicionarse a la vanguardia en punto a la efectiva participación política de la mujer.

Pues bien, de cara a ese contexto, cabe preguntarse qué posiciones tomaron los partidos políticos respecto de ese imperativo que el “capacitar paritariamente” representa. La respuesta a esa interrogante se relaciona directamente con la reglamentación implementada dentro de la órbita normativa de cada agrupación, la cual se ha procurado -en ejercicio del principio de autorregulación- con el propósito de cumplir con las funciones y fines encomendados a la agrupación política.

Por lo anterior, resulta pertinente analizar de qué forma conciben los partidos políticos las actividades por desarrollar en cumplimiento de ese previsto en los numerales 52 inciso p) y 103 del CE.

Una revisión de los estatutos de los partidos Liberación Nacional (PLN), Acción Ciudadana (PAC), Movimiento Libertario (PML), Unidad Social Cristiana (PUSC), Frente Amplio y Renovación Costarricense (PRC)²⁰ permite convenir que no existe uniformidad en el tratamiento de las actividades de formación o instrucción de los partidos políticos. Más bien, las cartas constitutivas de las seis agrupaciones partidarias referidas son omisas en definir qué actividades, labores o programas se contienen dentro de esa acepción de la capacitación partidaria.

Desde un nivel semántico básico tal concepto, en palabras de la Real Academia Española, deriva en calidad sustantiva del infinitivo *capacitar*, entendido este como la acción de *hacer a alguien apto, habilitarlo para algo*. Esta formulación se adiciona a lo prescrito por el Reglamento sobre Financiamiento de los Partidos Políticos (RFPP) (art. 59) y a la letra del Manual de Cuentas (MC) implementado por el TSE. Este último instrumento contable contempla, como gastos de capacitación, aquellos que se cargan en este rubro por concepto de:

promoción de cursos, seminarios, encuentros académicos, programas de becas, etc., diferenciándose de aquellos que se refieren a las actividades específicas de formación o preparación de fiscales y miembros de juntas electorales durante el proceso electoral, que corresponden a gastos de organización²¹.

Bajo esa lógica, si no existen complicaciones de orden lingüístico o técnico para la definición de los rubros o aspectos integrantes de la *capacitación partidaria*, se estima que su concreción es una oportunidad de mejora en los estatutos internos partidarios, de cara a buscar un mayor y mejor cumplimiento en lo que a ese imperativo respecta.

Dicho lo anterior, los órdenes normativos de las seis agrupaciones referidas son consistentes en identificar, al menos, dos aspectos sustanciales en punto a la capacitación partidaria. En un primer lugar, los estatutos internos contienen una **cláusula general de cumplimiento** que, con sus evidentes contrastes, no es más que el desarrollo estatutario de los artículos 52 inciso p) y 103 del CE ya indicados.

De esta forma las pautas genéricas de cumplimiento se muestran en el cuadro n.º 1 que, de seguido, se presenta:

²⁰ La selección de esas seis agrupaciones políticas, para la integración de la muestra, se definió con base en los resultados electorales que esos partidos obtuvieron en el proceso electoral nacional de 2010. En este caso, el pasado histórico se toma como un criterio objetivo a partir del cual se llevará a cabo el análisis propuesto.

²¹ Para la revisión del Manual de Cuentas indicado, ver anexo n.º 1 en el documento visible en el siguiente enlace: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/financiamientodelospartidospoliticos.pdf>.



Cuadro n.º1
Normas de cumplimiento sobre capacitación paritaria en los estatutos de los partidos políticos

Partido	Artículo	Texto de la norma
Liberación Nacional	173 inc. 3)	“El partido Liberación Nacional tiene como uno de sus fines, fomentar la equidad entre el hombre y la mujer, incorporando una perspectiva de sexo. Para ello se propone cumplir con los siguientes objetivos: (...) 3. Promover el liderazgo político de las mujeres, para lo cual el Partido se compromete a desarrollar y financiar programas de formación y capacitación política para las mujeres, así como programas de sensibilización y concientización dirigidos a los hombres”.
Acción Ciudadana	38 inc. 3) 41 incs. 1) y 2)	“La Comisión de Capacitación y Formación Ciudadana será el órgano encargado de la capacitación y formación política de los miembros del Partido. (...) hará un especial esfuerzo por promover la formación y la participación política de la mujer y de los jóvenes (...)”. “Comisión de la mujer. (...) 1. Promoverá procesos de capacitación para el ejercicio pleno de su ciudadanía y para el empoderamiento personal de las mujeres. 2. Promoverá procesos de capacitación de hombres y mujeres del partido con el objetivo de conocer y reconocer los impactos diferenciados que sobre los hombres y mujeres tienen los hechos sociales, económicos, políticos y culturales”.
Unidad Social Cristiana	22 inc. g)	“De las funciones del Comité Ejecutivo: Al Comité Ejecutivo Nacional del Partido le corresponden, entre otras, las siguientes funciones: (...) g) Acordar el porcentaje del financiamiento adelantado que el Estado otorgue al Partido, que se destinará a la promoción, formación y organización de la participación política de la mujer socialcristiana”.
Movimiento Libertario	72 inc. b)	“(…) b) El Comité Ejecutivo Nacional deberá crear también un organismo interno denominado ‘Secretaría de Capacitación y Formación ideológica’ el cual tendrá dentro de sus objetivos el de dar énfasis a la capacitación que tienda a la formación y la participación política de la mujer libertaria. Para ello destinará una suma no inferior al cuarenta por ciento del presupuesto que se le asigne a esta Secretaría”.
Renovación Costarricense	13 inc. 12.b)	“Entre los principios doctrinales sobresalen: (...) 12. Impulsar programas que eduquen a los costarricenses sobre cuestiones de seguridad personal y salvaguardar sus bienes dentro y fuera de sus hogares. (...) b) Respecto del rubro mencionado en el inciso “9” destinado a capacitación y formación política, el mismo, se distribuirá en forma paritaria y permanente”.
Frente Amplio	8 57	“Son derechos de los afiliados/as del Frente Amplio: (.) h) Recibir formación, capacitación y adiestramiento políticos”. “(…) Dedicará a gastos de formación política un cinco por ciento de la contribución estatal que llegare a recibir, garantizando la formación y promoción de ambos géneros en condiciones de efectiva igualdad (...)”.

Fuente: elaboración propia con base en los estatutos internos de los partidos políticos.

En consonancia con esas pautas de cumplimiento, los estatutos internos partidarios, además, incluyen un señalamiento expreso en calidad de **pauta de financiación** a partir del cual el partido político fija, en ejercicio de su autodeterminación, una previsión presupuestaria del porcentaje de contribución estatal que pasará a engrosar la reserva permanente de capacitación partidaria. Justamente por ser esa una facultad de los partidos, la definición cuantitativa de los montos que integrarán esta reserva varía en cada agrupación. Para conocer esa voluntad partidaria, en el cuadro n.º 2 se incluyen las previsiones presupuestarias de las seis agrupaciones bajo examen en términos del porcentaje de contribución estatal que, según sus estatutos, deberán destinar al rubro de capacitación partidaria:

Cuadro n.º 2
Previsiones estatutarias para la conformación de la reserva de capacitación partidaria

Partido	Artículo	Texto de la norma
Liberación Nacional	54	1% de la contribución estatal que llegare a recibir.
Acción Ciudadana	53	20% de la contribución estatal que llegare a recibir se destinará para las reservas de organización y capacitación, y, de ese total, un 40% se dedicará al segundo de estos rubros.
Unidad Social Cristiana	20 inc. h)	3% de la contribución estatal que llegare a recibir.
Movimiento Libertario	69 inc. k)	3% de la contribución estatal que llegare a recibir.
Renovación Costarricense	13 incs. 9), 10), 15) y 16)	5% de la contribución estatal que llegare a recibir se destinará para las reservas de organización y capacitación, y, de ese total, un 2% se dedicará al segundo de estos rubros.
Frente Amplio	57	5% de la contribución estatal que llegare a recibir.

Fuente: elaboración propia con base en los estatutos internos de los partidos políticos.

De la información detallada en el cuadro anterior no es posible identificar una tendencia en relación con la voluntad de los partidos políticos para establecer el contenido económico de la reserva de capacitación puesto que, al fijarse mediante previsiones porcentuales, los montos destinados a esos efectos únicamente serán conocidos cuando la liquidación de gastos sea revisada y, con esto, se determinen los niveles de aprobación y objeción.

Lo dicho a este punto representa el desarrollo normativo que los estamentos legal y estatutario han desarrollado del precepto constitucional contenido en el artículo 96.

Otro de los ámbitos en el que la capacitación paritaria a cargo de los partidos políticos ha tenido eco y desarrollo lo es en la **jurisprudencia electoral costarricense**.

Así, la resolución n.º 6775-E8-2010 de las 15:35 horas del 8 de noviembre de 2010 desarrolla el criterio de la autoridad electoral a partir del cual los montos que el Estado otorgue a los partidos, por concepto de reembolso de gastos por los rubros de organización y capacitación (pagados directamente por la Tesorería Nacional ante la orden de giro del TSE) al partido político, pasan a formar parte de su patrimonio, razón por la cual sí pueden ser objeto de eventual embargo.



Otro de los criterios emanados de la autoridad electoral, en su resolución n.º 1387-E8-2014 de las 12:10 horas del 10 abril de 2014, resulta importante en cuanto a la cuestión tratada toda vez que, las reservas permanentes de los partidos políticos, como ya se dijo, tienen un carácter “acumulativo” -no perentorio- de los recursos que integren esos fondos. Literalmente el TSE señaló que:

(...) las reservas para gastos permanentes de capacitación y organización, por ser parte del patrimonio de los partidos políticos, no deben regresar al erario, sino que se mantienen dentro de los haberes del partido y se verán eventualmente acrecidos por los montos que le corresponda a cada partido por su participación en los procesos electorales siguientes. (...) esos montos permanecen reservados para ser liquidados como gastos permanentes de capacitación y organización en el futuro.

La jurisprudencia electoral también zanjó el tema de que las reservas permanentes de capacitación y organización derivan de los resultados obtenidos en los procesos electorales nacionales. En este sentido:

D) El régimen general del financiamiento está previsto para cubrir los gastos que genere la participación de los partidos en la elección presidencial y diputadil, así como los dirigidos a satisfacer sus necesidades de capacitación y organización política (artículo 96 de la Constitución), mientras que el régimen especial o complementario solo contempla como ‘gastos justificables’ los generados por la participación partidaria en el proceso electoral municipal (artículo 101 del Código Electoral) .

Con esa decisión la autoridad electoral determinó que los resultados obtenidos en los comicios municipales, por cualquier agrupación política, no influirán en el aumento o disminución de los recursos que integran esos fondos permanentes.

En el plano específico de la capacitación paritaria por razón de género, el TSE interpretó, en la resolución n.º 1677-E8-2012, del 23 de febrero de 2012, los artículos 52 inc. P) y 103 del Código Electoral y el artículo 59 del Reglamento sobre el financiamiento de partidos políticos, para señalar que la regla de paridad queda excepcionada si se trata de una convocatoria partidaria abierta o de capacitaciones dirigidas exclusivamente a mujeres. En este sentido indicó:

Para asegurar ese acceso igualitario a los programas y eventos de capacitación, los partidos deben considerar e invitar a la misma cantidad de hombres y mujeres, lo que habrá de ser certificado por el contador público autorizado con vista de los documentos utilizados para hacer la respectiva convocatoria. El gasto de capacitación será redimible si, habiéndose respetado escrupulosamente ese imperativo de convocatoria paritaria, finalmente se presentan al evento más personas de un sexo que del otro. El indicado requerimiento de convocatoria paritaria para poder obtener luego el respectivo 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.

El tema fue nuevamente objeto de pronunciamiento en la resolución n.º 5078-E8-2012 de las 11:02 horas del 4 de julio de 2012 en la que, teniendo presente la finalidad apuntada en la anterior resolución, el TSE acepta una tercera excepción al deber de capacitación paritaria, en el caso de convocatorias partidarias internas, en las siguientes condiciones:

(...) el gasto será redimible si, habiéndose respetado escrupulosamente ese imperativo de convocatoria paritaria, finalmente se presentan al evento más personas de un sexo que del otro. Para arribar a esta conclusión es menester considerar que son los propios invitados quienes, a la larga, deciden libremente si asisten o no y, por ende, se trata de un asunto que escapa del control de las agrupaciones políticas.

De la misma manera la citada resolución establece, en cuanto a becas partidarias, *que lo que define el cumplimiento de la norma, no lo será la paridad en la convocatoria, sino en la adjudicación efectiva.*

Tanto la segunda excepción anotada como la precisión, en cuanto a becas, deben valorarse como una profundización del principio de igualdad en la participación política de la mujer pues, por una parte, permiten las capacitaciones con enfoque transversal de género y, por otra, cumplen con la Recomendación n.º 25 del Comité de Seguimiento de la CEDAW, respecto del párrafo 1.º del artículo 4.º de la Convención, en cuanto a que la aplicación de las medidas especiales de carácter temporal debe conducir a resultados formales y reales.

V. LA CAPACITACIÓN PARITARIA EN LAS LIQUIDACIONES DE GASTOS CORRESPONDIENTES AL PERIODO ELECTORAL 2006-2010

Precisadas las características más importantes sobre el deber de capacitación paritaria que el Código Electoral impone a los partidos políticos -y la jurisprudencia electoral ha desarrollado- es necesario evaluar la aplicación práctica de ese imperativo en aras de precisar si las agrupaciones políticas han cumplido con la formación e instrucción, en condiciones igualitarias, tanto de hombres como de mujeres.

Por esta razón es importante analizar cuál fue la dinámica de participación femenina en las actividades de capacitación que los partidos políticos llevaron a cabo durante el periodo no electoral posterior a la campaña de 2006-2010, puesto que es tras esos comicios cuando se establecen por primera vez los montos correspondientes a las reservas permanentes establecidas en el Código Electoral de 2009.

El monto máximo por repartir entre los partidos políticos, con ocasión del proceso electoral de 2010, ascendió a los ₡17.174 millones de colones (diecisiete mil ciento setenta y cuatro millones de colones). Eso sí, también debe señalarse que, para los comicios de ese año, los partidos políticos presentaron sus gastos correspondientes sin que a esa fecha rigiera la paridad en la capacitación, norma que entró definitivamente en vigor luego de finalizadas esas elecciones.

Así las cosas, con posterioridad al proceso electoral de febrero 2010, según se refleja en el cuadro n.º 3, los fondos permanentes de las agrupaciones políticas se constituyeron de la siguiente manera:

Cuadro n.º 3
Reservas de capacitación (abril 2010 - setiembre 2013)
–cifras en millones de colones–

P.p	% Capacit.	Reserva original	Monto Revisado	Monto Aprobado	Remanente (¢)	Remanente (%)
PASE	5%	¢44,67	¢0,00	¢0,00	¢44,67	100,00%
PAC	10%	¢501,82	¢102,05	¢57,85	¢88,80*	17,70%*
PFA	5%	¢17,42	¢9,00	¢1,53	¢15,89	91,22%
PLN	1%	¢110,28	¢5,70	¢0,00	¢110,28	100,00%
PML	5%	¢167,60	¢1,64	¢0,66	¢166,94	99,61%
PRC	5%	¢23,69	¢6,35	¢1,00	¢22,69	95,78%
PUSC	3%	¢31,62	¢0,00	¢0,00	¢31,62	100,00%
PRN	5%	¢6,79	¢0,10	¢0,00	¢6,79	100,00%
PUAC	3%	¢3,27	¢0,00	¢0,00	¢3,27	100,00%
Total		¢907,16	¢124,83	¢61,04	¢490,93	54,12%

Fuente: Elaboración propia.

*Por resolución n.º 3646-E3-2013 el TSE ordenó la inscripción de una modificación estatutaria del partido en los porcentajes para gasto permanente. Por esta razón el remanente para gastos de capacitación del PAC sufre una disminución que no es producto de la aprobación de montos por ese concepto.

En esos términos, las reservas de capacitación aglutinaron, en su conjunto, un monto cercano a los mil millones de colones. De esa suerte, el insumo financiero para que los partidos políticos acometieran las labores de capacitación de sus estructuras, militantes y ciudadanos en general -en forma paritaria- estaba dado.

Como se desprende del cuadro n.º 3, únicamente cuatro partidos políticos (PAC, PFA, PML y PRC) dispusieron efectivamente de alguna cantidad de esos montos integrantes de la reserva de capacitación. Esas agrupaciones utilizaron cerca de ¢61 millones en el periodo que va de abril de 2010 a setiembre de 2013, de las cuales el partido Acción Ciudadana fue la agrupación con el mayor porcentaje de aprovechamiento efectivo (11,53% de la reserva original, que corresponde a un monto de ¢57,85 millones).

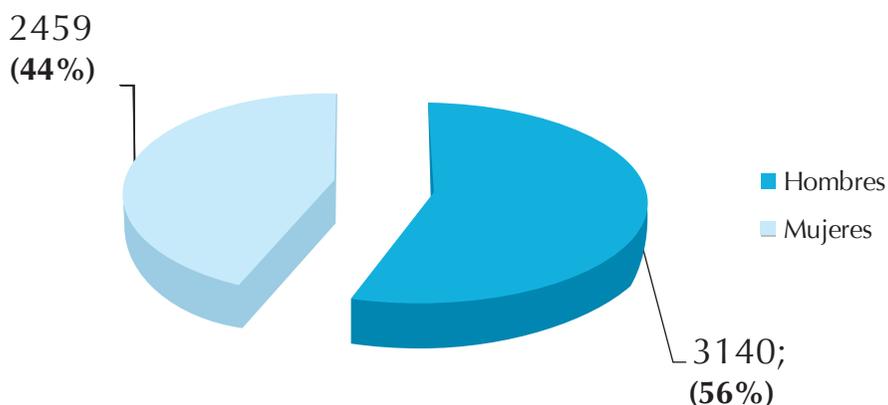
Por su parte, las otras cinco agrupaciones políticas (PASE, PLN, PUSC, PRN y PUAC) mantuvieron intactas sus reservas de capacitación y, por tanto, aproximadamente ¢197 millones no fueron liquidados.

Esa situación deviene en una condición llamativa, desde la aspiración de los partidos políticos como organizaciones permanentes, cuando se toma en cuenta que esas cinco agrupaciones lograron comprobar, ante el TSE, gastos de capacitación por tan solo ¢61,04 millones. Entonces, de lo dicho se tiene que, al bajo nivel de efectividad en las liquidaciones a cargo de los partidos -como contraste entre los que se presentan y los que finalmente son aprobados-, se suma una notable apatía partidaria (y de sus autoridades responsables) para concertar y desarrollar actividades de formación y capacitación política.

La base anterior permite comprender, al menos en un plano preliminar del análisis, el estado de las reservas de capacitación y el comportamiento de los partidos en relación con ellas. Sin embargo, para el estudio propuesto ese es un dato que, en sí mismo, no termina por dimensionar el verdadero propósito de esos fondos financieros y los efectos que acarrea su subutilización.

En ese sentido se hace necesario verificar -también- en qué medida los montos incluidos en las reservas de capacitación han tenido un verdadero impacto en el quehacer político de las agrupaciones y en la formación político-ideológica de sus huestes partidarias. Para ello cabe señalar, tomando datos que van de abril de 2010 a abril de 2013, que la cantidad de participantes en los eventos de capacitación de los partidos políticos que liquidaron gastos²² ascendió a 5599 personas (ver gráfico n.º 1). De ese total de asistentes, 3140 fueron hombres y las 2459 restantes, mujeres; con ello queda en evidencia una brecha de participación efectiva en los eventos referidos que oscila, aproximadamente, en 8 puntos porcentuales (681 personas).

Gráfico n.º 1. Distribución de participantes en eventos de capacitación partidaria (abril 2010 a abril 2013)



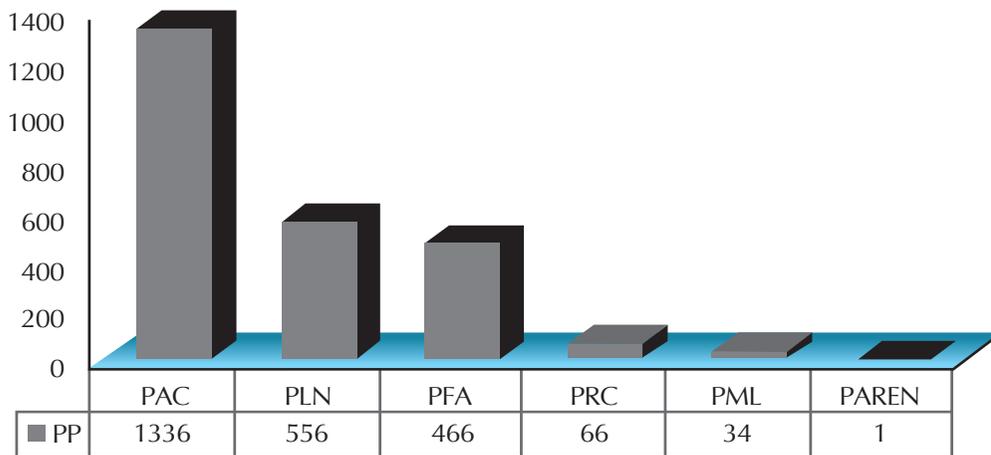
Fuente. Elaboración propia con datos del DFPP.

²² Nótese que el dato en cuestión se refiere a la participación de personas en actividades de capacitación que fueron reportadas, posteriormente, al TSE con el fin de buscar el reembolso de las erogaciones hechas por ese concepto.



De ese total representado en el gráfico n.º 1 existen diferencias sustanciales, entre agrupaciones políticas, en lo que a la formación y capacitación de las mujeres respecta. De esta forma, los partidos Acción Ciudadana, Liberación Nacional y Frente Amplio capacitaron, comparativamente, más mujeres que los partidos Renovación Costarricense, Movimiento Libertario y Restauración Nacional a partir del periodo electoral de 2010 y hasta abril de 2013²³. La información de mujeres capacitadas por partido político queda de manifiesto en el gráfico n.º 2 que, de seguido, se presenta.

Gráfico n.º 2. Mujeres capacitadas por partido político



Fuente. Elaboración propia con datos del DFPP.

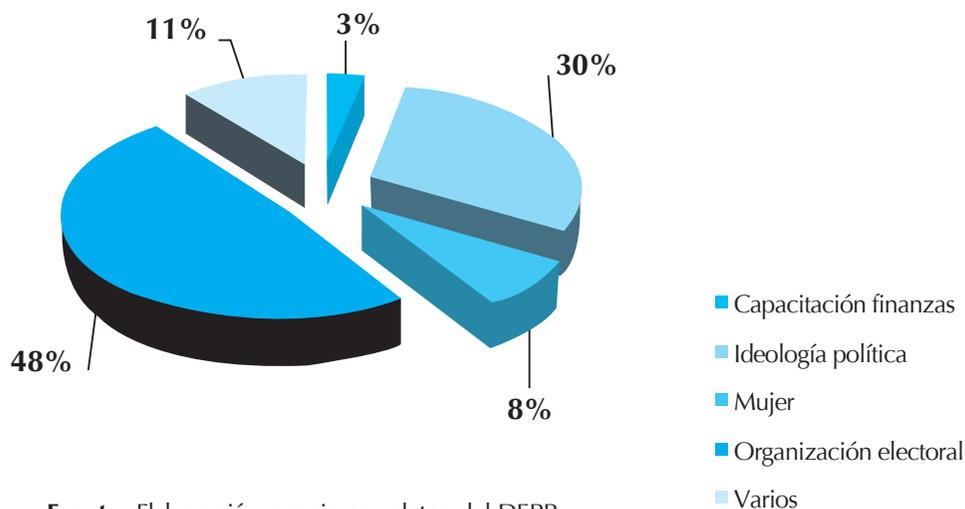
De lo indicado se muestra, entonces, que de las 2459 mujeres capacitadas por todas las agrupaciones políticas, 1336 lo fueron por el PAC (54,33%), el PLN (22,61%) y el FA (18,95%) en su conjunto. Mientras tanto, el número de mujeres capacitadas por los restantes partidos que presentaron gastos de liquidación por este concepto (PRC, PML y PRN) reúne, de frente al total general, una bajísima proporción (101 personas, 4,1%).

De interés para el estudio es, además, conocer la agenda temática en la que se han desarrollado las actividades de formación e instrucción político-ideológica. Con ello, dentro del periodo comprendido entre abril de 2010 y abril de 2013, los partidos que liquidaron gastos en el rubro analizado realizaron, en total, 93 capacitaciones en tópicos relativos a: organización electoral, ideología política, mujer, finanzas y temas varios.

El gráfico n.º 3 sintetiza los datos a la vez que los representa con la proporción adecuada según número de eventos desarrollados en cada eje temático.

²³ Debe tenerse presente que, en cuanto a los datos indicados, el ámbito de análisis fue ampliado al incluir la liquidación del proceso electoral de 2010 y no, tan solo el periodo no electoral comprendido entre los meses de abril de 2010 y 2013.

Gráfico n.º 3. Capacitaciones según eje temático



Fuente. Elaboración propia con datos del DFPP.

Como puede observarse, la gráfica en cuestión demuestra que, actualmente, los temas electorales dominan la agenda que los partidos despliegan para la instrucción y capacitación ciudadana. Con ello, se muestra de forma evidente que los eventos de capacitación impartidos por las agrupaciones políticas son tenidos, antes que nada, como insumos dirigidos a afinar, fortalecer y optimizar la dinámica funcional en lo que a comicios y procesos electorales respecta.

Reforma legislativa para estimular el uso del rubro de capacitación. El actual Código, reiteramos, introdujo el principio de paridad y el mecanismo de alternancia o de lista trenzada²⁴ a la vez que la posibilidad de que los partidos políticos definan el sexo que encabeza las listas de candidaturas a los cargos de elección popular (art. 148). Esto significó que, tanto en la elección municipal de diciembre de 2010, por ejemplo las alcaldías, como en la elección nacional de febrero de 2014, respecto de las diputaciones, los resultados en cuanto a representación femenina fueran deficitarios. En el caso de las alcaldías, en 2010 prácticamente se mantuvieron los resultados electorales de 2002 y 2006, al elegirse 7 (8,6%), 9 (11,1%) y 10 (12,3%) mujeres alcaldesas, respectivamente.

En la elección legislativa de 2014 se esperaba que las diputadas aumentaran del 38.6% de las elecciones de 2006 y de 2010 (22 mujeres) a un monto mayor. Sin embargo, las mujeres solamente lograron 19 de los 57 puestos en disputa (33%)²⁵.

También, para entonces, ya se conocía el uso que de los rubros de capacitación venían liquidando los partidos el cual como exponemos, es inferior al 10% del total al que tenían derecho.

²⁴ Un detalle de la aplicación del mecanismo de alternancia puede localizarse en Zamora Chavarría, E. *El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación* en Revista Digital de Derecho Electoral n.º 17, enero-junio, 2014.

²⁵ Brenes Villalobos, D y Picado León, H. *Evaluando la paridad y la alternancia* en Revista Digital de Derecho Electoral n.º 18, julio-diciembre, 2014.



Frente a esta situación, las diputadas de la Comisión Permanente de Asuntos de la Mujer, y todas las legisladoras del periodo legislativo 2010-2014²⁶ plantearon reformar los artículos 52, incs. ñ), o) y p) y 96 del CE a fin de introducir la denominada paridad horizontal en las nóminas dispuestas para todos los cargos de elección popular - suprimiendo la libertad partidaria de elegir el sexo de quien encabezara la nómina- así como variar el actual sistema regulatorio de la capacitación partidaria.

Con ese propósito, la propuesta sugiere que los partidos diseñen y adopten una política de igualdad y equidad de género que contemple acciones afirmativas, claras y precisas, a efecto de tender hacia la igualdad en la participación política de hombres y mujeres (principalmente a partir de la creación, a lo interno del partido, de una secretaría de género). La implementación de esta política, señala el proyecto, deberá ser supervisada por el TSE "(...) quien estará obligado a establecer mecanismos internos y externos de seguimiento y monitoreo de su cumplimiento. Además aclara (...) los términos de la frase 'capacitación paritaria' establecida en el artículo 52 inciso p) de tal forma que se entienda que la temática establecida deben recibirla hombres y mujeres ya sea en grupos mixtos o en grupos separados por sexo según lo determine la especificidad en género".

El proyecto también propone "que los partidos políticos puedan recibir anticipadamente los dineros provenientes de la contribución estatal para formación y capacitación política en época electoral y no electoral previa presentación anual de un plan de formación y capacitación y un plan presupuesto del mismo".

Es interesante anotar que la reforma exige que los partidos presenten, ante el TSE "(...) un informe del cumplimiento de la política de acuerdo con el plan de acción aprobado seis (6) meses antes de la convocatoria a las elecciones internas y primarias", por lo que la no implementación de la indicada política facultaría al TSE "(...) a no autorizar el pago de monto alguno de la contribución estatal".

VI. CONCLUSIONES

La primera de las conclusiones derivada de nuestro estudio apunta a que existen espacios de mejora en cuanto al deber de capacitación paritaria en la dinámica funcional de los partidos políticos. Desde esa posición, el proyecto de reforma comentado en el apartado anterior representa una ventana de oportunidad en la búsqueda por una igualdad real de la mujer en lo que a su capacitación político-electoral refiere. En este sentido, y citando nuevamente a Delia Ferreira:

La diferencia en la capacidad de acceso a financiamiento entre varones y mujeres quizás sea más significativa en el momento de la incorporación a la vida política activa y la construcción de los liderazgos. Ese proceso de construcción de imagen y formación dirigencial es clave para el posicionamiento público y partidario que es necesario en los procesos de nominación de candidatos. En algunos países, (...), las normas sobre financiamiento público de los partidos incluyen expresamente la obligación de dedicar

²⁶ Asamblea Legislativa, Expediente n.º 19.010: "Reforma del artículo 52 incisos Ñ), O), P) y artículo 96 de la ley n.º 8765, Código Electoral, para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos".

un porcentaje de los fondos recibidos a la capacitación de dirigentes mujeres (...). En (...) Costa Rica, Panamá e Italia se ha avanzado legislativamente en la cuestión y (...) una parte de los recursos públicos asignados a los partidos debe orientarse a la capacitación de líderes mujeres y a la promoción de la participación activa de la mujer en política ²⁷.

La normativa vigente resulta medular en esa aspiración por capacitar, efectivamente, a hombres y mujeres por igual y, puesto que su implementación no es plena, resta por descubrirse su verdadero potencial de aplicación, ya que su valor radica en constituir un valioso insumo para la construcción de liderazgos femeninos, ligado a las posibilidades de las mujeres de ejercer una participación política efectiva y, también, de llegar a cargos de elección popular (y ejercer en mejores condiciones su mandato popular).

Varias razones podrían explicar esta subutilización de las reservas de capacitación: por una parte, aún se identifica un importante desconocimiento de los partidos políticos sobre la existencia del mecanismo en sí mismo y su metodología de empleo. En ese sentido, el TSE ha desplegado, directamente y, por intermedio de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia, IFED, y de su Registro Electoral (Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos) una importante y continua línea de capacitación partidaria²⁸. Sin embargo, es probable que la entrada en vigencia del nuevo Código, a escasos días de la convocatoria a las elecciones nacionales de 2010 y, posteriormente, la urgencia en la liquidación de los partidos de su rubro financiero de campaña, en ese mismo año, concentraran sus esfuerzos en esa materia, dejando de lado, los eventos y actividades de formación.

Otra razón posible de esa subutilización de las reservas parte de las dificultades que conlleva el diseño normativo en los términos actuales: tomando como base que la norma constitucional dispone que el pago de la contribución estatal, en los tres rubros apuntados (campaña, organización y capacitación) lo es por reembolso, previo gasto comprobado, las agrupaciones políticas se ven ante el imperativo de financiar -con recursos propios- sus actividades de capacitación. En ese punto, ciertamente buena parte de los partidos ha reiterado, en distintos foros, no disponer de los recursos financieros para incurrir en esas erogaciones y, posteriormente, acudir a su reembolso.

En efecto, mientras que para la utilización del rubro de gastos electorales los partidos cuentan con el adelanto de la contribución estatal (previa rendición de garantías líquidas, como señalamos) o con la posibilidad de emitir certificados de cesión, esas alternativas de acción no están habilitadas en cuanto a financiamiento permanente. Sin embargo, puesto que la realización de actividades de capacitación no está limitada a un periodo específico ni que esos eventos conlleven el desembolso de altas sumas dinerarias a ser utilizadas en plazos tan breves como en el caso de las actividades de campaña, esta objeción no parece, prima facie, de recibo. Nótese que el diseño es el mismo para la utilización del rubro de campaña y, sin embargo, en este caso los partidos sí encuentran las formas de incurrir en gastos para, posteriormente, solicitar su reembolso.

²⁷ Ferreira Rubio, Delia: op. cit. pág. 5.

²⁸ Así lo demuestra la copiosa lista de actividades de capacitación realizadas desde enero de 2010 hasta la fecha. Sobre el particular ver, en el sitio web del TSE (www.tse.go.cr) los informes anuales de labores del TSE (2011, 2012 y 2013) así como los informes anuales de labores de la Dirección General del Registro Electoral y del IFED.



Si agregamos a lo anterior que, a partir de las elecciones nacionales de febrero de 2014 y, una vez concluida la liquidación partidaria de campaña, la reserva por concepto del rubro de capacitación se verá altamente incrementada, deviene urgente la necesidad de que los partidos implementen estrategias que les permitan utilizar, de forma efectiva, los montos reservados para ese rubro en concreto.

Aunado a lo anterior está también el hecho de que la definición estatutaria que hace la mayoría de los partidos -en cuanto al porcentaje de la contribución que destinan a gastos de capacitación- es muy baja en comparación, por ejemplo, con el de gastos de campaña.

Se han señalado también, como dificultades para el uso de este rubro, el hecho de que las convocatorias a actividades de capacitación debían ser paritarias en todos los casos, así como que, por esa razón no podían llevarse a cabo con enfoque de género. Sin embargo, como también vimos, ambos asuntos fueron oportunamente abordados por el TSE -en las resoluciones citadas- por lo cual estos aspectos no deberían generar problema alguno, al menos a partir de abril de 2012.

Otra conclusión de orden general pareciera ser que, el tema “Mujer” no es, ni de cerca, uno de los ejes en que mayor inversión despliegan los partidos políticos. Esa indicación, aunado el bajo número de mujeres partícipes de los eventos de capacitación, demuestra (a partir del parámetro objetivo-cuantitativo construido sobre la base de las cifras recogidas) que los partidos políticos no cumplen adecuadamente el deber de capacitación paritaria.

Y es que, en muchas ocasiones, los partidos no atienden ese deber en razón de que no emplean, en ningún sentido, los fondos permanentes de capacitación. Así, podría decirse que primordialmente no estamos, en este caso, frente a una situación de discriminación particular de las mujeres a lo interno de los partidos, y sí de cara a una apatía generalizada de esas estructuras partidarias, por acometer la importante labor que la instrucción y formación de sus militantes representa.

Esto nos lleva también a preguntarnos por el papel de las mujeres dentro de los partidos políticos en punto a la utilización del rubro de capacitación, toda vez que los datos no permiten concluir que haya una preocupación de su parte, con excepción de la reforma planteada por las mujeres diputadas ya señalada. Ahora bien, sin demérito del importante cambio que propone, ello no implica que, mientras tanto, el actual diseño normativo no se pueda utilizar de mejor manera.

Por último, si bien Costa Rica integra la lista de los pocos países que, a nivel mundial, han legislado en esta materia, también es criterio propio que la normativa actual no contempla la utilización de los rubros de organización ni de campaña para las mujeres. De manera que, como lo afirma la CEPAL: El acceso diferenciado a los recursos económicos para las campañas “(...) suele beneficiar más a los hombres cuya red de capital social está más desarrollada, debido a la naturaleza más poderosa y frecuente de los nexos masculinos en el mundo público”²⁹, el abordaje de esa reforma legislativa integra también la lista de pendientes. Lo anterior, sin embargo, tampoco es óbice para que los partidos políticos dispongan, en sus estatutos, de reglas puntuales en este sentido -como lo han hecho muchos-, por ejemplo en cuanto a cuotas o paridad en las nóminas de elección popular.

²⁹ ONU/CEPAL: *El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe*, en X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito/ LC/L.2738(CRM.10/3) Agosto de 2007, pp.39-40.

La aplicación, por vez primera, del principio de paridad y el mecanismo de alternancia en los cuatro ámbitos señalados: las elecciones municipales de diciembre de 2010; la renovación de estructuras partidarias, a partir de febrero de 2010, la pasada elección nacional de febrero de 2014; y, por último, la elección municipal de febrero de 2016 (cuando se aplique a la elección de regidores)³⁰, exigen del Tribunal Supremo de Elecciones una sistematización, análisis y conclusiones del nuevo régimen con el propósito de conocer mejor su impacto en esta primera fase.

El TSE, junto con el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)³¹, procederá a realizar ese balance. Es nuestra esperanza que tanto la mencionada investigación en materia de elección de diputadas como la presente -sobre la utilización del rubro de capacitación, para el cuatrienio 2010-2014- aporten luces a esa importante tarea.

LITERATURA CONSULTADA

Autores

Brenes Villalobos, D y Picado León, H. "Evaluando la paridad y la alternancia". En: *Revista Digital de Derecho Electoral* n.º 18, julio-diciembre, 2014 (<http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>), San José, Costa Rica.

Ferreira, Delia. "Financiamiento político y género". En: *Seminario Internacional "Una década de cuota femenina en América Latina: balance y perspectivas para la participación política de la mujer"*, Santo Domingo, 13 al 15 de octubre de 2008.

ONU/CEPAL: "El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe". En *X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, Quito/ LC/L.2738(CRM.10/3), agosto de 2007.

ONU/-Comité CEDAW. *Recomendación Gral. n.º 25- párrafo 1.º, art. 4.º Convención CEDAW : medidas especiales de carácter temporal*. Período de Sesiones 1999.

Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Tomado de: www.rae.es

Unión Interparlamentaria Mundial. *Women in national parliaments*. Tomado de: <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>.

³⁰ Debido a la reforma del Código Municipal (ley n.º 7794) de 2007 y, en consonancia con la resolución del TSE n.º 0405-E8-2008 de las 7:20 horas del 8 de febrero de 2008, los regidores pasarían, después de la elección nacional de febrero de 2010, a ser electos junto con los demás cargos municipales, en febrero de 2016. Siendo que en la elección nacional fueron electos junto con los cargos nacionales, se reitera que esta se llevó a cabo bajo el sistema de cuota y puesto elegible.

³¹ El TSE y el INAMU están prontos a la firma de una Carta de Intenciones, dentro del marco del convenio existente entre ambas instituciones, en que uno de sus fines es precisamente la realización de este balance/evaluación. Cfr. TSE sesión ordinaria n.º 123, artículo cuarto, del 25 de noviembre de 2014.



Zamora Chavarría, Eugenia Ma. "Los Derechos Políticos de la Mujer 1986-2006". En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 7, enero-junio, 2009.

_____. "El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral". En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 9, Primer Semestre 2010.

_____. "El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación". En: *Revista de Derecho Electoral*, n.º 17, Primer Semestre 2014.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Resoluciones

N.º 1863 de las 9:40 horas del 23 de setiembre de 1999.

N.º 1236-3-E-2001 de las 14:40 horas del 7 de junio de 2001.

N.º 0405-E8-2008 de las 7:20 horas del 8 de febrero de 2008.

N.º 4114-E8-2009 de las 10:30 horas del 3 de setiembre de 2009.

N.º 5131-E8-2010 de las 15:20 horas del 30 de julio de 2010.

N.º 6775-E8-2010 de las 15:35 horas del 8 de noviembre de 2010.

N.º 1677-E8-2012 de las 11:20 horas del 23 de febrero de 2012.

N.º 5078-E8-2012 de las 11:02 horas del 4 de julio de 2012.

N.º 3646-E3-2013 de las 15:10 horas del 9 de agosto de 2012.

N.º 1387-E8-2014 de las 12:10 horas del 10 abril de 2014.

Acuerdos

Acta sesión ordinaria n.º 11112 del 25 de marzo de 1997, artículo n.º 13.

Acta sesión ordinaria n.º 123 del 25 de noviembre de 2014, artículo 4.º.

Informes (www.tse.go.cr)

Tribunal Supremo de Elecciones. Informe Anual de Labores correspondiente a los períodos 2010, 2011, 2012 y 2013.

Dirección General de Registro Electoral. Informe Anual de Labores correspondiente a los períodos 2010, 2011, 2012 y 2013

Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Informe Anual de Labores correspondiente a los períodos 2010, 2011, 2012 y 2013.

Corte Suprema de Justicia: Sala Constitucional

Voto n.º 980-91 de las 13:30 horas del 24 de mayo de 1991.

Normativa nacional e internacional

Constitución Política de Costa Rica y sus reformas. Aprobada el 7 de noviembre de 1949.

Código Electoral, ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952, publicado en La Gaceta n.º 10 del 14 de noviembre de 1953 y sus reformas.

Código Electoral, ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009, publicado en alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009.

Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, ley n.º 7142 del 2 de marzo de 1990, publicada en La Gaceta n.º 59 del 26 de marzo de 1990.

Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) adoptada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ratificada por Costa Rica por Ley n.º 6968.-Decreto n.º 17-2009, Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, La Gaceta n.º 210 del 15 de octubre de 2009.

Manual de Cuentas, aprobado como anexo n.º al Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, ver en URL:

<http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/financiamientodelospartidospoliticos.pdf>.



Estatutos de los partidos políticos

Estatuto interno Partido Liberación Nacional.

Estatuto interno Partido Acción Ciudadana.

Estatuto interno Partido Accesibilidad sin exclusión.

Estatuto interno Partido Frente Amplio.

Estatuto interno Partido Movimiento Libertario.

Estatuto interno Partido Unidad Social Cristiana.

Asamblea Legislativa

Expediente Legislativo n.º 10605, La Gaceta n.º 90, 11 de mayo de 1988.

Expediente legislativo n.º 19.010: reforma *del artículo 52 incisos ñ), o), p) y artículo 96 de la ley n.º 8765, Código Electoral, para una efectiva incorporación de la perspectiva de género en los partidos políticos.*





Tribunal Supremo de Elecciones 2.0: Primer acercamiento a la ciberdemocracia*

María José Alvarado Aguilar**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 17 de octubre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de diciembre de 2014.

Resumen: El auge de Internet, las redes sociales y las nuevas tecnologías han transformado las formas en que las instituciones del Estado mantienen una relación dialógica con la ciudadanía en aras de la construcción de procesos democráticos digitales. Empero, la red no es por sí sola democrática, por lo que se espera que sean las propias organizaciones gubernamentales las que promuevan espacios democráticos en sus plataformas digitales. Este estudio, de carácter exploratorio, pretende ser un insumo para evaluar el uso que da el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) a sus plataformas de comunicación digital en relación con la construcción de una ciberdemocracia.

Palabras clave: Comunicación electrónica / Internet / Redes sociales / Democracia / Ciberdemocracia / Participación ciudadana.

Abstract: The development of Internet, social media and new technologies have transformed the way in which State institutions maintain a dialogic relationship with citizens in order to promote democratic processes on the web. However, Internet is not democratic by itself, therefore it is expected that governmental organizations promote democratic practices in their digital platforms. This case study evaluates the way the Supreme Electoral Tribunal of Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones, TSE) uses digital media and social networks to help build cyberdemocracy.

Key Words: Electronic communication / Internet / Social media / Democracy / Cyberdemocracy / Citizen participation.

* Ponencia realizada para el XXV Congreso Nacional y V Internacional de Estudios Electorales: Integridad y Equidad Electoral en América Latina celebrado en Costa Rica en noviembre de 2014.

** Costarricense, comunicadora, correo malvaradoa@tse.go.cr. Licenciada en Ciencias de la Comunicación Colectiva con énfasis en Relaciones Públicas por la Universidad de Costa Rica. Asesora de la Gestión Política Institucional del Tribunal Supremo de Elecciones y coordinadora del Consejo Estratégico de Comunicación de esa institución.

1. INTRODUCCIÓN

En el marco de las tendencias mundiales, las organizaciones –públicas y privadas– han debido aprender a comunicarse con la ciudadanía a través de nuevos canales por la vía electrónica. Sin embargo, el vertiginoso auge de las redes sociales ha invitado a las organizaciones a formar parte de una comunicación más dialógica en la que, por descontado, los usuarios puedan tomar parte de forma activa y favorecer la retroalimentación que permita plantear mejoras en los procesos comunicativos de las organizaciones e, incluso, en su labor sustancial.

En el caso de las instituciones del Estado, la ciudadanía clama por mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas a través de los medios digitales, así como una comunicación más dialógica, rápida y simétrica con el pueblo. Sin embargo, este diálogo como práctica fundamental de los procesos democráticos será exitoso en tanto las organizaciones estén dispuestas a ofrecer información sin restricciones y a mantener una apertura a la constante retroalimentación de los públicos usuarios.

De este modo, y bajo el tema de cultura digital, es interesante comprender qué impacto tiene esa interacción en términos de participación ciudadana y cómo los fenómenos enunciados pueden llegar a afectar el sistema institucional público.

En ese sentido, el presente estudio pretende hacer una exploración preliminar sobre el comportamiento de las plataformas web del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (en adelante: TSE) en el marco del proceso electoral de 2014, con especial énfasis en la construcción y convivencia democrática virtual con las y los ciudadanos costarricenses; es decir, sus procesos en ciberdemocracia.

2. LA COMUNICACIÓN EN ORGANIZACIONES DEL ESTADO DEMOCRÁTICO

Las organizaciones cuyos representantes son elegidos en las urnas o, bien, cuyo presupuesto se articula con recursos públicos tienen la responsabilidad de fungir como comunicadoras ante una ciudadanía a la que le asiste el derecho de exigir información para comprender qué sucede en el entorno político, más allá de lo que publican los medios de comunicación o, incluso, las propias organizaciones en su beneficio.

A razón de contexto, actualmente la desafección por los procesos políticos y democráticos es una constante en crecimiento¹ por lo que la comunicación estratégica ha resultado trascendental para que las instituciones públicas puedan mantener un diálogo abierto y transparente con la ciudadanía, en aras de facilitar la recuperación de la confianza y el capital de relacionamiento.

En el pasado, se definía la comunicación institucional como aquella que se concentraba en campañas para modificar comportamientos y actitudes (Fernández, 2009:249), muy de acuerdo con los actuales modelos de comunicación asimétricos en los que las organizaciones entablan

¹Latinobarómetro (2013), LAPOP (2012)



diálogos unidireccionales o reciben retroalimentación de los públicos para beneficio propio y no de ambas partes². Empero, no se puede obviar que los actuales procesos que realizan las organizaciones del Estado son proclives, hoy más que nunca, al escrutinio público, ya que son evaluados constantemente no solo por los medios de comunicación, sino también por la ciudadanía, ahora interconectada; lo que ha llevado a las instituciones gubernamentales a preocuparse más por sus procesos de comunicación y relación con la población.

(...) la comunicación de un gobierno se desarrolla en un contexto de elevado escrutinio público. La orientación al bien público que es propia de todo gobierno encuentra su expresión regulatoria en la legislación sobre la libertad de información así como en los requerimientos de transparencia y apertura que ésta lleva consigo: se exige que las instituciones públicas den cuenta a sus públicos de lo que hacen. (Canel y Sanders, 2007:13)

En este sentido, se entiende por comunicación de los Gobiernos la relación de los altos cargos (y sus instituciones) con la ciudadanía en general a través de los medios de comunicación a su alcance³; sin embargo, surge la interrogante de cómo llevar a cabo este proceso de forma que se atiendan las necesidades ciudadanas sin perder de vista los objetivos institucionales. Sin duda, el diálogo directo con la población (“cara a cara”) se da con el principal objetivo de que surjan cambios en las ciudades, pero la tendencia de las organizaciones gubernamentales ha sido, por el contrario, permanecer en un modelo de información unidireccional, obviándose ese propósito a la vez que se obliga y persuade a las personas a pensar de cierta manera en específico (Puig, 2010).

En contraposición, y dentro del modelo de democracia representativa, la ciudadanía espera recibir información veraz y constante sobre la labor de las organizaciones públicas a fin de legitimar o ejercer algún tipo de control sobre estas. Para lograr construir relaciones en democracia, es esencial aprender a escuchar a la ciudadanía y comenzar a entender la comunicación como creadora de vínculos y no únicamente para administrar o informar (Puig, 2010: 33); este *responsiveness* consiste en la receptividad y sensibilidad institucional ante las demandas que se formulen desde el ámbito ciudadano (Brenes, 2013: 46). Se espera, entonces, que sea la propia institución estatal la que potencie la creación y apertura de espacios físicos o virtuales para el diálogo con el fin último de generar retroalimentación bidireccional a partir de relaciones simétricas (en beneficio de ambas partes) y dialógicas con la ciudadanía, en la que la información por compartir busque proximidad y cercanía. Para evitar el abandono del modelo simétrico es importante que la comunicación no se convierta en una herramienta más para el partidismo y las relaciones políticas, sino que debe ser desarrollada en favor de la ciudadanía para transmitir aspectos sobre la gestión gubernamental (Sabés y Verón, 2008: 12) que involucren la transparencia, rendición de cuentas y aporte ciudadano.

² Para ampliar sobre el tema: Grunig y Hunt (2000).

³ Consultar Canel y Sanders (2010); Fernández (2009); Sabés y Verón (2008); Cancelo (2007).

3. NUEVOS ALCANCES

A raíz de lo anterior, no se puede pasar por alto que la llegada de las nuevas tecnologías y la información mediada por computadora han cambiado por completo las formas de hacer comunicación de las organizaciones y, por ende, han planteado nuevos espacios de ejercicio democrático. El auge de las tecnologías de información y comunicación (TIC), por ejemplo, da la oportunidad a las instituciones de informar a la ciudadanía sin depender por completo de los medios de comunicación tradicionales que discriminan la información según normas editoriales o intereses específicos, dejando sobre la mesa la posibilidad de una información más accesible y un consumo más equitativo.

Los nuevos alcances de la difusión de la información se han traducido en una capacidad multimedial e interactiva muy diferente a la linealidad y poco alcance que ofrecen los sistemas analógicos. Además, surgieron cambios en la arquitectura normal de la comunicación hasta el punto de que al estar conectados a Internet, aumenta la interconexión entre los diferentes usuarios porque los mensajes que se transmiten no se agotan en un solo individuo sino que este también se vale de sus propias redes de comunicación para propagar ese mensaje, provocando una redistribución de los flujos de tráfico de información (García y Pou, 2003).

Esta metamorfosis trajo consigo una serie de nuevas características para la comunicación, que se despliegan a través de medios virtuales y que, incluso, colaboran con el sistema democrático virtual, lo que hace a la información sobre las organizaciones más accesible y permite, también, una interacción directa. Entonces, ¿qué uso se les debe dar a las nuevas tecnologías de cara a la construcción de una ciberdemocracia?

4. CIBERDEMOCRACIA: PRIMER ACERCAMIENTO

Cuando hablamos de cultura digital es necesario comprender qué significa esto en términos de participación ciudadana y cómo puede llegar a afectar el sistema institucional público. Actualmente existen esfuerzos de las organizaciones por comunicarse con la ciudadanía por la vía electrónica: la creación de sitios web y el contacto por correo electrónico plantearon una solución de comunicación en su momento; asimismo, el auge de las redes sociales ha invitado a las instituciones del Estado a formar parte de un entorno más dialógico en que los usuarios pueden participar activamente y retroalimentar.

En la ciberdemocracia, el empoderamiento de la ciudadanía en el proceso democrático es notorio, ya que pasa a formar parte de una gran red de relaciones para hacer frente con un discurso de poder los ciberterritorios en que se encuentran las instancias de poder ya instituidas. El proceso actual puede tratarse de una revolución silenciosa, sin el uso de armas o agitaciones sociales, pues crea la posibilidad real de democratización de la información y, más que eso, crea un campo propicio para la propagación de la verdadera libertad de opinión y de expresión, una vez superados los problemas relacionados con las desigualdades sociales y la pobreza que todavía imponen la exclusión de gran parte de la



población del planeta del acceso a todas estas posibilidades discutidas aquí. (Carvalho, 2011:93. Traducción libre).

En ese sentido, la labor de las organizaciones –en este caso, las estatales– pasa por potenciar la transparencia y rendición de cuentas a través de los medios digitales, a la vez que entablan una comunicación dialógica y simétrica con la ciudadanía. Este diálogo, práctica fundamental para la vida democrática (Castro, 2012:37), será exitoso en tanto la ciudadanía logre empoderarse, y esto sucederá dependiendo de la cantidad de información que las instituciones estén dispuestas a ofrecer y su apertura de cara a la constante retroalimentación de sus públicos. Justamente, Dahl (2012) considera que una de las necesidades imperativas de los Estados democráticos consiste en potenciar las capacidades de los ciudadanos para que puedan implicarse inteligentemente en la vida política. (pp. 424-425)

Ahora bien, sin duda alguna se ha invertido en estar en la red, pero aún existen ciertas limitaciones en la construcción de una ciberdemocracia dentro de la misma institucionalidad web. Si bien el desarrollo de las nuevas tecnologías transforma las relaciones sociales a través de la interconexión y el acceso expedito a la información, estas no determinan el curso concreto de acción de los procesos democráticos, solamente abren las posibilidades (Sampedro et al, 2013); es decir, la red no es democrática por sí sola, sino que depende del uso que a ella le den las organizaciones y la propia ciudadanía.

Si el ideal de las relaciones entre una organización y sus públicos aspira a un carácter dialógico y simétrico (Grunig y Hunt, 1984), debería, entonces, existir en las organizaciones una promoción del diálogo mutuamente beneficioso, así como la apertura y la transparencia de una ciberdemocracia real que apoya la participación y la convivencia cibernética entre estas y los ciudadanos. Las redes sociales virtuales son una biopsia representativa de las redes sociales físicas, por lo que las organizaciones deben aspirar a un contenido de comunicación similar a la que se lleva a cabo con regularidad; teniendo claro, eso sí, que existirán diferencias en el enfoque y desarrollo de esta, pero que finalmente su aspiración debe ser la misma.

Eso implica que se acreditara que, antes de ser una audiencia en la web, los usuarios son públicos fuera del espacio en línea. Las mediaciones en internet se aproximan cada vez más a los diálogos cara a cara entre dos o más personas. O sea, la web 2.0 es básicamente la plataforma de quien quiere hablar, pero los argumentos están relacionados a otra relación funcional con el público. (Favarin, 2010:249. Traducción libre).

En concordancia con las premisas anteriores, las representaciones sociales en la web no dejarán de ser, justamente, representaciones, hasta que exista un acceso verdadero de la mayor parte de la población y que esta participe de una manera activa en la obtención de información.

5. CARACTERÍSTICAS

Si la red no es por sí sola democrática, se espera que sean las propias organizaciones las que potencien un uso democrático de las plataformas virtuales que ponen a disposición del público, de modo que su diseño no solo debe facilitar el uso sino también la comunicación y diálogo con las personas implicadas.

En ese sentido, destaco tres macroelementos distintivos de la comunicación digital que ayudan a potenciar los procesos ciberdemocráticos: (1) interactividad, (2) usabilidad y (3) navegabilidad.

- **Interactividad:** se refiere a las formas en que los usuarios acceden a la información que desean y la capacidad que tiene la plataforma de permitirles seleccionar la información de interés, transformarla, hacer transacciones o proponer nuevas ideas, ya sea de forma grupal o individual bajo la mediación de una jerarquía o no⁴. Cuantas mayores posibilidades tenga el usuario de acceder a la información y retroalimentarla, se logra una mayor interactividad de la plataforma y, así, se genera una red de comunicación entre los usuarios; esto es lo que Castells (2009) llama la “autocomunicación de masas”, en que el usuario crea, comparte, consume y recrea información para sí o para una audiencia mayor. Estos procesos interactivos colaboran con la reflexión y contextualización de la información que consumen los usuarios.
- **Usabilidad:** trata sobre la facilidad de uso de las herramientas tecnológicas con el objetivo de simplificar el acceso a su contenido por parte de los usuarios⁵. La usabilidad no se puede evaluar de forma aislada pues un producto tecnológico no es intrínsecamente usable, sino que es creado para utilizarse por usuarios particulares en un contexto determinado. Para ello, es indispensable el requisito de la accesibilidad; es decir, que los productos tecnológicos tengan un diseño amigable con todos los usuarios sin discriminar.
- **Navegabilidad:** se refiere a las propiedades interactivas de una plataforma tecnológica que permiten a los usuarios identificar las diferentes secciones de contenido y desplazarse entre ellas con cierto grado de eficiencia y sin perder su ubicación. En ese sentido, es importante que, en el momento de diseño de la plataforma tecnológica, se tomen en cuenta no solo los aspectos visuales y gráficos, sino también la facilidad de navegación para el usuario dentro de la plataforma⁶.

Estos tres elementos ayudan a potenciar los procesos democráticos en la Web, en tanto las organizaciones estén dispuestas a escuchar y entender que el control cibernético de la información que se consume no está en poder del emisor, sino de lo que los receptores (ciudadanos, organizaciones políticas, medios de comunicación) decidan hacer con esa información. El objetivo debería ser facilitar la experiencia de los usuarios presentando la información de modo transparente y con

⁴ Para mayor referencia: Pérez y Revuelta (2011: 12); Kim y Sawhney (2002. En: Bachmann y Harlow, 2012: 43); Ramos (2002).

⁵ Para mayor referencia: Alzua y Galzacorta (2009); Nielsen (2004).

⁶ Para mayor referencia: Jiménez (2007: 129); De Luca (2011:109).



facilidad de acceso, sin incurrir en prácticas ajenas a la democracia que derivan en informar solo aquello que no afecte a la institución, pues esto limita la posibilidad del usuario de escoger lo que consume.

6. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN CIBERDEMOCRACIA

Ante una evidente reconfiguración de la comunicación política, los cambios ligados a la participación no pueden restringirse a modos tradicionales de acción política. Frente a la desafección surgen nuevas formas de participación no tan mediadas como las tradicionales; y, por esa razón, el uso intensivo y extensivo de Internet implica también nuevas formas de participación ciudadana como la auto-organización, la horizontalidad y la poca o nula vinculación con grupos de interés o coordinadores centrales (Sampedro *et al*, 2013); es decir, encontramos una ciudadanía que desarrolla procesos de comunicación por sí misma y se atreve a opinar en favor o en contra de las organizaciones sin necesariamente sentir afección por alguna en particular. Esta actitud ciudadana puede tener dos resultados: en primera instancia, se abre un portillo para buscar solucionar los problemas de legitimidad de los actuales sistemas políticos gracias a la información que compartan las organizaciones en aras de la transparencia y el diálogo con los usuarios; en segunda instancia, podría perpetuar la deslegitimación y la desafección por la política debido a la información que generan los propios usuarios para defender, atacar o buscar respuestas; es decir, puesto que el espacio es consustancial con lo político (Cairo, 2002), se da un surgimiento de ciberterritorios en los cuales los públicos tienen la posibilidad de pasar de consumidores pasivos a productores de información, una opción que es difícilmente viable en los medios tradicionales. De esta última consecuencia es necesario preguntarse qué tanta calidad reflexiva posee la información que se consume en la Web.

Bien es cierto que la participación ciudadana no es precisamente la misma en la red que como la conocemos en los sistemas análogos. Los medios de comunicación virtuales poseen la característica de la instantaneidad como punto fuerte de información; sin embargo, esto también deriva en la poca reflexión sobre los contenidos que los usuarios consumen en la Web (Cotarelo, 2002). Para Umaña (2014), la información sin contexto se convierte en ruido; por ello, es un reto para las organizaciones dar información de forma instantánea, necesaria para la Web, a la vez que se evita que carezca de sentido y contexto para los usuarios. No se trata de estar en la web para informar, o en consideración a las tendencias actuales; se trata de saber estar. Si existe una descontextualización e irreflexión sobre los contenidos, es necesario que las organizaciones sepan cuándo y cómo informar y, para ello, deben también conocer las características de los usuarios y del ciberterritorio en el que estos se encuentran inmersos.

Otro reto al que se deben enfrentar las instituciones del Estado es que la Web facilita las acciones individualistas sin que necesariamente avance de igual forma el ejercicio en condición de ciudadano (Cotarelo, 2002); la participación es mayor en número, pero no en calidad o compromiso. Si bien el auge de las redes sociales como medio de intercomunicación entre usuarios permite acciones colectivas, cada quien se rodea de personas que tengan un pensamiento similar o, bien, consume la información que encuentra de interés haciendo su propia agenda de consumo mediático y organizacional. La deliberación, entonces, se da en parcelas segmentadas, lo cual implica riesgos

para la democracia en tanto se mantenga una ciudadanía menos informada de posiciones contrarias o, incluso, de la opinión pública en general (Sampedro *et al.*, 2013). Nos encontramos en una época en la que, si bien existe gran cantidad de participación en los medios sociales, el consumo de información es instantáneo, irreflexivo e individualista, lo que dificulta a las organizaciones comprender cuáles son los intereses comunitarios (Sampedro *et al.*, 2013).

7. TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES: ¿PILAR DE LA (CIBER) DEMOCRACIA?

De cara a las afirmaciones precedentes se hace necesario pensar cuál debe ser el papel de los órganos electorales en la construcción de una ciberdemocracia. El TSE, como otra organización del Estado, tiene el deber de mantener una estrecha comunicación para informar a la ciudadanía lo que acontece en cuanto a su dinámica funcional y ámbito de acción competencial. La transparencia, honestidad y constante comunicación son bienvenidas por todas las personas, sobre todo al momento de las elecciones cuando recae, sobre una sola institución, la organización, dirección y vigilancia del proceso electoral⁷.

Consciente del auge de las nuevas tecnologías, el TSE ha realizado distintos esfuerzos por mantenerse presente dentro de la dinámica de comunicación digital. Para ello, la implementación y uso de redes sociales y el sitio web, a la vez que se han comenzado a ofrecer algunos servicios por la vía electrónica⁸; sin embargo, la estrategia de comunicación que unifica estos procesos es incipiente y por ello, aún se encuentra en estado de depuración.

En consideración a lo indicado, y en el entendido de que este campo de estudio es novedoso en Costa Rica (según la literatura consultada), resulta útil una búsqueda de carácter exploratorio que permita posteriores investigaciones que profundicen en el tema.

Así, fue previsto un estudio respecto del uso que el TSE dio a sus principales herramientas digitales, antes, durante y después de las elecciones nacionales de 2014. La justificación que sustenta este análisis reside, primeramente, en comprender cómo funciona el entorno de comunicación digital alrededor del propio órgano electoral y, con esto, determinar cuáles aspectos representan un punto fuerte o un punto débil en lo que a la construcción de una ciberdemocracia respecta. También, los hallazgos del estudio permitirán definir la tendencia del órgano electoral en materia de comunicación digital, así como sus oportunidades de mejora.

⁷ De acuerdo con el artículo 99 de la Constitución Política costarricense, el TSE tiene la responsabilidad de la “organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio”.

⁸ De acuerdo con el modelo de Gobierno Digital costarricense, el TSE posee una gama de servicios que ofrece a la ciudadanía desde la web. Entre ellos: chat para consultas, notificaciones del Registro Civil por correo electrónico, disponibilidad de información civil, inscripción notarial de matrimonios a través de firma digital y la Plataforma de Servicios Institucional (PSI), que ofrece a otras entidades públicas acceso en línea y de forma gratuita a las bases de datos civiles y electorales.



El análisis propuesto, en los términos referidos, se llevó a cabo en el sitio web del TSE, así como sus principales redes sociales⁹, y se dividió en tres periodos de investigación:

- Un año antes del proceso electoral (noviembre de 2012 a enero de 2013).
- Durante el proceso electoral (noviembre de 2013 a enero de 2014).
- 7 meses después del proceso electoral (agosto a octubre de 2014).

A efecto de practicar el análisis de los resultados, fueron evaluados los criterios de usabilidad y navegabilidad, es decir, la forma en la que el sitio web o la red social organiza su diseño para la mejor lectura del usuario así como las opciones de facilidad de uso y acceso que presenta. También se valoró el contenido y la interactividad, o sea, la calidad del contenido de las herramientas y las opciones que dan estas para entablar un diálogo con los usuarios.

8. RESUMEN DE PRINCIPALES HALLAZGOS

8.1. Sitio Web

a. Descripción breve

La comunicación digital en el TSE comenzó a partir del año 1998 con el lanzamiento del primer sitio web institucional. Era similar a una tarjeta de presentación con números de teléfono y la información sobre de las elecciones fue casi nula. En 2002 se remozó su diseño y, además, se permitió a las y los ciudadanos acceder a información civil, padrón electoral, biblioteca virtual e información para escolares. En 2004 comenzó la publicación, en la web, de resoluciones electorales y algunas registrales, así como normativa del TSE con el fin de actuar de modo más transparente ante la ciudadanía. En contraste con los primeros ensayos, este sitio se presentaba más completo a nivel de contenido.

Durante los siguientes años, el sitio web pasó por tres remozamientos más en su imagen, a lo que se agregó, paulatinamente, una serie de servicios a nivel digital en beneficio de la ciudadanía y otras instituciones públicas o privadas. El último de los cambios realizados se practicó en 2012: esta última transformación implicó una remodelación en su diseño y la inclusión de un espacio debido a la entonces reciente creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (en adelante: IFED¹⁰); también el sitio actual cuenta con la posibilidad de compartir cada publicación en redes sociales.

⁹ Facebook y Twitter son las redes sociales más utilizadas por los usuarios en la región centroamericana (ComScore, 2014), esta misma tendencia se cumple en el Gran Área Metropolitana costarricense (Unimer, 2014). Aún no hay estudios disponibles sobre otras partes del país.

¹⁰ De conformidad con el artículo 309 del Código Electoral vigente, el IFED es una instancia adscrita al TSE que se encarga de formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos con el propósito de promover los valores democráticos y la participación activa en el marco del régimen democrático costarricense.

b. Hallazgos

En términos generales, el sitio web del TSE no presentó mayores transformaciones durante los periodos de investigación. El único cambio sustancial observado fue durante el proceso electoral, pues se agregó una plataforma sobre las elecciones (que se mantiene hasta la fecha) en la que se incluyen diversas informaciones en relación con partidos políticos, candidaturas, puestos a elegir, domicilio electoral, visualizador de resultados y materiales gráficos (diseño de papeletas, urnas, distintivos, etc.). Además, se incluyó información para y sobre los agentes electorales que participan en la elección, el cronograma electoral y, en aras de la transparencia, el Plan General de Elecciones que implementó el propio TSE.

c. Usabilidad y navegabilidad

A nivel de diseño gráfico se encontró una retícula que mantiene una sola línea gráfica en todas sus páginas, con fotografías e íconos de buena resolución y letra legible. A pesar de ello, también se encontró que el sitio posee tres menús distintos no desplegados, por lo que no anuncian al usuario el tipo de información que va a recibir. Aunado a esto, el volumen de información disponible provoca que sean necesarios muchos “clics” para llegar a la información final, por lo que en términos de usabilidad también dificulta que las personas usuarias puedan acceder fácilmente al contenido que buscan.

Otro aspecto importante de recalcar es que no se puede ingresar de forma correcta a todas las páginas desde un buscador. De hecho, en algunos browsers el sitio web del TSE no puede visualizarse¹¹.

Algunas de las características positivas que permiten la usabilidad de la plataforma web es que posee un buscador visible en todas sus páginas, así como el mapa del sitio en la página principal (index). Además, cada vez que se ingresa a una página nueva se despliega un menú, en el lado izquierdo de la pantalla, que permite identificar la parte del sitio en la que el usuario se encuentra. Por otro lado, hay una página dedicada a las preguntas frecuentes; sin embargo, aunque esta es una herramienta útil no es fácilmente visible desde la página principal.

Una de las características que más llamo la atención en el momento de realizar el estudio fue que el sitio web ofrecía la posibilidad de emitir opiniones sobre el servicio del TSE. En ese sentido, existía una página a la que se podía entrar para realizar comentarios. A pesar de que es una idea positiva, pues propende hacia el diálogo con las personas usuarias, la página no era visible desde el index y, para poder acceder, se tenía que dar un recorrido por tres páginas más.

Aunado a eso, la forma en la que las personas opinaban sobre el servicio era a través de una encuesta en la que todas las preguntas eran obligatorias. Una de las preguntas, por ejemplo, hacía referencia a la oficina regional¹² en la que fue atendido mientras que otra pedía que se especificara

¹¹ Inclusive, ante las quejas de algunos usuarios por la imposibilidad de acceso al sitio web, el TSE ha respondido a través de sus redes sociales que recomienda no ingresar a través de buscadores o de accesos directos previamente creados.

¹² Organizacionalmente, y de cara a una mejor prestación de sus servicios, el TSE cuenta con 32 oficinas regionales distribuidas por todo el territorio costarricense. En ellas, el usuario está facultado para realizar trámites de su interés en su propia comunidad o, bien, en aquella más cercana a la suya.



el servicio que adquirió en sede central; si el usuario asistió a una oficina regional y no a la sede central (o viceversa), tendría que dejar alguna de esas preguntas en blanco y esa alternativa no era permitida por el formulario. Es decir, solo aquellas personas que habían accedido a servicios en oficinas regionales y en la sede central del TSE podían llenar con honestidad el formulario, de lo contrario, tendrían que recurrir a la mentira para lograr opinar sobre el servicio.

d. Contenido e interactividad

El sitio web mantiene en la mayoría de sus contenidos un lenguaje comprensible y sencillo, con ortografía y redacción adecuadas. Respecto del contenido, una organización como el TSE genera gran cantidad de información y el sitio refleja toda la información de sus actividades principales de forma completa, con datos relevantes; empero, algunos contenidos se encuentran desactualizados (organigrama, números de teléfono) y cierta información es técnica, por lo que no se garantiza la comprensión de la totalidad de los usuarios.

Respecto de la interactividad es posible compartir todos los textos dentro del sitio a través de las redes sociales. Se permite el contacto a través de correo electrónico y formularios sencillos; también se pone a disposición del usuario enlaces de interés a información de otras organizaciones afines al TSE.

8.2. Redes sociales

a. Breve descripción

La apertura de las redes sociales institucionales se dio a partir del año 2010. Fueron inaugurados perfiles en Facebook, Twitter y YouTube con el fin de informar y estar en contacto con la ciudadanía durante el proceso electoral de ese año. Actualmente se mantienen como un medio meramente informativo y de consulta.

En 2012 se abrieron redes sociales por aparte para el IFED, aunque por directriz institucional mucha de la información, en esta plataforma, se replica de la del TSE y no debe desligarse por completo de lo que suceda en las redes institucionales.

b. Hallazgos

Respecto de las redes sociales, el TSE posee dos cuentas activas en Facebook y Twitter, aunque también utiliza con frecuencia su cuenta en YouTube. En cuanto a su uso, es importante recalcar que ha habido un esfuerzo por mantener visibles el logo y los identificadores gráficos del TSE, las imágenes que se utilizan son de buena resolución y se aprovechan adecuadamente las posibilidades de diseño y personalización que proveen las herramientas.

Respecto del contenido, las publicaciones que se realizan son relevantes para el público: servicios que se ofrecen, comunicados de prensa o actividades por realizar a futuro. También se les da seguimiento en tiempo real a las capacitaciones impartidas por el IFED (individualmente o en conjunto con otras instancias del propio TSE) a los partidos políticos y grupos ciudadanos.

Una característica positiva es que el TSE permite que las personas publiquen en su *muro*, sean sus comentarios negativos o positivos, y está habilitado para que las personas usuarias puedan comentar, etiquetar o interactuar con respecto a sus publicaciones. Sin embargo, también mantiene condiciones de uso en las que aclara la posibilidad de solicitar a los usuarios eliminar aquellos comentarios que resulten ofensivos y/o que atenten contra la dignidad de las personas o, bien, que promuevan intolerancia entre la comunidad. Si lo que el usuario publica, en la subjetividad organizacional, se considera ofensivo (para otras personas o para el TSE); será propiamente la institución la que elimine las publicaciones. El mismo trato que se le da a la publicidad, información partidaria o el *spam*. Incluso, existe la aclaración de que las personas que reiteradamente incurran en esas prácticas, serán “bloqueadas”; es decir, que no se les permitirá expresarse en las redes sociales del órgano electoral; práctica cuestionable en términos de libertad de expresión y de opinión presentes en las estructuras democráticas.

Respecto de la interacción con los usuarios, se da mayoritariamente a través de preguntas y respuestas. Estas últimas no tienen una atención necesariamente rápida (es decir, con un mínimo de 24 horas), ni tampoco lo son las publicaciones informativas. Incluso puede pasar una semana entera sin que haya ninguna actividad de parte de la organización en las redes sociales; sin embargo, en este punto sí se notaron cambios durante y después de los comicios de 2014. Durante el proceso electoral hubo una actividad más proactiva a la hora de informar y con una capacidad de respuesta, ligeramente, más rápida que podría deberse a un aumento en la cantidad de personas involucradas en el monitoreo y atención de consultas de las redes sociales. Respecto del periodo de investigación que incluyó los meses posteriores a ese proceso electoral, se notó un cambio en el uso de las plataformas, con información sobre las labores del TSE en todas sus áreas, servicios regionales, publicaciones y actividades académicas; sin embargo, no hay una alimentación diaria de las redes sociales en todos los periodos de investigación, puesto que se utiliza más la red cuando hay información por divulgar o consultas por atender. Esto permite convenir en que no existe, desde el TSE, una cultura de generación de contenido para la ciudadanía.

En el caso del IFED, las publicaciones previas y durante las elecciones eran diarias y con proactividad en la generación de contenido e invitación a los votantes a informarse de cara al proceso electoral y a mantener prácticas democráticas en su día a día, situación que aspiraba a promover espacios de reflexión e interacción ciudadana. Sin embargo, con posterioridad al proceso electoral, las plataformas del IFED comenzaron a desarrollarse principalmente a través de Facebook (mermó el uso de Twitter) y se limitó a la información necesaria sobre sus actividades académicas o a la réplica de información de las redes sociales oficiales del TSE; además, las publicaciones dejaron de ser diarias.

Un aspecto positivo es que tanto en las redes sociales oficiales del TSE como en las del IFED se responden los comentarios que los usuarios realizan en la página, con un lenguaje conciso y comprensible, resolviendo sus inquietudes y prestando soluciones para las problemáticas que se plantean.



9. ANÁLISIS DE HALLAZGOS

Como se retrató en los apartados precedentes, el diálogo es fundamental para una vida democrática y, para ello, la ciudadanía debe sentirse empoderada a través del acceso a la información que la haga tomar parte de una ciberdemocracia en construcción, donde la libertad de expresión busca recalar en las instituciones gubernamentales. Sin embargo, es responsabilidad de las propias organizaciones ofrecer información que dé cabida al diálogo y a la interacción con los públicos.

Ahora bien, igualmente debe entenderse que no siempre el acceso a la información implica que quienes acceden a ella comprendan lo que sucede en el contexto político actual, por lo que también es responsabilidad de las organizaciones procurar esa comprensión, reflexión y contextualización de los contenidos por consumir; es decir, no restringir la acción web -en este caso- del órgano electoral a un mero informante, sino también al de promotor de contenido ciudadano.

En el entendido de que existe una tendencia a la irreflexión e individualización de la Web, el propio órgano electoral debe procurar poner a disposición la mayor cantidad de contenido que pretende hacer más equitativos los procesos de comunicación -sobre todo al momento de las elecciones- y convertirse en la principal y más completa fuente de información. Esto lograría un beneficio bilateral ya que, a la vez que la organización cumple un objetivo de legitimación y generación de su propia agenda informativa, el usuario cumple con el requerimiento de información completa que no necesariamente le va a ofrecer un medio de comunicación u otras organizaciones. Sin embargo, es necesario que exista también un elemento de interacción por el que no solo se acceda al contenido, sino que este se consuma de la forma adecuada.

De acuerdo con la investigación, a pesar de que el sitio web del TSE no se ha transformado sustancialmente, el contenido del sitio es completo, el TSE informa pero no promueve la participación, ni interactúa por este medio con los usuarios, el hecho de que no ha habido cambios significativos en sitio, puede evidenciar una falta retroalimentación entre la institución y la ciudadanía.

Es decir, por la estructura que presenta pareciera que el único objetivo del sitio es tener disponible la información sin ningún esfuerzo por generar un diálogo con la ciudadanía, o incluso, procurar que esta utilice el contenido para la reflexión. Esto puede ser visto desde dos aristas: (1) que el TSE mantiene una comunicación transparente con la ciudadanía al poner a su disposición todo tipo de información sobre el quehacer institucional, cuestiones administrativas (por ejemplo: organigrama, salarios, actas de sesión de los magistrados, normativa interna), jurisprudencia y publicaciones de interés; y, (2) que, muy a pesar de lo anterior, pareciera que al TSE no le interesa mantener un diálogo con la ciudadanía ni recibir retroalimentación pues no se explotan esos espacios dentro de su web.

Asimismo, no cumple a cabalidad con los criterios de usabilidad y navegabilidad que procuran la promoción de procesos en ciberdemocracia. La plataforma no hace sencilla la experiencia del usuario en la obtención de información, básicamente por la estructura esa y no porque el contenido no se encuentre a disposición del público.



En el caso específico de las redes sociales es más necesario evaluar el desempeño de la ciberdemocracia en términos de diálogo e interacción. Si bien se utilizan las posibilidades que brindan las herramientas, la información no es proactiva; es decir, la organización comunica con ocasión de coyunturas específicas o por presión de los acontecimientos y la propia ciudadanía, pero no es la constante en los procesos anteriores y posteriores al electoral. En síntesis, hay un déficit en la inversión en capital de relacionamiento.

Por otro lado, las redes sociales han funcionado como medio de comunicación pero, pocas veces, como medio de retroalimentación. Los comentarios que el propio TSE realiza son para informar sobre actividades, notas de prensa y sobre servicios, y estos no invitan a los usuarios a comentar, participar o dar su opinión sobre esos aspectos, por lo que se impide estrechar relaciones. El TSE se ha limitado a informar solo cuando tiene algo nuevo que decir, olvidando que la repetición es básica en la Web, partiendo del gran flujo de información que un mismo usuario recibe de diferentes partes del mundo virtual.

Asimismo, los espacios de interacción son pocos o nulos, e incluso se cuestiona que el propio órgano electoral ponga las reglas (ver anexo) sobre las formas de interactuar estableciendo límites en la expresión y la opinión de los usuarios que deseen externar sus ideas, válidas o no, en las plataformas del TSE. Aunque se mantiene un diálogo, lo es solo para consultas, pero no para aprovechar la reflexión sobre los contenidos que puedan resultar de interés para la ciudadanía en aras de la promoción de las prácticas y valores de los procesos democráticos.

10. CONCLUSIONES

Como corolario del estudio propuesto, se puede convenir en que el TSE ha invertido en generar plataformas tecnológicas que le permitan comunicarse de una mejor forma con sus diferentes públicos. Empero, estas plataformas cuentan con amplios espacios de mejora en términos de usabilidad, pero sobretodo de interacción y diálogo con la ciudadanía.

En pro de procesos electorales más transparentes, el órgano electoral no debe restringir su identidad comunicadora a la presentación de información a los usuarios; más bien, debe procurar no solo la recepción del contenido, sino también su reflexión y contextualización a través de procesos de interacción y diálogo ciudadano. Es responsabilidad de la propia organización tanto ofrecer calidad de contenido cuanto procurar la capacidad reflexiva de los consumidores de esa información, así como permitirse recibir retroalimentación que le permita mejorar esos procesos comunicativos. La limitación ciberdemocrática del TSE no pasa por restricciones en el acceso al contenido ni por su calidad, sino más bien, por los pocos espacios de interacción que se ofrecen a la ciudadanía con el propósito de promover una reflexión seria y adecuada.

En el entorno digital del TSE se ha comprendido la necesidad de informar, pero no de cómo funciona el ciberterritorio en términos de ciberdemocracia participativa. El órgano electoral va por buen camino, pero necesita prestar más atención a los requerimientos del público y cumplir, también, con una responsabilidad de promoción de reflexión sobre los contenidos. La mesa está servida.



Literatura consultada

- Alzua, A. y Galzacorta, M. (2009). "Usabilidad y confort". En: Carreras, C. (ed.) *Evaluación TIC en el patrimonio cultural: metodología y estudio de caso*. España: Editorial UOC.
- Bachmann, I. y Harlow, S. (2012). "Interactividad y multimedialidad en periódicos latinoamericanos: avances en una transición incompleta". En: *Cuadernos de Información* (30): 41-52.
- Brenes, L.D. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: IFED-TSE.
- Cairo, H. (2002). "Flujos de información y transformaciones del espacio de la política". En: Cairo, H. (Ed.). *Democracia digital: límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.
- Cancelo, M. (2007). "La Comunicación Gubernamental". En: *Revista Latinoamericana de Comunicación Chasqui*. (98):72-75.
- Canel, M.J. (2008). *Comunicación de las instituciones Públicas*. Madrid: Tecnos.
- Canel, M.J. y Sanders, K. (2010). "Para estudiar la comunicación de los gobiernos. Un análisis del estado de la cuestión". En: *Comunicación y sociedad*, Vol XXIII, 7-48.
- Carvalho, M. (2011). *A territorialidade e a dimensão participativa na ciberdemocracia: o caso do Fórum Mundial Social*. Salvador de Bahía: Edições VNI/UCSAL. [TRADUCCIÓN LIBRE]
- Castro, A. (2012). *Democracia y ciudadanía activa: valores y prácticas*. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia.
- ComScore (2014). *El Estado de Internet en Centroamérica*. Estados Unidos: El autor.
- Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe Latinobarómetro 2013*. Santiago, Chile: La Corporación.
- Cotarelo, R. (2002). "¿Democracia electrónica vs. democracia deliberativa?" En: Cairo, H. (Ed.). *Democracia digital: límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.
- Dahl, R. (2012). *La democracia*. Estados Unidos: Planeta.
- De Luca, D. (2011.) *HTML5: entienda el cambio, aproveche su potencial*. Buenos Aires: Usershop.
- Favarin, A. (2010). "Comunicação dialógica da era 2.0 como oportunidade para as relações públicas". En: Carvalho, M. y Chamusca, M. (Ed.) *Relações Públicas Digitais: O pensamento nacional sobre o processo de relações públicas interfaceado pelas tecnologias digitais*. Salvador de Bahía: Edições VNI/UCSAL. [TRADUCCIÓN LIBRE]

- Fernández, A. B. (2009). "Tendencias de las acciones de RRPP desarrolladas en instituciones públicas de carácter político". En: *Revista Latina de Comunicación Social*, (6):248-261.
- García y Pou (2003). "Características de la comunicación digital, capítulo 1. En: Díaz y Salaverría (Ed.). *Manual de redacción ciberperiodística*. Barcelona: Ariel.
- Grunig, J. y Hunt, T. (1984). "El concepto de las relaciones públicas, capítulo 1". En: *Managing Public Relations* (pp. 3-11). Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Grunig, J. y Hunt, T. (2000). *Dirección de relaciones públicas*. España: Gestión 2000.
- Jiménez, J. (2007). *Mercadeo.com: apuntes prácticos sobre imagen, mercadeo y ventas para empresarios y gerentes*. Caracas: Cograf.
- LAPOP, El Barómetro de las Américas por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (2012). *Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2012: hacia la igualdad de oportunidades*. Estados Unidos: Universidad de Vanderbilt.
- Nielsen, J. (1994). "Heuristic evaluation". En: Nielsen, J. y Mack, R. (Eds.). *Usability Inspection methods*. Nueva York: John Wiley & Sons [TRADUCCIÓN LIBRE].
- Pérez, L. y Revuelta, F. (2011). *Interactividad de los entornos en la formación on-line*. Barcelona: Editorial UOC.
- Puig, T. (2010). "Reflexiones informales sobre la comunicación de ciudades". En: Ivoskus, D. et al. *Cumbre Mundial de Comunicación Política*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Ramos, I. (2002). "El desarrollo de los gobiernos digitales en el mundo". En: Cairo, H. (Ed.) *Democracia digital: límites y oportunidades*. Madrid: Trotta.
- Sabés, F. y Verón, J. (2008). *La gestión de la información en la administración local*. Sevilla: Comunicación Social.
- Sampedro, V. et al. (2013). "Ciudadanía y tecnopolítica electoral. Ideales y límites burocráticos a la participación digital". En: *Revista Co-herencia* (10):105-136.
- UNIMER (2014). *Resumen de estudio Red 506*. San José: Autor.
- Umaña, R. (2014). *El futuro de la comunicación y lo que la Internet debería aprender del Dun Dun*. Conferencia presentada en el I Congreso de Comunicación, Ingeniero Carlos Manuel Reyes Zamora, llevada a cabo el 24 de setiembre de 2014. San José, Costa Rica.



Anexo

Políticas de uso de perfiles institucionales

Los perfiles en redes sociales del TSE son espacios destinados a la comunicación entre nuestros usuarios y la Institución, a efecto de compartir información, escuchar y retroalimentarnos mediante el diálogo abierto con los costarricenses que amablemente nos siguen. Con el fin de garantizar el mejor uso de este recurso, solicitamos la colaboración de nuestros seguidores en el cumplimiento de las siguientes condiciones:

1. Utilice un lenguaje respetuoso. Estamos abiertos a la discusión sana y asertiva. Comprendemos que puede haber diferencias de criterio; sin embargo, no aceptaremos comentarios ofensivos, sexistas, racistas o que atenten contra la dignidad de las personas.
2. No se aceptarán comentarios que afecten el honor, intimiden o acosen a cualquier persona, incluidos los usuarios del TSE y sus funcionarios. Tampoco se admitirá contenidos que resulten hirientes o pornográficos o que contengan rasgos de violencia o inciten a ella. La administración tampoco tolerará en esta página manifestaciones que pretendan difundir un discurso de odio.
3. En casos calificados y cuando una persona incurra reiteradamente en las conductas antes mencionadas, la administración de esta página eliminará esas publicaciones o procederá a bloquear al usuario.

Ante comentarios como los señalados en los puntos anteriores, la administración de esta página solicitará al usuario eliminar su comentario en un lapso de 5 minutos. De no hacerlo, la administración borrará el comentario y guardará respaldo del mismo.

En caso que la persona usuaria incurra en ese tipo de expresiones en 3 ocasiones, la administración se reserva el derecho de bloquearlo.

4. Los comentarios, hipervínculos o contenido de carácter “spam”, así como mensajes publicitarios o de promoción de marcas, servicios u otras páginas, links promocionales o solicitudes de votos serán eliminados. Esta página tampoco admitirá la publicación de propaganda relativa a partidos políticos.

5. Nuestros perfiles institucionales no sustituyen los mecanismos establecidos en la jurisdicción electoral. Por disposición legal el TSE no inicia trámites, investigaciones ni procesos jurisdiccionales sobre la base de denuncias anónimas o formuladas por medios que no permitan verificar la identidad de quien las gestiona. Cualquier persona que tenga conocimiento de hechos que a su juicio constituyan faltas electorales, deberá formular la denuncia correspondiente en la Secretaría General del TSE en el 6° piso de la Sede Central, frente al Parque Nacional (o en sus 32 oficinas regionales), ya sea personalmente, a través de tercera persona, con la firma del denunciante autenticada, o vía correo electrónico a secretariotse@tse.go.cr mediante firma digital.





Las elecciones infantiles en el contexto de las elecciones nacionales en Costa Rica: Un ejercicio de construcción de ciudadanía

José Francisco Monge Chinchilla*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 noviembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de enero de 2015.

Resumen: La celebración de elecciones infantiles o de personas menores de edad es un ejercicio cívico que se realiza de forma simultánea a las elecciones nacionales y se convierte en un espacio de formación ciudadana, donde diversas organizaciones públicas y privadas cumplen con la responsabilidad social de apoyar al sistema democrático, con el soporte técnico y logístico del Tribunal Supremo de Elecciones. Estas elecciones permiten que la niñez y la juventud costarricense de diferentes localidades del país fortalezcan sus valores y actitudes para la vida en democracia.

Palabras clave: Niñez / Menor de edad / Elecciones / Fortalecimiento de la democracia / Formación en democracia / Valores democráticos.

Abstract: The celebration of Children's elections or elections for minors is a civic practice that is held simultaneously with the national elections. This provides grounds for citizen formation in which diverse public and private organizations fulfill their social duty of supporting the democratic system. It has the technical and logistics support of the Supreme Electoral Tribunal. These elections allow children and young people of Costa Rica to strengthen their values and attitudes concerning life in democracy.

Key Words: Childhood / Minors / Elections / Strengthening of Democracy / Formation in democracy / Democratic values.

* Costarricense, educador, correo electrónico jmongec@tse.go.cr. Bachiller en la Enseñanza de Estudios Sociales por la Universidad de Costa Rica, licenciado en Ciencias de la Educación con énfasis en Educación Cívica por la Universidad Estatal a Distancia, máster en Administración Educativa por la Universidad Católica de Costa Rica y máster en Geografía por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es funcionario del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones. Previamente había laborado como profesor de Estudios Sociales y Educación Cívica y subdirector en centros educativos de Tercer Ciclo y Educación Diversificada.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), desde su marco filosófico institucional, promueve la convivencia democrática como uno de los pilares propios de la Institución. En consonancia, su Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), por mandato de la normativa electoral vigente, está llamado a fomentar los valores democráticos, la participación ciudadana y la cultura cívica en la población en general, generando y ejecutando programas de formación de ciudadanos y ciudadanas de todas las edades, con el fin de promover una ciudadanía activa¹.

Aunado a la vigencia de ese compromiso legal y al espíritu formador del IFED, han existido muchas iniciativas de diferentes organizaciones, tanto de índole privada como gubernamental, para desarrollar, con la población menor de edad, actividades relativas a la simulación del sufragio el día de las elecciones generales. Ello como parte de la responsabilidad social que asumen. Para esto solicitan, en la mayoría de los casos, el respaldo técnico y logístico del Tribunal Supremo de Elecciones, el cual se canaliza a través del IFED. Esta labor conjunta entre organizaciones civiles y gubernamentales y el IFED permite acercar a la niñez y la juventud a la convivencia democrática que se desarrolla en el país a través del ejercicio electoral.

El proceso de aprendizaje se enmarca en una rigurosa observancia de lo que significa un proceso electoral en un sistema democrático, lo que implica, dentro de muchos aspectos, el cumplimiento de procedimientos durante la votación y el respeto por los resultados obtenidos dentro de un ambiente de libertad, transparencia y secretividad del sufragio. En muchos de los casos se utiliza incluso material y “papeletas muestra” impresas por el TSE. Algunos otros utilizan el sistema de voto electrónico o realizan sus propias papeletas a partir del formato de papeleta utilizado por el Tribunal; igualmente, producen otros documentos y materiales complementarios como actas, urnas y mamparas. Se convierte así en un proceso interactivo en el cual la población infante y joven participa en la emisión del sufragio de forma similar a como se da en las elecciones nacionales.

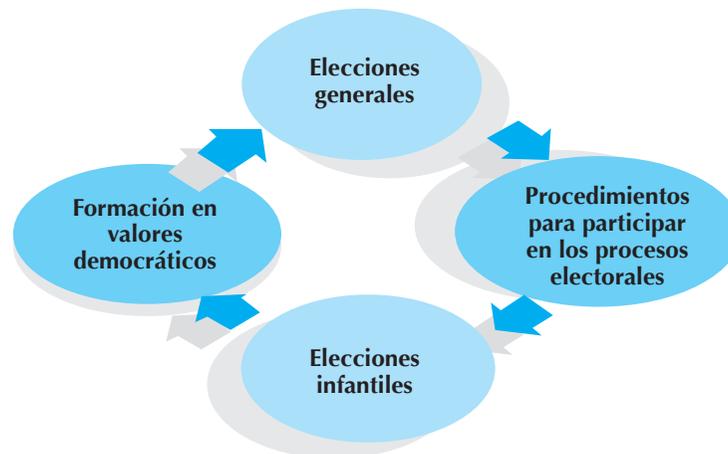
Por otra parte, esta práctica permite a las familias tener espacios donde puedan arraigar en sus hijos e hijas el compromiso cívico y democrático de participar en los procesos electorales que por tradición tiene la sociedad costarricense, pero que por diferentes motivos, como las ocupaciones laborales o la indiferencia hacia las actividades político-electorales, muchas veces se incumplen.

Pero además, es un insumo para que los futuros electores vayan desarrollando actitudes y valores como el respeto, la responsabilidad, la transparencia, la tolerancia, la toma de decisiones y el orden que debe prevalecer en un proceso de votación, tal como se ilustra en la siguiente figura.

¹ Código Electoral de Costa Rica, artículo 309.

Figura 1

Costa Rica: Interrelación de elecciones generales e infantiles



Fuente: Elaboración propia con base en observación y bibliografía consultada.

Partiendo de lo anterior, este artículo busca describir y analizar la experiencia de participación electoral infantil en Costa Rica en el marco de las elecciones generales de febrero y abril de 2014 (primera y segunda ronda). Primeramente, se presenta un marco conceptual que justifica la importancia de tener espacios que promuevan este tipo de formación y, posteriormente, se analizan las experiencias del 2 de febrero y 6 de abril de 2014, donde se detalla el tipo de organizaciones involucradas en el proceso, la cantidad de participantes, la ubicación de los centros de votación, las percepciones de las personas organizadoras y de los menores de edad participantes, y el aporte del IFED en este proceso. Finalmente, se incluye una serie de consideraciones y recomendaciones.

II. MARCO CONCEPTUAL

La Declaración de los Derechos Humanos ha sido, por más de 60 años, el principal referente como fuente conceptual de los derechos. Esta incorpora valores cívicos universales centrados en la dignidad humana y en los derechos y libertades fundamentales.

Valores éticos y educación, ética, cívica, educación y ciudadanía, una rendición de la concepción clásica de ciudadanía, con ligero pero muy importante matiz. Todos los seres humanos son ciudadanos. Todos son titulares de los derechos humanos. Todos son libres e iguales. Todos deben ser educados en una cultura de derechos humanos para lograr el respeto mutuo y una convivencia cívica pacífica².

² Souto, José Antonio. Educación, democracia y ciudadanía. Madrid: Editorial DYKINSON. 2010, pág. 24.

Esta Declaración ha servido de plataforma para que se establezcan otras normativas acordes con poblaciones específicas. Tal es el caso de la Convención de los Derechos del Niño (1989) la cual establece que se “entiende por niño es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”³, por lo tanto se requiere que el niño reciba una atención especial y una protección específica. Bajo estas premisas han sido adoptados acuerdos que proclaman la protección del niño y sus derechos.

Dentro de los derechos establecidos por la misma Convención, “los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”⁴.

Además,

El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño... y los Estados Partes respetarán los derechos y deberes de los padres y, en su caso, de los representantes legales, de guiar al niño en el ejercicio de su derecho de modo conforme a la evolución de sus facultades⁵.

En forma complementaria, el Código de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica (1998) señala que las personas menores de edad tendrán derecho a la libertad. Este derecho comprende la posibilidad de:

- a) Tener sus propias ideas, creencias y culto religioso y ejercerlo bajo la orientación de sus padres o encargados, según la evolución de sus facultades y con las limitaciones y garantías consagradas por el ordenamiento jurídico.
- b) Expresar su opinión en los ámbitos de su vida cotidiana, especialmente en la familia, la comunidad y la escuela⁶.

A partir de la normativa anterior se infiere que la niñez debe tener espacios para poder expresarse. En ese sentido, el ejercicio de las elecciones infantiles se presenta como un espacio idóneo que facilita la participación gradual en el sistema democrático, en un ambiente de educación no formal.

³ Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General del 20 de noviembre de 1989. Artículo 1

⁴ Ibid. Artículo 3.

⁵ Ibid. Artículos 12, 13, 14.

⁶ Código de la Niñez y la Adolescencia. Ley n.º 7739 del 6 de enero de 1998. Artículo 14.



Para que esa participación sea oportuna, dentro de este tipo de actividad cívica es necesario:

- Actuar: Tener un compromiso con el grupo en el cual participa y actuar conforme a las reglas y acuerdos tomados en común. Asimismo cooperar con las actividades que se propongan.
- Comunicar: Expresar claramente las ideas a las personas que integran el grupo, así como entender y respetar los puntos de vista y los tiempos de trabajo de los demás.
- Decidir: Dialogar y analizar con los compañeros, grupo de pares o familiares las propuestas, en este caso, de los partidos políticos.
- Respetar: Aplicar conforme a lo establecido los procedimientos para ejercer el sufragio de forma secreta y responsable. De igual manera acatar los resultados de la elección.

Al cumplir con las condiciones citadas, se origina la vivencia de la ciudadanía en democracia que reconoce la igualdad de derechos y deberes para todas las personas y por lo tanto, el consecuente respeto mutuo por las reglas legítimamente establecidas.

Igualmente, para ejercer la ciudadanía se debe cumplir con otros aspectos como son:

- Reconocer y valorar la política como una actividad necesaria para la vida colectiva.
- Buscar la propia libertad sin interferir con las otras personas.
- Identificarse con su Estado-nación o comunidad política, reconociendo un sentido de pertenencia, una tradición histórica y espacios compartidos.
- Escoger entre los mecanismos representativos o participativos, según la ocasión⁷.

Este tipo de espacios de participación de menores de edad, que buscan fortalecer las prácticas descritas, también son avalados y respaldados por la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) cuyos miembros en diferentes conferencias han abordado el tema y han acordado:

- Adelantar, como función propia, la promoción de la participación de todos los ciudadanos en el proceso electoral, disponiendo de campañas cívicas especialmente dirigidas a la juventud⁸.

⁷ Tomado de Programas de Educación Cívica. Tercer ciclo de Educación General Básica y Educación Diversificada. San José, 2009, pág. 15.

⁸ Protocolo de Tikal. X Conferencia del 2 al 4 de marzo de 1996. Nicaragua.

- Reconocer la educación para la vida en democracia como un factor esencial del sistema democrático de nuestros países y exhortar a los Organismos Electorales de la Asociación para que se conviertan en factores activos de promoción de una cultura respetuosa de los derechos humanos⁹.
- Reconocer que la labor de los Organismos Electorales en materia de educación cívica es importante para incentivar la participación electoral y política, aunque complementaria a las tareas e iniciativas que de ordinario le corresponden a otras instituciones públicas, como los Ministerios de Educación, o a organizaciones no gubernamentales especializadas en la materia. En este mismo sentido, sugerir una mayor y mejor coordinación con los medios de comunicación social, dada su incidencia en este ámbito¹⁰.

Como se desprende de los acuerdos citados, este tipo de elección dirigida a menores de edad contribuye a la educación de la ciudadanía, ya que busca la formación de personas críticas ante el sistema político desde edad temprana, sirven como herramienta para la formación de criterios, para que se informen, expresen su opinión y demanden una democracia más profunda y sostenible y busquen ampliar sus derechos y los de los conciudadanos en edad temprana y adulta.

En síntesis, este ejercicio de voto de menores de edad les permite a la niñez y a la juventud apropiarse de sus derechos como ciudadano o ciudadana e ir cimentando valores que deben estar presentes en los ámbitos democrático y político como el respeto, la tolerancia, la responsabilidad, la transparencia y el diálogo.

III. ELECCIONES INFANTILES 2014

La participación del TSE en los procesos de elecciones infantiles viene dándose y creciendo desde hace varios años. En un inicio, el TSE se limitaba a facilitar algunos materiales electorales a aquellas organizaciones que dispusieran realizar este tipo de actividades. No obstante, para la Elección Nacional de 2010, el TSE, a través de la Sección de Capacitación, inició un proceso de acercamiento y orientación a quien lo solicitara. En esa ocasión nueve organizaciones fomentaron este tipo de elecciones en las que participó un total de 16 840 electores y donde se percibía un gran interés y satisfacción de las organizaciones y de la población electora por promover este tipo de actividades.

Este fue el preámbulo para que en las Elecciones Generales de 2014, tanto las celebradas el 2 de febrero como en la segunda ronda del 6 de abril, aumentara la cobertura, la coordinación y el apoyo del TSE hacia las distintas organizaciones que mostraron interés en desarrollar elecciones infantiles. Dicho apoyo se canalizó a través del IFED y del Departamento de Coordinación de Programas Electorales.

⁹ Protocolo de Tikal. XV Conferencia del 26 al 28 de julio de 2001. República Dominicana.

¹⁰ Protocolo de Tikal. XVII Conferencia del 24 al 26 de setiembre de 2003. Costa Rica.



a. Actividades que realizaron las organizaciones

Cada una de las organizaciones que realizaron elecciones infantiles tuvo un grupo coordinador que lideró la actividad. Una de las primeras acciones que llevaron a cabo fue divulgar las elecciones a través de medios de comunicación como radio, prensa, redes sociales o directamente en las comunidades del área de influencia del centro de votación, a través de carteles, volantes, o instituciones como iglesias o centros educativos.

Cada una de estas organizaciones planificó el horario de votación (el cual debía ser dentro del horario de las votaciones generales), estableció el rango de edad para votar, acondicionó los recintos electorales, y además preparó a un grupo de niños y jóvenes para atender a los electores y servir como miembros de junta receptora de votos¹¹ o como guías electorales¹².

En virtud de que no fue usual tener un padrón electoral con antelación, se construyeron listas de electores y electoras a partir de los niños que llegaron, anotando su nombre con apellidos y firma del niño, niña o joven elector, con el fin de que vivieran una experiencia similar a la de los adultos; además, esto permitió que los participantes no votaran más de una vez en cada centro de votación, pues se llevaba el control de asistencia. En algunos casos anotaron otros datos como edad o procedencia.

Fue habitual que, al igual que en la votación nacional, se llenaran actas de apertura y de cierre, e incluso se utilizaron hojas de incidencias con el objetivo de tener orden, control y transparencia en el proceso de votación. Además, muchas de las organizaciones planificaron y ejecutaron actividades complementarias de tipo gastronómico, cultural, recreativo o deportivo que involucró a además de esta población electoral infantil, a las familias, e incluso a los egresados en los casos donde los organizadores fueron los centros educativos.

Posteriormente, los resultados los divulgaron por medios de comunicación y redes sociales, respetando la hora en que podían hacerlo de acuerdo con las disposiciones del Tribunal Supremo de Elecciones¹³.

¹¹ En este tipo de elección, los miembros de las juntas receptoras de votos son niños, jóvenes u organizadores encargados de recibir el voto de los electores y resolver cualquier incidencia que se presente al respecto, así como llenar la documentación tal como acta de apertura y de cierre que se haya elaborado para tal efecto.

¹² En este caso los guías electorales son niños, jóvenes u organizadores adultos que orientan a los votantes sobre la ubicación de los recintos electorales y el procedimiento que deben seguir para realizar el voto.

¹³ Para lo cual se solicitaba respetar las resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones orientadas especialmente a que los resultados de estas elecciones no debían revelarse sino hasta que finalizase la sesión solemne que el Tribunal celebra los días de las elecciones en horas de la noche; esto con el fin de no interferir en el resultado de las Elecciones Generales de la ciudadanía mayor de edad.

b. Organizaciones presentes por provincia

Diferentes organizaciones públicas y privadas participaron en este ejercicio cívico, y la participación se incrementó en la segunda ronda celebrada el 6 de abril donde se logró incluso la presencia en las siete provincias; no obstante, la cantidad varió en cada una de ellas, tal como se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

Costa Rica. Cantidad de organizaciones presentes en cada provincia Elecciones infantiles, 2 de febrero y 6 de abril de 2014

Provincia		2 de febrero	6 abril	2 de febrero y 6 de abril	Total
1	San José	4	5	4	13
2	Alajuela	-	2	1	3
3	Cartago	1	2	2	5
4	Heredia	-	2	-	2
5	Guanacaste	-	3	-	3
6	Puntarenas	-	1	-	1
7	Limón	-	1	1	2
TOTAL		5	16	8	2

Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Elecciones Infantiles 2014, Área de Formación en Democracia del IFED.

El siguiente mapa ilustra la cantidad de organizaciones presentes por circunscripción, en el que se destaca que San José fue la provincia donde hubo una mayor presencia relativa de organizaciones.



Figura 2

Costa Rica. Organizaciones presentes en cada provincia



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Elecciones Infantiles 2014, Área de Formación en Democracia del IFED.

c. Aporte del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)

Si bien es cierto, cada organización fue la responsable del desarrollo de sus respectivos procesos electorales, el TSE a través del IFED apoyó en lo siguiente:

- a) Impartición de charlas y atención de consultas personales. Estas contemplaron una serie de indicaciones y recomendaciones, tanto en la planificación como en el procedimiento electoral (horarios, agentes electorales, elaboración de padrón electoral, padrón-registro, elaboración e importancia de las actas de apertura y cierre, votos válidos, votos nulos, votos públicos y asistidos, entre otros). Además, se recalca que los resultados debían revelarse hasta después de que finalizara la sesión solemne que el Tribunal celebra los días de las elecciones en horas de la noche. Estas charlas se realizaron en las instalaciones del IFED, o en el lugar que la organización solicitante dispusiera para tal efecto.

b) Coordinación con el Departamento de Programas Electorales del TSE para facilitar material electoral, en particular urnas y mamparas. Además de la entrega de “papeletas muestra” (impresas por el TSE) que acercaban a los participantes a la realidad de los electores mayores de edad; y de material promocional como tatuajes con la leyenda “yo decidí votar”.

c) Confección de comunicados de prensa para informar al público sobre la ubicación de los centros de votación habilitados en todo el país con los respectivos horarios.

d. Elecciones infantiles celebradas el 2 de febrero de 2014

Como se ha señalado, diversas organizaciones solicitaron apoyo al IFED para contribuir con la formación democrática de niños, niñas y jóvenes a través de la realización de procesos electorales infantiles. En la primera vuelta electoral participaron 13 organizaciones para un total de 21 052 electores, tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 2

Costa Rica. Tipo de organizaciones que realizaron elecciones infantiles 2 de febrero, 2014

	Institución / Organización ¹⁴	Cantidad de organizaciones	Cantidad electores
1	Instituciones gubernamentales	1	2 562
2	Empresas privadas	3	15 068
3	Organizaciones de vecinos	4	1 505
4	Centros educativos privados	1	422
5	Centros educativos y de salud públicos	1	101
6	Organizaciones religiosas	2	611
7	Colegios profesionales	1	783
	Total	13	21 052

Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por las organizaciones.

¹⁴ **Organizaciones gubernamentales:** Museo de los Niños; **empresas privadas:** Plaza Tempo en Escazú, Radio La Fuente Musical en Cartago, Teletica Canal 7; **organizaciones de vecinos:** de Ochoмого de Cartago, Cot de Oreamuno, Santa Marta de Siquirres y de Goicoechea; **centros educativos privados:** Centro de Estimulación Temprana de Atenas; **centros educativos y de salud públicos:** CENCINAI Guadalupe; **organizaciones religiosas:** Junta Pastoral San Martín de Coronado, Asociación Cristiana Comunidad Viña de Curridabat y **colegios profesionales:** Colegio de Periodistas.



En esta oportunidad, los centros de votación infantil fueron dirigidos fundamentalmente por organizaciones de vecinos y empresas privadas que se concentraron especialmente en la Región Central del país. El centro de votación más alejado de la capital estuvo en Santa Marta de Siquirres (Provincia Limón) que se ubica entre las localidades de Siquirres y Turrialba, por tanto, hubo una relativa concentración de centros de votación, tal como se observa en el siguiente mapa.

Figura 3
Costa Rica. Cantidad de centros de votación infantil por cantón
2 de febrero de 2014



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Elecciones Infantiles 2014, Área de Formación en Democracia del IFED.

Al hacer un análisis por provincia, se observa que en San José fue donde hubo más organizaciones que participaron de este evento dada la mayor cantidad de población, de cantones y de presencia de los diferentes tipos de organizaciones. Todo ello incidió en que ahí se habilitaran más centros de votación. Sin embargo, es digno resaltar el caso de Cartago donde en proporción a su superficie y población, se registró una alta participación, pues tres de sus ocho cantones desarrollaron elecciones infantiles en esa fecha.

Al cierre de la jornada, los organizadores se mostraron muy satisfechos, tanto por el contexto en que se realizaron los comicios, como por la fiesta cívica que se vivió en los centros de votación. Algunas opiniones sobre esta experiencia se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

Costa Rica. Percepciones de las personas involucradas en elecciones infantiles, 2 de febrero de 2014

Centro de votación	Comentarios realizados
Gimnasio Municipal, Guadalupe.	<i>“Tuvimos éxito rotundo, 564 votantes de 2 a 17 años, incluyendo una satisfactoria jornada de nuevas generaciones que están decidiendo cambiar el abstencionismo y hacerse presente, al mismo tiempo que involucran a sus padres”. Pilar Carvajal Mora, organizadora.</i>
Ochomogo, Cartago	<i>“Me enorgullece como costarricense contar con el Tribunal Supremo de Elecciones como garante de la transparencia y honorabilidad de esta hermosa fiesta cívica que es nuestro derecho al sufragio votos asistidos por discapacidad. No le omito manifestar lo que significó para nosotros como familia la experiencia, mis hijos están 100% comprometidos con su país y experimentaron la belleza del sufragio desde la parte neutral, el respeto al derecho y la maravilla del trabajo voluntario. Estamos procesando el padrón para enviarles la muestra Mil Gracias”. Magda Baldi Madrigal, YJorge Tenorio Chaves, organizadores.</i>
Barrio San Martín, Coronado	<i>“Y a ustedes por la confianza y dedicación se les agradece ya que año a año han demostrado que vivimos en un hermoso país donde la democracia vale mucho. “Bendiciones”. Dennise Jiménez Vargas, organizadora.</i>

Fuente: Elaboración propia con base en testimonios facilitados por las organizaciones.

De las apreciaciones se desprende que estos procesos cívicos resultan ser inclusivos y representativos de nuestra idiosincrasia. El respeto, la fraternidad y la camaradería que se observan en este tipo de experiencias permiten una inclusión no solo por edades o condiciones de vida, sino por el mismo hecho de respetar las ideas y opiniones de los demás. “Incluir significa abrir la puerta para que todas las personas puedan entrar en nuestra sociedad, pero sin que tengan que cambiar su forma de ser, su forma de pensar o su forma de sentir”¹⁵. Asimismo, estos ejercicios permiten visibilizar la vida en democracia, al convertirse estas actividades en fiestas cívicas en torno al ejercicio del sufragio.

¹⁵ Castro Ávila, Ana Mariela. (2012). Fascículo Democracia y ciudadanía activa: valores y prácticas. San José, C.R.: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE; pág. 27.

e. Elecciones infantiles celebradas el 6 de abril de 2014

Como se indicó anteriormente, en la segunda ronda aumentó la cantidad de organizaciones que promovieron elecciones infantiles. En esa ocasión ocho de las agrupaciones que habían participado en febrero anterior volvieron a realizar elecciones, y once más se sumaron a esta experiencia. A través de una empresa privada se logró tener cobertura nacional, ya que en la mayoría de sus sucursales se instalaron centros de votación. También es destacable que estos procesos electorales infantiles se realizaron fuera del país, dentro del contexto de las votaciones en el extranjero, particularmente en Washington, Ottawa, Atlanta y París. Además, tanto en esta jornada como en la anterior, algunos otros centros educativos privados realizaron este tipo de elección para su población estudiantil en sus propias instalaciones.

En esta etapa, nuevamente varias organizaciones de vecinos, empresas privadas, organizaciones religiosas, entre otros, habilitaron centros de votación infantil, junto con varios centros educativos privados y públicos, tal como se detalla en el siguiente cuadro.

Cuadro 4

Costa Rica. Tipo de organizaciones que realizaron elecciones infantiles 6 de abril, 2014

	Institución / Organización ¹⁶	Cantidad de organizaciones ¹⁷	Cantidad electores
1	Organizaciones gubernamentales	2	2 853
2	Empresas privadas	3	21 274
3	Organizaciones de vecinos	3	853
4	Centro educativos privados	5	2167
5	Centros educativos y de salud públicos	2	556
6	Organizaciones religiosas	3	703
7	Organizaciones fuera del país (Embajadas)	1	39
	TOTAL	19	28 445

Fuente. Elaboración propia con base en los datos suministrados por las organizaciones participantes.

¹⁶ **Organizaciones gubernamentales:** Museo de los Niños y Museo Juan Santamaría de Alajuela; **empresas privadas:** Radio La Fuente Musical en Cartago, Almacenes El Gollo, Cámara de Turismo de Guanacaste; **organizaciones de vecinos** de Cot de Cartago, Santa Marta de Siquirres y Perez Zeledón; **centros educativos privados:** Centro de Estimulación Temprana de Atenas, Colegio Santa Cecilia de Heredia, Instituto Psicopedagógico de Coronado, Casa Cuna Sueños y Sonrisas de Nicoya, Colegio Saint Jude de Santa Ana; centros educativos y de salud públicos: CINAI Guadalupe y Escuela Rodolfo Herzong en La Suiza de Turrialba; **organizaciones religiosas:** Junta Pastoral San Martín de Coronado, Asociación Cristiana Comunidad Viña de Curridabat y Parroquia Santa Eduvigues en Curridabat. Embajada de Washington, Estados Unidos.

¹⁷ Estas organizaciones corresponden a las que establecieron un vínculo con el IFED dentro de su etapa de preparación para atender sus respectivos centros de votación.

En cuanto a la cobertura territorial, es notorio que en las siete provincias del país hubo presencia de organizaciones que realizaron elecciones infantiles, sobre todo porque hubo una empresa que habilitó centros de votación en todas esas circunscripciones en la segunda etapa del proceso. Al igual que en la primera ronda (2 febrero), en algunas áreas la presencia de centros de votación infantil fue mayor que en otras, tal como se observa en el siguiente mapa.

Figura 4
Costa Rica. Cantidad de centros de votación infantil por cantón 6 de abril de 2014



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Elecciones Infantiles 2014, Área de Formación en Democracia del IFED.

De nuevo, como sucedió con la experiencia del 2 de febrero, las percepciones de los organizadores, los observadores, padres de familia, así como de los principales actores, es decir, de los niños y niñas electoras, fue muy positiva, tal como se registra en los siguientes comentarios:

Cuadro 5

Percepciones de las personas involucradas en elecciones infantiles 6 de abril de 2014

Centro de votación o procedencia	Comentarios realizados
Saint Jude School, Santa Ana	“Excelente iniciativa, maravillosa experiencia para los chicos y bellos recuerdos de mi juventud!” Clara Solano ¹⁸ .
Saint Jude School, Santa Ana	“Hoy CR vuelve a tener Presidente electo totalmente pacífico y transparente. Nuestras elecciones fueron reflejo de las nacionales. ¡Vivan siempre el trabajo y la paz!” Gigi Betancourt ¹⁹ .
Pérez Zeledón	“Elecciones infantiles, gran entusiasmo por parte de todos los niños de ser parte de este derecho tan sagrado con el que contamos en este país tan lindo, gracias papás de P.Z. por compartir con nosotros”. Organización de Pérez Zeledón ²⁰ .
Observadora Internacional	“Destacamos mucho la escuela de la ciudadanía infantil porque no es común en muchos países. En los otros países, se invita a los niños a votar pero en papeletas que no son las mismas papeletas en las que están votando quienes tienen el derecho”, manifestó. La jefa de la misión contó que se llevará como anécdota lo dicho por algunos niños a quienes se les acercaron para preguntarles por qué habían ido a votar. “Una niña de no más de 7 años nos decía que esa es su cultura y otra niña decía: ‘Porque amo Costa Rica’” agregó. Por eso, el simulacro de elecciones infantiles, según los observadores, constituye un buen paso en esta dirección. Vázquez Mota dijo que a la OEA le gustaría mucho que en la región se sigan como ejemplo las elecciones infantiles realizadas en Costa Rica. Josefina Vázquez Mota, jefa de la misión de observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA) ²¹ .
Escuela Rodolfo Herzog, La Suiza, Turrialba	“Lo que más me gustó, es que a pesar de que unos votamos por este y otros por otro, pudimos poner nuestro voto, o sea pudimos decidir por quién votar, y dar a conocer quién para nosotros era el mejor. Además de que para muchos niños fue algo genial. Porque era su primera vez, gracias a Dios tengo el honor de pertenecer a un país en el que no tengan los adultos más derechos que los niños”. Issac Araya Quesada, elector 9 años.

¹⁸ Tomado de redes sociales. Facebook .Página Saint Jude School, 6 de abril de 2014, 20:53 horas.

¹⁹ Tomado de redes sociales. Facebook. Página Saint Jude School, 6 de abril de 2014, 20:06 horas.

²⁰ Tomado de redes sociales. Facebook. Página Niños y carbón de Tiquicia, 6 de abril de 2014.

²¹ Tomado de Periódico La Prensa Libre. OEA destaca elecciones infantiles durante día de comicios. 8 de abril de 2014.

Escuela Rodolfo Herzog, La Suiza, Turrialba	“Es importante para aprender a hacerlo correctamente (...) Lo que más me gustó fue participar en la mesa”. Brigitte Gómez Quirós, electora 12 años.
Escuela Rodolfo Herzog, La Suiza, Turrialba	“Para que los estudiantes se incorporen y que sepan que son parte de una democracia donde su opinión es tomada en cuenta. Además les brinda la experiencia para organizarse y trabajar por un bien común. Lo que más me gustó fue la gran participación que se dio en los estudiantes de poca edad, además de interactuar y desenvolverse”. Andy Campos Marín, docente y organizadora.
Escuela Rodolfo Herzog, La Suiza, Turrialba	“La importancia es motivar e incentivar a los estudiantes en lo que es el civismo y la democracia, donde ellos pueden, desde ya escoger nuestros gobernantes y participar más adelante en las elecciones nacionales y servirle al país. Lo que más me gustó de las elecciones nacionales infantiles fue la gran participación de padres y estudiantes, y como participaron siendo ellos miembros de mesa; donde ellos vivieron una fiesta democrática haciendo conciencia que desde ya pueden elegir”. Leda Alvarado Mata, directora y organizadora.

Fuente: Elaboración propia con base en opiniones de las y los participantes, tomadas de la red social de Facebook de las organizaciones participantes, mensajes de correo electrónico al IFED y publicaciones en prensa escrita.

Las opiniones anteriores nos indican que se trata de una experiencia costarricense, propia de nuestra cultura, que le da un gran valor al respeto y a la transparencia del sufragio y que se trata de una actividad cívica que debe robustecerse; tal como fue señalado por la Misión de Observadores de la Organización de Estados Americanos:

La Misión hace un llamado a que se continúen promoviendo los esfuerzos para incrementar la participación electoral a través de campañas de educación cívica, fortalecimiento del trabajo de los partidos políticos con sus bases de apoyo y la continua implementación de estrategias dirigidas a disminuir el abstencionismo electoral. La Misión observó que la iniciativa del simulacro de Elecciones Infantiles constituye un buen paso en esta dirección. Además, se debe continuar fortaleciendo las actividades del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) orientadas a este fin²².

IV. CONSIDERACIONES FINALES

En términos generales, se puede señalar que los procesos electorales infantiles son una experiencia de formación de ciudadanía que potencia en la niñez sus habilidades como personas ciudadanas responsables del futuro de su país. Puntualmente, se pueden destacar las siguientes características que convierten los procesos electorales en una actividad apreciada por los y las costarricenses:

-Las iniciativas para realizar elecciones infantiles no tienen un perfil único, pero sí un objetivo común encaminado a contribuir con el proceso de formación en democracia, desde edad temprana, dentro de un marco de orden, responsabilidad y transparencia desde instituciones gubernamentales, empresas privadas, centros educativos, hasta organizaciones comunales o familiares.

²² Misión de Observación Electoral–Costa Rica. Informe verbal. Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. 2 de febrero y 6 de abril de 2014.



-Cabe destacar que también fuera del país se reportaron algunos ejercicios de votación infantil; entre ellos Washington D.C. donde el consulado costarricense apoyado por el IFED organizó elecciones infantiles.

-Este ejercicio electoral infantil contó con una serie de procedimientos propios de un proceso de elecciones generales, por ejemplo, establecimientos de horario de votación, conformación de padrón electoral (dada la dinámica se elaboraba en el mismo centro de votación), llenado de acta de apertura y de cierre, acta con el resultado de la votación, entre otros documentos.

-Se dieron experiencias en relación con la aplicación de la Ley 7600 a través del voto asistido y voto público, así como de accesibilidad a los recintos electorales.

-Los distintos centros de votación infantiles estuvieron llenos de colorido, civismo, orden y alegría, esto se corrobora con las fotografías que fueron enviadas, testimonios de los organizadores y participantes, reportes de los observadores del Tribunal Supremo de Elecciones y observadores internacionales, o por la cobertura de medios de comunicación.

-En muchos centros de votación infantil también hubo actividades complementarias para el esparcimiento y diversión de los niños y niñas, como pinta caritas, comidas típicas, obsequio de refrigerios, inflables, música, incluso en un centro de votación en Cartago, realizaron y animaron con una canción denominada "Llegó el momento"²².

-Los resultados de las elecciones infantiles fueron informados de manera adecuada y oportuna, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el TSE.

-Fuera del Área Metropolitana de San José es destacable cómo varias organizaciones de Cartago, particularmente grupos comunales y empresas privadas, promovieron la vivencia de las elecciones infantiles y coincidentemente es la provincia menos abstencionista del país, por lo que se infiere que existe un ligamen, en este caso muy positivo, entre los electores mayores de edad que ejercen el derecho y los menores que acuden a realizar este ejercicio formativo.

-Pese a la renuncia de uno de los candidatos a la campaña política en la elección nacional de la segunda ronda a nivel nacional, en el caso de la población infantil creció la cantidad de organizaciones y de niños, niñas y jóvenes electores en esa jornada electoral. Solo en algunos casos, organizaciones que participaron en la primera elección desistieron de hacerlo por segunda ocasión, especialmente por el contexto político-electoral que se vivía.

-Como tendencia, un dato curioso, es que los porcentajes de votos para los diferentes candidatos en las elecciones infantiles fueron similares a los registrados en las elecciones de los adultos, si bien hubo variaciones en las diferentes localidades.

²² Es una canción que invita a votar en un ambiente de democracia y libertad; además hace referencia a este derecho que debemos ejercer.



-Según las estadísticas recabadas, votó un total de 49 472 niños, niñas y jóvenes en ambos momentos de las Elecciones Generales, sin sumar las votaciones internas que se realizaron en algunos centros educativos por su propia cuenta, por lo que se convirtió en un conjunto de actividades que contribuyeron en la convivencia cívica y pacífica de nuestro país.

V. RECOMENDACIONES

Después de analizar el desarrollo de las elecciones de menores de edad, se recomienda una serie de acciones y actitudes dirigidas al mejoramiento de la cobertura, la incidencia y la participación etaria en nuevos ejercicios de este tipo de elección simulada, con la finalidad de acrecentar el aporte desde un ángulo formativo; a saber:

-Instar a otros grupos organizados a promover este tipo de actividades, especialmente fuera del Gran Área Metropolitana (GAM), por tratarse de áreas donde ha habido menos centros de votación infantiles, para que más niños y jóvenes tengan la oportunidad de realizar este ejercicio cívico donde impere la libertad, la igualdad en el acceso a la participación, la transparencia y la secretividad del sufragio con la finalidad de contribuir con una mejor formación de nuestra ciudadanía, máxime que en muchos de los cantones alejados de la GAM, el abstencionismo tiende a ser mayor.

-Considerar la posibilidad de incentivar esta práctica en las elecciones municipales, lo cual permitiría un mayor conocimiento y acercamiento con figuras de elección local, particularmente con las personas que aspiran a la alcaldía municipal o en casos particulares, a la intendencia del Concejo Municipal de Distrito.

-Involucrar más a los jóvenes ya que estas son las personas que próximamente van a ejercer el voto en los procesos de elecciones generales, pues según los reportes de las organizaciones, ha predominado la participación de niñas y niños en este tipo de actividades. Habrá que identificar mecanismos de motivación de ese grupo etario para incentivar su participación en estos ejercicios cívicos.

-Promover aún más el voto informado que permita ir desarrollando la criticidad, la toma de decisiones y la autonomía en el momento de ejercer el voto de cada una de las electoras y los electores, tanto por parte de las organizaciones como de las familias.

-Seguir orientando a las organizaciones por parte del IFED o las instancias competentes, para que además de brindarles asesoría en asuntos técnicos como el diseño y uso adecuado de las papeletas, actas u otros materiales electorales, también que se desarrollen otros temas como la accesibilidad tanto física como socioeconómica a los centros de votación que se habiliten para los menores de edad, donde la formación cívica sea el motivo primordial por el cual se realicen estos eventos, sin que medien intereses particulares.



-Divulgar y compartir este tipo de experiencias cívicas con otros organismos electorales, a fin de que en el marco de sus procesos de elecciones desarrollen iniciativas similares tendientes a fortalecer la ciudadanía desde edades tempranas.

Literatura consultada

Castro, Ana Mariela (2012). *Fascículo Democracia y ciudadanía activa: valores y prácticas*. San José, C.R.: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Tribunal Supremo de Elecciones.

Convención de los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su Resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Tomado de: HYPERLINK "[http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion\(3\).pdf](http://www.unicef.org/panama/spanish/convencion(3).pdf)

Costa Rica. *Código Electoral*. Ley n.º 8765 del 11 de agosto del 2009. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009.

Costa Rica. *Código de la Niñez y la Adolescencia*. Ley n.º 7739 del 6 de enero de 1998.

Costa Rica (2007). División Territorial Administrativa San José, C.R.: Imprenta Nacional.

Costa Rica. Ministerio de Educación Pública (2009). *Programas de Educación Cívica. Tercer ciclo de Educación General Básica y Educación Diversificada*. San José, Costa Rica.

Declaración Universal de los Derechos Humanos (2008). Santiago de Chile. Tomado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf> el 20 de junio 2014.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). *Conferencias Protocolo de Tikal*. Tomado de HYPERLINK "http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?ContenidoId=992d0eb0-940c-4fa1-99c1-0955edd867fb&Portal=CAPEL" http://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?ContenidoId=992d0eb0-940c-4fa1-99c1-0955edd867fb&Portal=CAPEL el 1 de setiembre de 2014.

Misión de Observación Electoral–Costa Rica. Informe verbal. Elecciones Generales de Presidente y Vicepresidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa. 2 de febrero y 6 de abril de 2014.

Souto, José Antonio (2010). *Educación Democracia y ciudadanía*. Madrid: Editorial DYKINSON.

Colaboraciones
EXTERNAS







Impacto del cambio jurisprudencial en los debates político-electorales televisados en Costa Rica

Rodolfo González Mora*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 15 de julio de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de octubre de 2014.

Resumen: Analiza la resolución 4099-E8-2009 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y el cambio de criterio jurisprudencial en lo referente a la obligatoriedad de los medios de comunicación privados de invitar a todos los candidatos presidenciales inscritos para participar en los debates electorales organizados por esos medios. Lo que no solo generó, a criterio del autor, un aumento en la realización de debates desarrollados para las elecciones presidenciales en el 2014, reforzando el derecho a los ciudadanos a educarse políticamente, sino que, al mismo tiempo, respetó el principio de libertad de los medios de comunicación como sujetos de derecho privado.

Palabras clave: Debates electorales / Jurisprudencia electoral / Interpretación de la ley / Hermenéutica / Igualdad de oportunidades / Medios de comunicación / Estrategias electorales / Votante informado.

Abstract: It analyzes resolution 4099-E8-2009 of the Supreme Electoral Tribunal of Costa Rica and the change of jurisprudence criterion concerning the obligatory nature of private mass media to invite all registered presidential candidates to the electoral debates organized by these media. According to the author, this generated not only an increase in the organization of debates for the elections, which strengthened the right of citizens to be educated politically, but it also respected the principle of freedom of the mass media as subjects of private law.

Key Words: Electoral debates / Electoral jurisprudence / Interpretation of the law / Hermeneutics / Equality of opportunities / Mass media / Electoral strategies / Informed voter.

*. Costarricense, periodista, correo r.gonzalez@teletica.com. Periodista costarricense con 18 años de experiencia en la televisión nacional. Profesor universitario en Periodismo. También licenciado en Derecho y con una Maestría recientemente aprobada en Derecho Constitucional por el Sistema de Estudios de Postgrado de la UNED. Actualmente productor del espacio semanal "7 días" de Canal.

1. PRESENTACIÓN

En el proceso electoral para escoger presidente y diputados en el año 2006 no se realizó un solo debate político electoral televisado a nivel nacional en Costa Rica que permitiera la confrontación de ideas y propuestas entre los candidatos a presidentes. Apenas ocho años después, el panorama fue diametralmente distinto. Sólo en el mes de enero del 2014, se televisaron siete debates, todos ellos en canales con total cobertura del territorio costarricense. ¿Por qué se dieron dos escenarios tan distintos en menos de una década? Sólo un hecho relevante ocurrió en ese período que puede explicar este fenómeno: El voto 4099-2009 del Tribunal Supremo de Elecciones. El presente ensayo plantea cómo dicha sentencia, que marcó un cambio jurisprudencial por parte de este tribunal constitucional especializado, generó además un aumento en la realización de debates presidenciales en el 2014 y, con ello, reforzó el derecho de los ciudadanos a educarse políticamente. Al mismo tiempo, respetó el principio de libertad de los medios de comunicación como sujetos de derecho privado.

2. LOS DEBATES Y LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El intercambio y confrontación de ideas es esencial para fortalecer el principio de pluralismo, pues es la mejor representación de la existencia de una variedad de posiciones que pueden ser contrarias pero que buscan solucionar un mismo problema.

Según Bolaños (2009) en el principio del pluralismo los hombres son libres para elucubrar cualquier pensamiento y esa diversidad de planteamientos favorece la libre discusión en una sociedad democrática. Al mismo tiempo, esta condición da pie al principio de tolerancia que considera inpropio que un pensamiento sea, en sí mismo, superior a los demás.

El debate es, por excelencia, el mecanismo propicio para reflejar ese pluralismo, pues permite una argumentación y una contraargumentación prácticamente simultánea.

En el caso de los debates político-electorales, además de lo anteriormente señalado, hay otra función claramente contenida: la educación política de la ciudadanía y el ejercicio de su derecho a conocer propuestas para abarcar temas de interés común.

Como lo plantea el voto 429-98 de la Sala Constitucional:

...resulta de vital importancia para el desarrollo de las ideas democráticas y para una plena libertad de escogencia, que los candidatos informen a los ciudadanos, obligatoriamente, de cuál es el pensamiento de cada uno de ellos sobre la cosa pública, cuáles sus ideas, las soluciones propuestas, las percepciones de los problemas más angustiantes para el desarrollo del pueblo y en fin, de las condiciones personales y morales que ostentan para pretender dirigir los destinos de la patria y todo ello, para que los ciudadanos puedan hacer la mejor elección dentro de la escala de sus propios valores.



Si bien los debates permiten una sana confrontación de ideas, si dicho intercambio se da en un medio de comunicación, su efecto en la ciudadanía resulta mayor debido a que los medios de comunicación permiten alcanzar audiencias significativas.

Bolaños (2009:6) apunta que “en la campaña electoral y para la democratización del sufragio, los medios de comunicación masiva juegan un papel fundamental, pues es a través de ellos que los candidatos llegan con un mensaje a los electores y hasta podrían resultar decisivos para su éxito electoral o el de un determinado partido político”.

En el caso puntual de la televisión, esta resulta el medio de comunicación por excelencia que escogen los costarricenses para informarse de los hechos noticiosos.

Según Solís (2008), el 79 por ciento de los encuestados en un estudio de opinión de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica señaló a la televisión como su medio predilecto para informarse, seguido por la radio con casi 20 puntos menos.

La misma fuente indicó que más del 80 por ciento de los encuestados apuntó que se informa por televisión todos los días, y sólo menos del tres por ciento no se inclina por este medio para conocer el acontecer nacional e internacional.

3. OBLIGATORIEDAD DE INVITAR A TODOS LOS CANDIDATOS

Durante mediados de los noventa y buena parte de la siguiente década, la jurisprudencia constitucional y electoral se inclinó por obligar a las televisoras nacionales a invitar a todos los candidatos presidenciales, en caso de que se estuviese organizando un debate.

Un primer caso se dio con el voto 429-98 de la Sala Constitucional, el cual analizó un recurso de amparo presentado por Vladimir De la Cruz contra varios medios nacionales por anunciar debates con sólo los candidatos de los partidos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana.

Los magistrados de la Sala atendieron el reclamo del recurrente y lo declararon con lugar. Sostuvieron que el ciudadano tiene derecho a educarse políticamente y que esto no sería posible con sólo escuchar a un par de candidatos.

El voto 429-98 agregó que:

...no es un criterio para escoger los asistentes a un debate, el resultado de las encuestas, como lo afirman los directores de los medios recurridos, porque en las condiciones actuales –y esta es información que los mismos medios se han encargado de difundir- un generoso grupo de costarricenses han declarado que no tienen ninguna preferencia de voto o que están indecisos, que se abstendrán de votar, o bien que votarán nulo, y este grupo alcanza un importantísimo número de ciudadanos, que existe la clara posibilidad de ser inducido por cualquiera de los trece partidos inscritos a escala nacional.

Si bien el voto de la Sala Constitucional no obligaba a la realización de un debate con todos los candidatos, sí quedó claro que no podía hacerse uno con sólo una parte de ellos.

Resulta interesante que, en esa oportunidad, el magistrado Gilbert Armijo consideró que la Sala Constitucional era incompetente para conocer el recurso, pues la correcta interpretación de los artículos 99 y 102 de la Constitución Política le asigna la tarea al TSE.

Este tema volvió a ser motivo de análisis cuando un nuevo caso fue sometido a conocimiento del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). El 26 de diciembre de 2001, el Tribunal, por mayoría, consideró que los medios, públicos o privados, debían de invitar a todos los aspirantes.

En aquella oportunidad, según se extrae del voto 2759-E-2001, se desarrollaron varios criterios para realizar debates. Puntualmente:

- Planteó que la igualdad que reclaman los recurrentes en este tipo de casos no es la común, la general e inherente a cualquier persona, sino una calificada y transitoria, derivada de estar como aspirante presidencial.
- Agregó que la libertad de ser informada es un derecho fundamental de toda persona y no se puede coartar ni dirigir, porque esa libertad es imprescindible para la vigencia del sistema democrático.
- Puntualizó que la obligación que tienen las institucionales públicas y los medios de información privados de invitar a todos los aspirantes a los foros que organizan no constituye un acto de censura ni violación a su derecho a informar, por cuanto ese derecho no es irrestricto y está limitado por valores superiores.
- Señaló que no puede hablarse de democracia ni de libertad de información si durante el proceso electoral los medios intervienen restringiendo de manera discrecional la información que llega a los votantes.
- Añadió que invitar a un grupo y no a todos los aspirantes podría terminar induciendo a los votantes en detrimento de su derecho a conocer más elementos y tomar decisiones que considera mejores.

Al respecto en ese mismo voto se señaló:

Es evidente que los debates con candidatos preseleccionados e invitados por los medios son mecanismos que indirectamente dirigen o tratan de orientar la opinión de los electores hacia las ofertas políticas representadas por esos candidatos, con perjuicio de los excluidos, lo que resulta inaceptable en una democracia que por definición demanda, para su subsistencia, contar con una opinión pública libre e informada, con información completa y no parcializada. La preselección, llevada al extremo, podría calificarse como “inducción” de la opinión electoral, en detrimento de la libertad de información a que tienen derecho los electores y por ende con grave limitación y daño para el cabal ejercicio de la democracia misma.



Es importante señalar que dos de los cinco magistrados tomaron una posición distinta y consideraron que los medios privados no pueden ser obligados a invitar a todos los aspirantes porque rige para ellos el principio general de libertad. Esa tesis fue la que, años después, imperaría para cambiar la jurisprudencia.

En esa oportunidad, los representantes de los medios aludidos acudieron a la Sala Constitucional para que declarara incompetente al TSE para analizar y resolver este tema. En su respuesta, la Sala consideró que dicho Tribunal sí tenía, por facultad constitucionalmente otorgada, la potestad de estudiar el caso, a la luz de los artículos 99 y 102 de la Constitución Política.

4. CAMBIO JURISPRUDENCIAL EN EL TEMA

En el año 2009, nuevamente el TSE debió analizar el tema en cuestión cuando el jefe de prensa de Radio Fides realiza una consulta. En ese momento se da un giro total a la forma en cómo este tribunal constitucional especializado abarcó el tema, y concluyó que los medios de comunicación privados no están obligados a invitar a todos los candidatos, siempre y cuando esa decisión de excluir a algunos no tenga como base criterios arbitrarios (resolución 4099-E8-2009).

Puntualmente, el TSE acoge el voto salvado de los magistrados Sobrado González y Castro Dobles de la resolución 2759-E-2001:

... no estimamos que los medios de comunicación colectiva no estatales estén jurídicamente compelidos a ello, por tratarse de sujetos privados. En relación con estos, rige el principio general de libertad que consagra el artículo 28 constitucional, a cuyo tenor todo lo que no está prohibido se considera permitido y sólo en virtud de norma legal expresa pueden imponerse limitaciones al libre albedrío de los particulares —principio de reserva de ley— considerándose fuera del alcance de la ley aquellas actuaciones que no lesionen la moral, el orden público o los derechos de terceros.

La ausencia de una norma legal que imponga a los medios de comunicación colectiva ese supuesto deber de dar espacio igual a todos los candidatos, impide que el organismo electoral, con sus actuaciones jurisdiccionales, lo haga.

El TSE consideró que en el caso de las instituciones públicas sí es imperante el darles un trato igualitario a todos, fundamentalmente a partir del principio de igualdad que debe caracterizar el accionar de la Administración Pública. (Artículo 4, Ley General de Administración Pública).

El voto analizó también que es una realidad que los partidos políticos no tienen un protagonismo igualitario en los medios de comunicación colectiva, principalmente por la limitación de recursos económicos para algunas agrupaciones; sin embargo, agregó que esto no justifica la obligatoriedad de llevar a todos los aspirantes a cada foro, sino que habría que pensar en otras soluciones.

...la eventual insuficiencia de la prensa privada en la adecuada difusión de las ofertas electorales, no debe resolverse por la vía de la intervención impositiva o censuradora del Estado, sino a través de la acción complementaria de los medios de comunicación públicos, en aras de satisfacer con mayor plenitud el derecho a la información de la ciudadanía. En nuestro país, ello no sólo es una posibilidad sino un deber para el SINART, y sus esfuerzos en esta dirección deben ser apoyados por el Tribunal, en orden a potenciar un diálogo y competencia política más leales.

Tales argumentaciones ya habían sido externadas en el voto de minoría en la sentencia 2759-E del año 2001. Sin embargo, hubo un elemento en especial que fue analizado por el TSE y que resulta de particular interés para este ensayo. Dicho elemento fue el impacto que tuvo la obligatoriedad impuesta inicialmente por los votos anteriores. En lo que resulta un profundo análisis teleológico, el Tribunal detectó, acertadamente, que los medios privados se habían inclinado por la no realización de debates durante varios años posteriores a las primeras sentencias. El TSE valoró que este comportamiento significó un retroceso en la búsqueda de una educación política para los votantes. En otras palabras, en lugar de fomentar foros, el resultado había sido completamente opuesto y con ello había menos información para el ciudadano. Con esto se afectaba negativamente el fin último defendido en los votos iniciales.

...la realización de este tipo de actividades, lo que ha supuesto un efecto paradójico en perjuicio del elector y de su derecho a sufragar contando con suficiente información, pues han disminuido sus posibilidades para acceder a foros de discusión política que le permitan conocer a fondo a los contendientes y su oferta política, así como confrontar los planes de gobierno de los partidos participantes en el proceso electoral.

En ese voto, el TSE consideró además que obligar a los medios a inclinarse por un formato con todos los aspirantes resulta desproporcional.

Nótese que estas medidas constituyen una carga excesiva e irrazonable para los medios de comunicación privados, porque para cumplir con la invitación de todos los candidatos presidenciales en los debates que organicen se ven obligados a formatos incompatibles con la naturaleza de su actividad.

5. EL RESURGIR DE LOS DEBATES TELEVISADOS

Tras esa decisión tomada por el TSE en el 2009, los canales de televisión 6 (REPRETEL) y 7 (TELETICA) efectuaron un debate cada uno con sólo tres de los aspirantes presidenciales. Ambos se realizaron menos de cuatro meses después de conocerse la sentencia del Tribunal Especializado. Eso significó un cambio importante si se compara con lo ocurrido en el 2006, cuando previo a las elecciones de ese período no se realizó uno solo.

No obstante, el verdadero crecimiento se dio para las elecciones del 2014 cuando, en menos de treinta días, se realizaron siete debates televisados en un total de cinco canales de cobertura nacional.

De estos siete debates, sólo en dos se invitaron a todos los aspirantes. Se trató de los televisados por canal 13 (Sistema Nacional de Radio y Televisión). Ambos fueron organizados por el TSE. En los demás se invitaron a cinco candidatos, tomando como criterio su posición en las distintas encuestas realizadas por las empresas autorizadas.

El siguiente cuadro muestra los distintos debates, sus fechas y su audiencia en *rating* personas.

Cuadro n.º1: Debates electorales realizados, elecciones presidenciales 2014

CANAL QUE EMITIÓ	FECHA	RATING PERSONAS *
SINART (organizado por TSE)	5 de enero 2014	2.0
SINART (organizado por TSE)	6 de enero 2014	3.1
CANAL 9 (organizado por UACA)	8 de enero 2014	0.7
CANAL 9	12 de enero 2014	2.3
EXTRA TV42	15 de enero 2014	0.5
TELETICA	19 de enero 2014	10.8
REPRETEL	27 de enero 2014	7.9

Fuente: Elaboración propia con base en los datos recopilados.

* Para este último indicador se tomó como fuente la medición de la Empresa IBOPE.

No hay registros que demuestren que antes de estas elecciones presidenciales existiera un proceso electoral que superara esta cantidad de debates televisados. Esta mayor cantidad de actividades de información política-electoral significó mayor conocimiento para un ciudadano que buscó oportunidad de educarse antes de emitir un sufragio y conocer las propuestas para enfrentar problemas nacionales. Además, tal y como lo muestran los datos de *rating*, existió, sobre todo en los dos últimos debates, una significativa audiencia interesada en información de este tipo.

¿Existe acaso otra razón, además del voto del TSE, para explicar este aumento en la cantidad de debates televisados? Sólo otro hecho relevante en el tema ocurrió en ese período. Se trató de la promulgación del Código Electoral publicado en el alcance de la Gaceta número 171 del 2 de setiembre de 2009. Sin embargo, más que una razón adicional y diferente, se trata de un hecho que complementa la decisión del Tribunal Especializado en materia electoral.

De manera específica en el tema de los debates, dicho código establece que el TSE debe de “garantizar de manera efectiva el acceso de todos los partidos políticos participantes en un proceso

electoral, en los debates políticos electorales que organiza, una vez hecha la convocatoria por parte de este Tribunal. (Artículo 12 inciso q, Código Electoral).

Como se entiende claramente, no se trata de una norma que se aplique a los medios de comunicación privados, sino que refuerza la obligatoriedad para la Administración Pública. El artículo en cuestión se refiere, a partir de una interpretación literal, a los debates organizados por el TSE o por instituciones públicas, no así a los debates realizados por medios privados. De hecho, así fue considerado por el mismo TSE en el voto del 2009.

6. CONCLUSIÓN

Es evidente que el voto 4099-2009 del TSE resultó ser una decisión caracterizada por una visión moderna del Derecho, analizando el contexto y la repercusión de decisiones anteriores, y trajo consigo un reforzamiento de derechos para los ciudadanos y para los medios de comunicación.

Se encontró así un equilibrio entre ambos actores. Los primeros recibieron mucha mayor información útil para tomar decisiones frente a las urnas; mientras que los segundos gozaron plenamente de su libertad de organizar un debate según la lógica y la técnica propia de su actividad empresarial, siguiendo criterios no subjetivos.

Resalta el hecho de que el TSE valorara el impacto de la jurisprudencia inicial en este tema y cómo esta había motivado una escasez de debates político-electorales. A partir de su cambio jurisprudencial, el efecto fue contrario, al generar la mayor cantidad de foros de este tipo en la historia del país.

Literatura consultada

Bolaños, A. (2009). "Garantías constitucionales y principios democráticos en los debates electorales en Costa Rica". En: *Revista de Derecho Electoral*, (8):99-128, julio-diciembre.

Solís Rivera, Luis Guillermo (2008). "Primera encuesta nacional sobre derecho a la información". En: *Informe País: el derecho a la información en Costa Rica*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.

Jurisprudencia

Costa Rica. Sala Constitucional, voto 429-98 de las 19:15 horas del 26 de enero de 1998.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, voto 2759-E-2001 de las 13 horas del 26 de diciembre del 2001.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones, voto 4099-E8-2009 de las ocho horas treinta minutos del 3 de setiembre del 2009.



Consecución de mayorías legislativas en América Latina: Una revisión crítica

Mélaney Barragán*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 13 de agosto de 2014.



Revisión, corrección y aprobación: 31 de octubre de 2014.

Resumen: El trabajo tiene como objetivo llevar a cabo una revisión crítica sobre la literatura de consecución de mayorías del partido o coalición del presidente, contextualizándolo dentro del escenario latinoamericano. Para ello, se lleva a cabo una discusión crítica en torno a la influencia del calendario electoral y la fórmula de elección presidencial para, a continuación, introducir otras variables apuntadas desde la teoría. El propósito último es comprobar la validez empírica de las proposiciones sostenidas desde la literatura e identificar las variables que ejercen más influencia a la hora de explicar la consecución de mayorías legislativas, así como describir su comportamiento.

Palabras clave: Poder legislativo / Fracciones legislativas / Fragmentación parlamentaria / Mayorías / Sistema de elección de diputados / Sistema de elección del presidente / Sistemas electorales / Sistema de partidos políticos.

Abstract: This work intends to carry out a critical review of the literature that deals with the topic of gaining majority of the president's party or coalition within the context of the Latin American scenario. It presents a critical discussion in regard to the influence of the electoral calendar and the presidential election formula, and then it introduces other variables from the theoretical standpoint. The purpose of the latter is to verify the empirical validity of the upheld propositions in literature and identify the variables that exert the greater influence when it come to explaining the attainment of legislative majorities as well as to describe their behavior.

Key Words: Legislative power / Legislative parties / Parliamentary fragmentation / Majorities / System of election of congress people / System of election of the president / Electoral Systems / Political party systems.

* Española, politóloga, correo mbarragan@usal.es. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Valencia, máster en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y candidata a doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la misma universidad. En la actualidad, es profesora en la Universidad de Salamanca y miembro del equipo de investigación del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina. Ha realizado estancias de investigación en FLACSO-Ecuador, la Universidad Nacional San Martín (Argentina), la Universidad de Costa Rica y la Universidad de Goethe (Alemania).

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es poner en discusión la literatura clásica sobre consecución de mayorías legislativas por parte del partido o coalición presidencial, la cual ha focalizado su atención de manera especial en el calendario electoral y en el tipo de elección del presidente (Shugart y Carey, 1992; Mainwaring y Shugart, 1997). Sin negar la relevancia de ambos factores, en más de la mitad de los comicios celebrados en América Latina se ha producido la consecución de mayorías sin que se den las condiciones óptimas de simultaneidad de elecciones y mayoría relativa en la fórmula de elección presidencial. Y al contrario, aun dándose las citadas condiciones, se observan casos en los que el partido del presidente no obtiene la mayoría en el Legislativo.

Para dar respuesta a estos casos, desde la literatura se ha aludido a la influencia de otras variables institucionales vinculadas al diseño del sistema electoral o al sistema de partidos (Forewaker, 1997; Mainwaring, 1995). No obstante, este trabajo parte de la hipótesis de que las variables institucionales únicamente constituyen una dimensión explicativa y que también es necesario prestar atención a factores relacionados con el comportamiento electoral, el contexto y las características de los electores.

Para contribuir a la discusión, este trabajo presenta una recapitulación de los principales argumentos teóricos y los somete a un análisis empírico. Para ello, en primer lugar, se presentará un análisis descriptivo de todos los comicios celebrados en América Latina desde el inicio de las transiciones a la democracia hasta la actualidad. A continuación, se pondrán a prueba hipótesis planteadas desde la teoría pero que, sin embargo, no han sido desarrolladas empíricamente en análisis comparados de toda la región.

2. LA CONSECUCCIÓN DE MAYORÍAS: UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA CLÁSICA

Una de las principales diferencias entre los sistemas parlamentarios y presidenciales es la variación en los votos recibidos por el Ejecutivo y el Legislativo. Así, mientras que en los sistemas parlamentarios un voto para un legislador es indirectamente un voto para el líder de ese partido como primer ministro, en el presidencialismo puede no producirse una alineación perfecta de las bases electorales en las ramas ejecutivas y legislativas del partido (Samuels y Shugart, 2010). Ello lleva a plantearse qué elementos pueden favorecer la consecución de mayorías legislativas dentro de un sistema presidencial. Para dar respuesta a esta cuestión, se pondrá en discusión los argumentos en relación a los efectos del calendario electoral y la fórmula de elección presidencial a partir de la experiencia de América Latina.



2.1. Los efectos del calendario electoral y la fórmula de elección presidencial

Cuadro 1: Calendario electoral y fórmula de elección del presidente

CALENDARIO ELECTORAL	FÓRMULA ELECCIÓN PRESIDENTE
Elecciones simultáneas Elecciones separadas	Mayoría relativa Mayoría absoluta o doble vuelta

Fuente: elaboración propia.

Por lo que respecta al calendario electoral, las elecciones parlamentarias y presidenciales pueden ser de dos tipos: simultáneas o separadas. Con base en estos ciclos electorales, la concurrencia puede tener un efecto concentrador de voto que anime a los electores a votar por los candidatos legislativos de su candidato presidencial. Por el contrario, a medida que la elección legislativa dista de la presidencial en el tiempo, el efecto arrastre disminuye o desaparece (Negretto, 2009).

No obstante, las consecuencias políticas del ciclo electoral se ven matizadas por el tipo de fórmula empleada para la elección presidencial: mayoría relativa, mayoría relativa especial o mayoría absoluta. En el primer caso, la presidencia la obtiene el candidato que haya obtenido más votos sin que se exija alcanzar un determinado porcentaje. En el caso de la mayoría relativa, para ganar la elección se exige que el candidato obtenga en la primera vuelta un determinado porcentaje inferior al 50%, o una combinación de este y una ventaja mínima establecida sobre el segundo. Por último, la mayoría absoluta exige que el candidato obtenga más del cincuenta por ciento de los votos válidos. En caso contrario, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados. La combinación del tipo de fórmula de elección del presidente con el calendario electoral da lugar a diferentes resultados (Molina, 2001; Negretto, 2009), tal como se recoge en el cuadro 2.

Cuadro 2: efectos del calendario electoral y de la fórmula de elección del presidente

Elecciones simultáneas con mayoría relativa
<ul style="list-style-type: none">• Concentración de voto en los candidatos con mayores opciones de triunfo.• Arrastre.• Presidente con apoyo mayoritario en el Legislativo.
Elecciones simultáneas con elección presidencial por mayoría relativa especial
<ul style="list-style-type: none">• Cuando la mayoría relativa es baja (en primera vuelta), se producen los efectos de concentración y arrastre.

Elecciones simultáneas con elección presidencial por mayoría absoluta o doble vuelta
<ul style="list-style-type: none"> • Tendencia a la dispersión. • Presidente sin apoyo parlamentario mayoritario. • Presidentes débiles.
Elecciones separadas de mitad de período
<ul style="list-style-type: none"> • No hay efecto concentración o arrastre. • Tendencia a presidentes sin apoyo parlamentario mayoritario. • Mayor representatividad.
Elecciones separadas de comienzo del período
<ul style="list-style-type: none"> • Favorecen al partido del Gobierno. • Potencian el apoyo parlamentario al presidente.
Elecciones parlamentarias separadas de final de período
<ul style="list-style-type: none"> • Influencia del clima electoral presidencial. • Atenúa el cambio político.

Fuente: elaboración propia a partir de Molina (2001) y Negretto (2009).

Las elecciones simultáneas con mayoría relativa favorecen la concentración del voto en los candidatos con mayores opciones de triunfo, produciéndose un efecto arrastre que facilita que el presidente logre un apoyo mayoritario en el Legislativo. Así, la mayoría relativa genera entre los electores la tendencia a concentrar sus votos en aquellas opciones que parecen contar con más posibilidades y desechando a los candidatos minoritarios. Al mismo tiempo, se tiende a producir una transferencia de votos de candidatos presidenciales hacia los partidos que los apoyan como resultado tanto de cierta inercia electoral como por la percepción, por parte de los electores, de que este apoyo favorecerá la acción de gobierno del presidente.

En el caso de las elecciones de mayoría relativa especial, para que se den los efectos de concentración y arrastre es necesario que existan posibilidades de que la presidencia se resuelva en primera vuelta. Para ello, se requiere que el porcentaje de votos necesarios para conseguir la mayoría no sea elevado. Así, cuando se dan estas condiciones, las consecuencias políticas son similares a las del caso anterior. Por último, en el caso de las elecciones separadas de comienzo de período, el partido del Ejecutivo también se ve favorecido. Esto se debe a que una parte del electorado se ve inclinado a darle el beneficio de la duda al presidente (Molina, 2001).

Por el contrario, en el caso de la doble vuelta o mayoría absoluta, existe una tendencia a la dispersión del voto debido a que los electores no se ven estimulados a concentrar sus votos en los candidatos con mayor opción. En cambio, se potencia la votación por el partido preferido, aunque sea minoritario, elevando su fuerza para la segunda vuelta y potenciando su presencia parlamentaria. Finalmente, en el caso de las elecciones separadas de mitad o final de período, las elecciones parlamentarias no se ven afectadas por las tendencias de concentración o arrastre del voto presidencial.



2.2. Las limitaciones del calendario electoral y la fórmula de elección del presidente

Pese a la relevancia del efecto combinado del calendario electoral y la fórmula de elección del presidente, autores como Milanese (2011) o Pachón (2003, 2004) han señalado cómo desde la literatura se han adoptado posturas demasiado categóricas en relación a sus consecuencias. Así, sin negar la importancia de dichas variables a la hora de analizar el fenómeno de la consecución de mayorías, resulta interesante abordar el comportamiento e influencia de otros factores presentes en la discusión teórica. De este modo, en los siguientes epígrafes se analizará la influencia de las variables institucionales clásicas, atendiendo componentes tanto del sistema electoral como del sistema de partidos.

a. Los componentes del sistema electoral

Los estudios clásicos sobre sistemas electorales fijan su atención en elementos como el tamaño de la Cámara, la magnitud media de los distritos, el criterio de representación o el tipo de lista electoral. Partiendo de la premisa de que a medida que disminuye el espacio abierto a la competencia entre actores, aumenta el establecimiento de espacios de poder y la oligarquización de la clase política (Rodríguez, 2006), uno de los primeros aspectos a tener en cuenta para medir los efectos del sistema electoral es el tamaño de la Cámara.

A este respecto, se asume que a medida que disminuye el tamaño de la Cámara se incrementan las probabilidades de que el sistema electoral muestre efectos de carácter mayoritario debido a que se reduce el número de escaños a repartir por distrito electoral (Montero, 1997). Como consecuencia, es más probable que disminuya el número de partidos o actores de veto (Haggard y McCubbins, 2001; Tsebelis, 2002) y se facilita la consecución de mayorías de aquellos partidos que cuenten con más apoyos.

La magnitud del distrito electoral es un segundo elemento a tener en cuenta debido a su influencia tanto en la estructura interna de los partidos como en la correlación de fuerzas entre ellos (Nohlen, 1991). Así, Taagapera (1984) subraya que la magnitud de las circunscripciones es la variable más explicativa a la hora de interpretar las variaciones en los resultados electorales. En esta línea, Forewaker (1997) señala cómo el tamaño del distrito puede anular el efecto de las reglas de elección presidencial.

El criterio de conversión de votos en escaños es, junto con el tamaño de las circunscripciones, el mecanismo más importante para la configuración del resultado electoral. Para Nohlen (1991), este procedimiento tiene dos consecuencias: la primera es el efecto de la conversión de votos en escaños y la segunda es el efecto que tiene sobre el comportamiento electoral. Así, junto a la sobrerrepresentación de los partidos más votados que generan los sistemas mayoritarios, en términos psicológicos el elector teme perder su voto si otorga su apoyo a organizaciones con menos fuerza electoral, y acaba dándoselo a partidos grandes. Así, los sistemas con efectos mayoritarios incentivan la formación de un sistema bipartidista con la configuración de mayorías de Gobierno que facilita la consecución de mayorías (Valenzuela y Siavelis, 1991).

Finalmente, cabe tener en cuenta el tipo de lista. Existen evidencias de que la existencia de listas cerradas y bloqueadas permite que los líderes monopolicen el control sobre el partido y la selección de candidatos al Legislativo (Mejía Acosta, 2009). Como consecuencia, existe una tendencia a la oligarquización debido al establecimiento de una élite que cuenta con el beneplácito de la cúpula del partido y que presenta niveles de rotación relativamente bajos (Mejía Acosta, 2009). De ello se podría deducir que las listas cerradas favorecen la consecución de mayorías debido a que aseguran un alto control sobre la unidad del partido y evita que candidatos de la misma agrupación compitan entre sí generando divisiones.

b. El sistema de partidos

Los sistemas de partidos deben entenderse como el conjunto de partidos en un determinado Estado y los elementos que caracterizan su estructura. En este sentido, Carey (1994) subraya la necesidad de prestar atención al nivel de fragmentación debido a que es un indicador del número de agrupaciones que obtienen una proporción importante de los votos y escaños. Altos niveles de fragmentación, si van acompañados de una fuerte polarización ideológica, dificultan la cooperación y predisponen bloqueos entre poderes. Por ello, sostiene cómo a medida que disminuye la fragmentación, aumentan las posibilidades de que el partido del Ejecutivo obtenga la mayoría en el Legislativo. Asimismo, señala que si el número efectivo de partidos (NEP) para las elecciones parlamentarias se mantiene igual que en las presidenciales, existe mayor posibilidad de efecto arrastre.

En esta misma lógica, Alcántara y Freidenberg (2006) alertan que un alto número de partidos compitiendo en un contexto presidencialista puede dificultar la gobernabilidad si no existe cooperación entre las élites. Así, se trata de contextos en los que resulta más complicado facilitar la construcción de mayorías y coaliciones que permitan gobernar. De este modo, se apuntaría a que a medida que aumenta el número efectivo de partidos, también lo hace la dificultad para que el partido del presidente logre la mayoría en el Legislativo.

Por último, otro de los principales indicadores a tomar en cuenta es la volatilidad electoral. Este muestra “los cambios electorales agregados que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales en el voto” (Montero, 1992:283). En otras palabras, se trata de un indicador que cristaliza la orientación del voto y la competitividad interpartidista, poniendo de relieve las preferencias electorales hacia un determinado sistema de partidos.

Elevados niveles de volatilidad indican un desplazamiento en las preferencias de los electores de unos partidos hacia otros. Ello, normalmente, deriva de que se produzca un importante número de altas y/o bajas dentro de los partidos en contienda. Así, muchas veces los cambios en las preferencias electorales son una consecuencia de las variaciones ocurridas en la oferta partidista. Por el contrario, cuantos más bajos son los índices de volatilidad, mayor es el grado de estabilidad y consolidación del sistema de partidos (Alcántara, 1996).

3. LA CONSECUCCIÓN DE MAYORÍAS EN AMÉRICA LATINA: UNA APROXIMACIÓN A SU HISTORIA ELECTORAL RECIENTE (1982-2012)

Desde finales de la década de 1970, el final de los regímenes militares y autoritarios en la región dio paso a Gobiernos electos mediante sistemas electorales competitivos (Diamond, 1999). Como se muestra en el cuadro 3, hubo un predominio de los sistemas de doble vuelta que buscaban reforzar la gobernabilidad y evitar la elección de presidentes que, contando con apoyos minoritarios, fueran fruto del “efecto Allende” (Canchari, 2010:11).

Cuadro 3: Ciclo electoral presidencial, concurrencia y fórmula electoral presidencia

Simultáneas		Separadas	
Mayoría relativa	Doble vuelta	Mayoría relativa	Doble vuelta
Honduras (1989, 1993, 1997, 2001, 2005)	Argentina (1995, 1999, 2003, 2007, 2011)	Colombia (1982, 1986, 1990)	Brasil (1989)
México (1994, 2000, 2007)	Bolivia (1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009)		Chile (1999)
Nicaragua (1990)	Brasil (1994, 1998, 2002, 2006, 2010)		Colombia (1994, 1998, 2002, 2006)
Panamá (1994, 1999, 2004, 2009)	Chile (1989, 1993, 2005, 2009)		El Salvador (1999, 2004, 2009)
Paraguay (1993, 1998, 2003, 2008)	Costa Rica (1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010)		República Dominicana (1996, 2000, 2004, 2008)
Uruguay (1994)	Ecuador (1996, 1998, 2002, 2006, 2009)		
Venezuela (1993, 1998, 2000, 2006)	El Salvador (1991, 1994)		
	Guatemala (1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007)		
	Nicaragua (1996, 2001, 2006)		
	Perú (1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006)		
	Uruguay (1999, 2004, 2009)		

Fuente: elaboración propia a partir de Canchari, Guido. 2010. Elecciones presidenciales en América Latina (1976-2010) ¿Doble vuelta o mayoría relativa?, Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI).

La prioridad era contar con Ejecutivos fuertes. No obstante, las crisis de estabilidad política y de gobernabilidad identificadas con la vigencia del sistema presidencial, tuvieron como consecuencia la adopción de medidas que fijaron su atención en el Poder Legislativo y en la relación entre poderes (Nohlen, 1991). Como consecuencia de ello, a partir de la década de 1990 se llevaron a cabo reformas electorales para la elección de representantes que, entre otras cosas, perseguían facilitar la consecución de mayorías legislativas del partido en el Ejecutivo.

La razón estribaba en que, como evidencia el cuadro 4, en el caso de elecciones simultáneas no existe un claro predominio de mayorías legislativas en las elecciones con mayoría relativa o absoluta. Así, si bien es cierto que la concurrencia o no de elecciones parece ser una variable influyente en el proceso a tenor de los resultados, la fórmula de elección del presidente parece no tener un efecto tan claro. Con ello, se corroboraría la hipótesis del efecto limitado de la combinación del calendario electoral con la fórmula de elección presidencial.

Cuadro 4: Sistema electoral presidencial y mayoría en el Congreso (1982-2012)

Sistema electoral	Número de elecciones	Número de casos con mayoría en la Cámara	% Casos con mayoría de bancadas en la Cámara
Mayoría absoluta, doble vuelta Elecciones separadas	13	8	61,54%
Mayoría relativa Elecciones separadas	3	2	66,67%
Mayoría absoluta, doble vuelta Simultáneas	48	40	83,33%
Mayoría relativa Simultáneas	22	19	86,30%

Fuente: elaboración propia.

Si en lugar de tomar la consecución o no de mayorías se atiende al porcentaje de bancadas legislativas del partido o coalición del presidente, se corrobora lo ya expuesto. Así, el cuadro 5 muestra cómo es en el caso de las elecciones simultáneas, tanto por doble vuelta como por mayoría simple, donde el partido o coalición del presidente obtiene el mayor porcentaje de bancadas legislativas. De este modo, sólo se aprecian mayorías superiores al 50% en el caso de las elecciones simultáneas.

Cuadro 5: Sistema electoral y consecución de mayorías del partido o coalición presidencial (% bancadas legislativas obtenidas)¹

Sistema electoral	<35% bancadas legislativas	35-50% bancadas legislativas	>50% bancadas legislativas
Mayoría absoluta, doble vuelta Elecciones separadas	10,52%	89,48%	0%
Mayoría relativa Elecciones separadas	63,63%	36,37%	0%
Mayoría absoluta, doble vuelta Simultáneas	34,69%	29,62%	35,69%
Mayoría relativa Simultáneas	11,54%	42,31%	46,15%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR).

No obstante, para verificar o refutar la hipótesis enunciada, a continuación se mostrarán tanto los casos en los que el partido o coalición del presidente no obtiene la mayoría en el Legislativo como aquellos en los que lo logra aun cuando no se cumplen las condiciones óptimas. En primer lugar, se abordarán los casos en los que el partido del presidente no obtiene la mayoría legislativa. Para ello, se atenderá tanto al hecho de si los comicios fueron o no concurrentes, como a la fórmula de elección presidencial.

Cuadro 6: Casos en los que el partido del Ejecutivo no logra la mayoría en el Legislativo

País	Año	Concurrencia	Fórmula de elección presidencial
Argentina	2001	No	Doble vuelta
Bolivia	1985	No	Doble vuelta
Brasil	1990	No	Doble vuelta
	1994	Sí	Doble vuelta
	1998	Sí	Doble vuelta
	2006	Sí	Doble vuelta

¹ Véase anexo 1.

Colombia	1986	No	Mayoría relativa
	2002	No	Mayoría relativa
Ecuador	1996	Sí	Doble vuelta
	2006	Sí	Doble vuelta
El Salvador	2003	No	Doble vuelta
	2006	No	Doble vuelta
	2012	No	Doble vuelta
Guatemala	1990	Sí	Doble vuelta
México	2003	No	Mayoría relativa
	2009	No	Mayoría relativa
Paraguay	2008	Sí	Mayoría relativa
Perú	1990	Sí	Doble vuelta
	1996	Sí	Doble vuelta
República Dominicana	1990	Sí	Doble vuelta
	1994	Sí	Doble vuelta
	1998	No	Doble vuelta
Uruguay	1999	Sí	Doble vuelta
Venezuela	1993	Sí	Mayoría relativa
	1998	Sí	Mayoría relativa

Fuente: elaboración propia.

A la luz de la información recogida en el cuadro 6, los únicos casos en los que aun cumpliéndose las condiciones de elecciones concurrentes y con mayoría relativa no se da la mayoría legislativa del partido del presidente, son las elecciones de Paraguay 2008 y Venezuela en los años 1993 y 1998. En el caso de Paraguay, Lugo ganó las elecciones apoyado en una alianza heterogénea y volátil, y asumió la presidencia en un contexto de escasa capacidad estatal y sin un marco de gobernabilidad medianamente consolidado (Brugnoni, 2009). En el caso de las elecciones venezolanas de 1993, el país atravesaba una profunda crisis económica sin precedentes. Al mismo tiempo se suspendieron las garantías constitucionales, lo cual ocasionó un agudo enfrentamiento con el Congreso (Kornblith, 1996). Por último, en el caso de las elecciones de 1998 en Venezuela, los comicios siguieron marcados por un contexto de crisis que creó en el electorado una favorable actitud hacia el cambio radical en el Ejecutivo que no se equiparó al producido en el Legislativo (Lander y López, 1999). Por el contrario, aquellos casos en los que se obtiene la mayoría presentan un mayor grado de heterogeneidad, tal como evidencia el cuadro 7.



Cuadro 7: Casos en los que el presidente del Ejecutivo tiene mayoría sin que se cumplan las condiciones óptimas de elecciones simultáneas con mayoría relativa.

Simultáneas con mayoría absoluta, doble vuelta	Separadas con mayoría absoluta, doble vuelta	Separadas con mayoría relativa
Argentina (1995, 1999, 2003, 2007, 2011)	Chile (1999)	Colombia (1982, 1990)
Bolivia (1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009)	Colombia (1994, 1998, 2006)	
Brasil (2002, 2010)	El Salvador (1999, 2004, 2009)	
Chile (1989, 1993, 2005, 2009)	República Dominicana (1998, 2002, 2006, 2010)	
Costa Rica (1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010)		
Ecuador (1998, 2009)		
El Salvador (1994)		
Guatemala (1985, 1995, 1999, 2003, 2007)		
Nicaragua (1996, 2001, 2006)		
Perú (1985, 1995, 2000, 2001)		
Uruguay (2004, 2009)		

Fuente: elaboración propia.

4. MÁS ALLÁ DEL CALENDARIO ELECTORAL Y LA FÓRMULA DE ELECCIÓN PRESIDENCIAL: EL PAPEL DE LO INSTITUCIONAL Y DEL COMPORTAMIENTO DE LOS ELECTORES EN AMÉRICA LATINA

A la luz de los datos presentados, resulta oportuno realizar un análisis estadístico para identificar qué variables inciden en la consecución de mayorías por parte del partido o coalición presidencial y en qué sentido operan. En concreto, se utilizarán modelos de regresión lineal tomando como variable dependiente el porcentaje de bancadas legislativas obtenidas por el partido del presidente. Por lo que respecta a las variables independientes, se presentarán tres modelos. El primero recogerá la influencia de los componentes del sistema electoral. El segundo, se centrará en las características del sistema de partidos. Y el tercero en el sistema electoral y el sistema de partidos en interacción.

4.1. Sistemas electorales

El período electoral que se inició en América Latina tras el final de las dictaduras y los Gobiernos militares contribuyó a marcar las bases de la dinámica política que se generaría en las siguientes décadas. Así como muestra el cuadro 8, en las elecciones legislativas las constantes son más persistentes que los cambios. Como algunas excepciones, destacan la reforma electoral celebrada en Ecuador en 1998 para eliminar las elecciones de diputados de medio período, la introducción de listas múltiples en Colombia en 2006. No obstante, salvo las reformas electorales citadas, se observa una cierta continuidad que permite establecer similitudes y diferencias entre países.

Cuadro 8: Sistema electoral elecciones legislativas en América Latina

País	Concurrencia	Renovación por partes	Tamaño Cámara	Magnitud media distrito	Criterio de representación	Tipo de listas
Argentina (1983-1993)	Mixta	Sí	254	11	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Argentina (1995-2013)	Mixta	Sí	257	10,7	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Bolivia	No	No	130	1,59	Mixto	Cerradas y bloqueadas
Brasil	Sí	No	513	19	Proporcional	Abiertas
Chile	No	No	120	2	Proporcional	Cerradas y desbloqueadas
Colombia (1982-2002)	No	No	166	4,9	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Colombia (2006-2013)	No	No	166	4,74	Proporcional	Múltiples
Costa Rica	Sí	No	57	7	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Ecuador (1996)	Sí	No	82	3,73	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Ecuador (1998)	Sí	No	121	5,5	Proporcional	Abiertas
Ecuador (2002-2006)	No	No	100	4,55	Proporcional	Abiertas
Ecuador (2009-2013)	Sí	No	124	5,64	Proporcional	Abiertas
El Salvador	No	No	84	6	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Guatemala	Sí	No	158	6,54	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Honduras	Sí	No	128	8	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
México	Mixta	No	500	1,64	Mixto	Cerradas y bloqueadas
Nicaragua	Sí	No	90	5	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Panamá	Sí	No	71	1,82	Mixto	Cerradas y desbloqueadas
Paraguay	Sí	No	80	4,44	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Perú	No	No	120	4,76	Proporcional	Cerradas y desbloqueadas
República Dominicana	No	No	183	10,76	Proporcional	Cerradas y desbloqueadas
Uruguay	Sí	No	99	5,21	Proporcional	Cerradas y bloqueadas
Venezuela	No	No	165	6,11	Mixto	Cerradas y bloqueadas

Fuente: Alcántara y Tagina (2013).

Uno de los primeros aspectos a señalar es la existencia o no de concurrencia en elecciones legislativas y ejecutivas. En un gran número de los países ambos comicios han tendido a celebrarse mayoritariamente de manera simultánea o con simultaneidad parcial. Así, únicamente Chile, Colombia, República Dominicana, El Salvador y Venezuela celebran elecciones separadas. Lo cual, como ya se ha señalado, reduce el efecto arrastre del voto presidencial, dificulta la consecución de una mayoría legislativa que apoye al Ejecutivo y puede contribuir negativamente a la ingobernabilidad o inestabilidad democrática (Alcántara y Freidenberg, 2006).

Por lo que se refiere al criterio de representación, en América Latina se observa una tendencia generalizada a favorecer la proporcionalidad de la representación por encima de otros criterios como la eficacia (Alcántara y Freidenberg, 2006). Así, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay han optado desde los inicios por un sistema proporcional. Únicamente Ecuador contó con un sistema no proporcional, pero tras la reforma del 2000 abandonó el criterio mayoritario. En cuanto al resto de países de la región, estos cuentan con sistemas mixtos que combinan diferentes tipos de circunscripciones y fórmulas de elección.

Respecto al tipo de lista, existe un predominio de las candidaturas cerradas y bloqueadas. Por último, una variable típica en todo sistema electoral, como es el caso del umbral electoral, no ha sido contemplada en este trabajo. Ello se debe, por un lado, a su inexistencia en buena parte de la legislación y, por el otro, por su efecto prácticamente nulo sobre los resultados (Alcántara, 2012).

Una vez descritos los componentes básicos de los diferentes sistemas electorales de la región, a través de una perspectiva diacrónica, se presentan los datos del análisis estadístico para ver hasta qué punto la evidencia empírica corrobora lo argumentado desde la teoría. Así, el cuadro 9 recoge los resultados de la regresión lineal para la construcción del modelo del sistema electoral.



Cuadro 9: Variables predictoras del sistema electoral

Variables predictoras	B	T
Concurrencia	-1,084	-0,427
Fórmula elección presidencial	0,449	0,152
Tamaño Cámara	-0,025*	-2,077
Criterio de representación	2,264	0,537
Tipo de lista	-4,230*	-2,394
(N)=113		
R2= 0,173		
Durbin-Watson: 1,185		

* P<0,05 ** P<0,01

Fuente: Elaboración propia.

En este sentido, uno de los primeros aspectos a señalar es la falta de significación de la variable "concurrencia". Con ello se corrobora la hipótesis de que la celebración de comicios concurrentes tiene una capacidad explicativa limitada. No obstante, sí que se cumple la relación planteada ya que, pese a su no significación, los datos muestran una relación inversa entre la obtención de bancadas y la concurrencia. Esto es, en comicios no concurrentes disminuyen las posibilidades de obtener la mayor bancada.

Por otra parte, también se verifica la hipótesis de que a medida que disminuye el tamaño de la Cámara, aumentan las probabilidades de que el partido o coalición del presidente obtenga una mayoría legislativa. A este respecto cabe señalar que la magnitud media del distrito ha sido extraída del modelo debido a la alta correlación que tiene con el tamaño de la Cámara, existiendo riesgo de colinealidad. No obstante, se puede inferir cómo a medida que el tamaño del distrito es menor, mayores son las posibilidades de que el partido o coalición del presidente logre la mayoría.

Respecto al tipo de lista electoral, tal como se recoge en el cuadro 9, las listas cerradas y bloqueadas favorecen la consecución de mayorías al disminuir la competencia intrapartidista y el posible enfrentamiento entre facciones. De este modo, el partido se presenta como un bloque homogéneo, disminuyendo la posibilidad de conflictos internos entre candidatos que causen pérdidas de apoyos. Por último, el criterio de representación no muestra una influencia significativa, lo cual puede ser interpretado debido a su falta de efecto en aquellos casos en los que la magnitud del distrito es pequeña.

4.2. Sistema de partidos

Para estudiar los sistemas de partidos de la región, se atenderá tanto a sus niveles de fragmentación como a los niveles de volatilidad. Así, en primer lugar, el cuadro 10 recoge la fragmentación del sistema de partidos de América Latina a partir del número efectivo de partidos parlamentarios. A la luz de los datos se aprecia cómo, salvo las excepciones de Bolivia, Ecuador y Venezuela, la tendencia general ha sido el mantenimiento o incremento del número efectivo de partidos. Esa mayor fragmentación, tal como apuntan Alcántara y Freidenberg (2006), puede interpretarse a partir de diferentes supuestos.

Por un lado, como la representación natural de diferentes tendencias ideológicas dentro del sistema de partidos. Por otro, como la incorporación de nuevos actores en la política (guerrilla, indígenas, paramilitares o movimientos sociales). En último lugar, una visión pesimista explica el aumento de la fragmentación como el resultado del uso de los partidos como vehículos personales o vías de resolución de conflictos internos de los partidos. Desde esta última perspectiva, el hecho de que existan más partidos no es interpretado como un mayor pluralismo, sino como un indicador de la dificultad de los actores para cooperar entre sí.

Cuadro 10: Fragmentación del sistema de partidos de América Latina

País	Elecciones legislativas	NEP inicial	NEP última elección	Media
Argentina	1983, 1985, 1987, 1989, 1991, 1993, 1995, 1997, 1999, 2001, 2003, 2005, 2007, 2009, 2011	2, 19	4, 1	3,41
Bolivia	1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009	4,31	1,84	3,78
Brasil	1986, 1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	2,83	10,37	7,89
Chile	1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009	5,07	5,63	5,31
Colombia	1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	1,98	4,95	3,95
Costa Rica	1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	2, 27	3,9	2,81
Ecuador	1996, 1998, 2002, 2006, 2009	5,06	3,76	5,42
El Salvador	1991, 1994, 1999, 2004, 2009	3,01	2,94	3, 11
Guatemala	1985, 1990, 1995, 2003, 2007	2,98	4,48	3,84
Honduras	1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009	2	2,30	2, 12
México	1994, 1997, 2000, 2003, 2007, 2009	2, 29	3,04	2,73
Nicaragua	1990, 1996, 2001, 2006	2,05	3, 14	2,5
Panamá	1994, 1999, 2004, 2009	4,33	3,65	3,54
Paraguay	1993, 1998, 2003, 2008	2,45	3,89	2,87
Perú	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006	2,47	3,78	3, 10
Uruguay	1994, 1999, 2004, 2009	3,3	2,65	1, 18
República Dominicana	1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	4,02	2,01	2,67
Venezuela	1993, 1998, 2000, 2005, 2010	4,74	1,07	3, 17

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR). Calculado a partir de la fórmula de Laakso y Taagapera (1979) en el momento de inicio de la legislatura.

En cuanto al nivel de fragmentación, sólo Honduras ha contado con un bipartidismo puro. No obstante, Bolivia y República Dominicana han transitado hacia el bipartidismo en los últimos tiempos al reducirse considerablemente el número de fuerzas en competencia. En cualquier caso, en general, la magnitud del cambio ha tenido un carácter positivo. Ello significa que la oferta partidista se ha incrementado al surgir nuevas agrupaciones o al haberse dividido las ya vigentes. Para interpretar esto, cabe prestar atención a los niveles de volatilidad electoral presentes en la región, recogidos en el cuadro 11.

Cuadro 11: Volatilidad electoral legislativa agregada

País	Período	Volatilidad media
Argentina	1983-2011	22, 20
Bolivia	1985-2009	44,64
Brasil	1986-2010	19,01
Chile	1989-2009	16,08
Colombia	1982-2010	31,52
Costa Rica	1982-2010	19, 26
Ecuador	1996-2009	36,97
El Salvador	1991-2009	18,03
Guatemala	1985-2007	46,58
Honduras	1989-2009	8,46
México	1994-2009	16,98
Nicaragua	1990-2006	29,58
Panamá	1994-2009	31, 10
Paraguay	1993-2008	25,50
Perú	1980-2006	49,82
Uruguay	1994-2009	13,60
República Dominicana	1990-2010	20,97
Venezuela	1993-2010	45, 22

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR).

Para explicar estas variaciones hay que tomar en cuenta diferentes causas. Por un lado, países como Perú, Guatemala o Venezuela han experimentado cambios significativos en su oferta partidista. En segundo lugar, se han producido cambios en el número de votantes, debido tanto a las variaciones en el número de votantes como en la extensión de derechos políticos a los jóvenes y analfabetos. Otro elemento a tener en cuenta es que se dan casos como los de Brasil o Ecuador donde, si bien el apoyo a los partidos nacionales ha sido volátil, en los niveles regionales determinados partidos han gozado de apoyos estables a lo largo del tiempo (Alcántara y Freidenberg, 2006). Por último,

a la hora de interpretar los resultados de volatilidad los niveles de participación electoral y el incremento de la abstención en América Latina son un factor determinante. Abstención que en algunos países de la región ha alcanzado altas tasas medias, tal como muestra el cuadro 12. Así, en países como Guatemala, Honduras, México o El Salvador los niveles de participación en las elecciones legislativas han rondado apenas el 50%.

Cuadro 12: Participación en elecciones legislativas (%)

País	Período	Participación electoral media
Argentina	1983-2011	79,04
Bolivia	1985-2009	78,61
Brasil	1986-2010	81,89
Chile	1989-2009	88,64
Colombia	1982-2010	42,92
Costa Rica	1982-2010	74,49
Ecuador	1996-2009	76,63
El Salvador	1991-2009	47,64
Guatemala	1985-2007	53,02
Honduras	1989-2009	55,82
México	1994-2009	56,85
Nicaragua	1990-2006	74,32
Panamá	1994-2009	79, 10
Paraguay	1993-2008	69,56
Perú	1980-2006	74,99
Uruguay	1994-2009	90,67
República Dominicana	1990-2010	59,98
Venezuela	1993-2010	64, 21

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR).

Por otro lado, si se compara la tasa de volatilidad legislativa agregada con la presidencial, el cuadro 13 muestra cómo en términos generales se observan niveles ligeramente superiores a los de la elección legislativa. Sin embargo, pueden identificarse diferentes grupos de países. Honduras y Uruguay siguen presentando los niveles más bajos, junto con Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. En el extremo opuesto se ubican Guatemala, Perú y Venezuela. Si se comparan estos datos con los correspondientes a la volatilidad legislativa, se observa cómo los electores siguen unas pautas comunes en ambos tipos de elecciones. Así, los países que muestran altos niveles de volatilidad presidencial tienden a presentarlos también en las legislativas.

Cuadro 13. Volatilidad presidencial agregada

País	Período	Volatilidad media
Argentina	1983-2011	44,92
Bolivia	1985-2009	44,49
Brasil	1986-2010	27,85
Chile	1989-2009	29,63
Colombia	1982-2010	31, 12
Costa Rica	1982-2010	17,01
Ecuador	1996-2009	--
El Salvador	1991-2009	14,81
Guatemala	1985-2007	57,82
Honduras	1989-2009	7,69
México	1994-2009	20,76
Nicaragua	1990-2006	17,52
Panamá	1994-2009	37,73
Paraguay	1993-2008	19,04
Perú	1980-2006	55,46
Uruguay	1994-2009	14,99
República Dominicana	1990-2010	28, 11
Venezuela	1993-2010	54,7

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Instituciones Representativas (OIR).

A partir de estos elementos, el cuadro 14 muestra los resultados de la regresión lineal. Como se observa, las variables significativas son el NEP parlamentario y el nivel de participación electoral en elecciones legislativas. Respecto a la primera variable, el signo negativo corrobora la hipótesis planteada en la teoría: a medida que disminuye el NEP parlamentario, aumentan las probabilidades de que el partido o coalición del presidente obtenga la mayoría. Respecto a la segunda variable, la participación electoral adquiere un sentido positivo. Esto es, a medida que aumenta, también lo hacen las probabilidades de obtener la mayoría legislativa.

Cuadro 14: Variables predictoras del sistema de partidos

Variables predictoras	B	T
NEPelectoral	-3, 234**	-5,048
Volatilidad legislativa	-0,019	-0, 151
Volatilidad presidencial	-0,006	-0,010
Participación electoral	0, 158	1,875
(N)= 113		
R2= 0,320		
Durbin-Watson: 1,535		

* P<0,05 ** P<0,01

Fuente: Elaboración propia.

Respecto a la influencia de la volatilidad, los datos evidencian cómo tanto en el caso de las elecciones legislativas como en las presidenciales, esta no ejerce una influencia significativa para la consecución de mayorías. No obstante, sí que se aprecia una relación negativa respecto a la obtención de mayorías. Es decir, a medida que disminuye la volatilidad, aumenta el porcentaje de bancadas del partido del presidente.

4.3. El sistema electoral y el sistema de partidos en interacción

A partir de los dos modelos anteriores, se ha podido apreciar la significación y comportamiento de las variables electorales y del sistema de partidos de manera aislada. No obstante, en el cuadro 15 se muestran los resultados de un modelo que contiene unidos al sistema electoral y al sistema de partidos. Al introducir todas las variables en el modelo, únicamente una resulta estadísticamente significativa: el NEP electoral. Ello llevaría a corroborar lo planteado en este epígrafe al sostener que los sistemas electorales y de partidos ejercen una influencia recíproca que tiende a matizar los efectos de cada variable de manera aislada. De este modo, el cuadro 15 muestra cómo pese a que las variables siguen operando en el mismo sentido, pierden capacidad explicativa en conjunto y como factor determinante se alza el número efectivo de partidos electorales.



Cuadro 15: Variables predictoras del sistema electoral y del sistema de partidos en interacción

Variables predictoras	B	T
Concurrencia	11,352	2,441
Fórmula elección presidencial	-0,635	-0, 177
Tamaño Cámara	-0, 21	-1,700
Criterio de representación	3,094	0,729
Tipo de lista	1,633	0,563
NEP electoral**	-3, 125	-3,475
Volatilidad elección legislativa	-0,002	0,013
Volatilidad elecciones presidenciales	-0,042	-0,397
Participación elecciones legislativas	0,038	0,708
(N)= 113		
R2= 0,364		
Durbin-Watson: 1,798		

* P<0,05 ** P<0,01

Fuente: Elaboración propia.

Asimismo, si volvemos a aplicar el modelo, pero sacando la variable del NEP electoral, en el cuadro 16 se observa cómo ninguna variable es significativa. Ello reforzaría el argumento operativo planteado, poniendo de manifiesto cómo la consecución de mayorías es fruto de la combinación de la oferta partidista y los votos emitidos por los electores dentro de un sistema institucional dado.

Cuadro 16: Variables predictoras del sistema electoral y del sistema de partidos en interacción (sin el NEP electoral)

Variables predictoras	B	T
Concurrencia	9,834	1,929
Fórmula elección presidencial	1,427	0,366
Tamaño Cámara	-0,026	1,958
Criterio de representación	0,413	0,013
Tipo de lista		
Volatilidad elección legislativa	-4,613	-0, 255
Volatilidad elección presidencial	-0,012	-0,084
Participación elección legislativa	-0,083	-0,726
	0, 118	1,081
(N)= 113		
R2= 0,349		
Durbin-Watson: 1,908		

* P<0,05

** P<0,01

Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

La consecución de mayorías constituye uno de los temas clásicos dentro de la literatura académica. Así, existen numerosos autores y trabajos que han contribuido a la discusión teórica. No obstante, no son tantas las investigaciones que han testado empíricamente las hipótesis planteadas y, aún menos, las que las han aplicado a un contexto tan heterogéneo como la región latinoamericana de las últimas dos décadas.



Por ello, este trabajo ha perseguido llevar a cabo una revisión crítica de la literatura apoyándose en referentes empíricos. El resultado ha sido un trabajo que ha combinado una dimensión descriptiva con otra de carácter causal. Así, para poder verificar empíricamente las hipótesis planteadas primero se ha llevado a cabo un análisis de contexto en el que se han expuesto las características básicas de los sistemas institucionales de cada país. En definitiva, esta investigación constituye un ejercicio exploratorio que pone a prueba supuestos asumidos desde la teoría que no siempre encuentran un referente empírico.

Literatura consultada

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1996). "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990". En: *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, (13):7-16.
- ALCÁNTARA, Manuel y FREIDENBERG, Flavia (2006). "Procesos políticos en perspectiva comparada". En: Alcántara, M., Paramio, L., Freidenberg, F. y Déniz, J. *Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*. Madrid: Síntesis.
- BRUGNONI, Pablo. "Paraguay 2008: estruendosos cambios, silenciosas permanencias (2009)". En: *Revista de ciencia política (Santiago)*, 29(2):565-590.
- CANCHARI, Guido (2010). *Elecciones Presidenciales en América Latina (1978-2010) ¿Doble vuelta o mayoría relativa?* Lima, Perú: UNMSM e Instituto Nacional Demócrata.
- DIAMOND, Larry (1999). *Developing democracy: Toward consolidation*. Johns Hopkins University Press.
- HAGGARD, Stephan y MCCUBBINS, Matthew (2001). *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KORNBLITH, Miriam (1996). "Crisis y Transformación del Sistema Político Venezolano: nuevas y viejas reglas de juego". En: Alvarez, A. *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*.
- LANDER, Luis E.; MAYA, Margarita López (1999). "Triunfos en tiempos de transición: actores de vocación popular en las elecciones venezolanas de 1998". En: *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*, (21):41-50.
- MAINWARING, Scott (1995). *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*. Stanford University Press,
- MAINWARING, Scott; SHUGART, Matthew Soberg (ed.) (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge University Press.



- MILANESE, Juan Pablo (2011). Transacciones, delegación o unilateralidad. Un análisis de los equilibrios de poder en las relaciones Ejecutivo-Legislativo durante los primeros gobiernos de Álvaro Uribe en Colombia y Carlos Saúl Menem en Argentina. Tesis de doctorado, Università degli Studi di Bologna.
- MOLINA, José Enrique (2001). "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura". En: *América latina hoy: Revista de ciencias sociales*,(29):15-29.
- MONTERO, José Ramón (1992). "Las elecciones legislativas". En: Ramón Cotarelo (comp.). *Transición política y consolidación democrática. España (1975- 1986)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 243-297.
- (1997). "El debate sobre el sistema electoral: rendimientos, criterios y propuestas de reforma". En: *Revista de Estudios Políticos*, (95):9-46.
- NEGRETTO, Gabriel L. (2009). "La reforma electoral en América Latina: entre el interés partidario y las demandas ciudadanas". En: Fontaine, Arturo, Larroulet, Cristian e Walter, Ignacio (eds). *Reforma del Sistema Electoral Chileno* Santiago de Chile, págs. 63-102.
- NOHLEN, Dieter (1981). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- (1991). "Presidencialismo vs. Parlamentarismo en América Latina". En: *Revista de Estudios Políticos*, (74):43-54.
- PACHÓN, Mónica (2003). Explaining the Performance of the Colombian Congress: Electoral and Legislature Rules, and Interactions with the Executive. Ponencia presentada en la Conferencia de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, Dallas.
- (2004). "Congreso y partidos políticos en Colombia: una mirada a las instituciones". En: F. Cepeda (Ed.). *Fortalezas de Colombia*. Washington, USA: Banco Interamericano de Desarrollo.
- RODRÍGUEZ, Leticia. (2006). "Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina". En: *Revista Española de Ciencia Política*, (4):87-114.
- SAMUELS, David J.; SHUGART, Matthew S.(2010). *Presidents, parties, and prime ministers: how the separation of powers affects party organization and behavior*. Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew y CAREY, Shugart, (1992). *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.



- TAAGEPERA, Rein (1984). "The effect of District Magnitude and properties of two seat districts". En: Lijphart, Arend y Grofman, Bernard (eds.). *Choosing an electoral system: issues and alternatives*. New York: Praeger.
- TSEBELIS, George (2002). *Veto players: how political institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- VALENZUELA, Arturo y SIAVELIS, Peter (1991). "Ley Electoral y Estabilidad Democrática: Un ejercicio de simulación para el caso chileno". En: *Estudios Públicos* (43):27-87.





Justicia penal electoral federal y del Registro Nacional de Ciudadanos en México. Necesidad de una actualización

Francisco Javier Jiménez Jurado*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 29 de mayo de 2014.



Revisión, corrección y aprobación: 10 de noviembre de 2014.

Resumen: Los delitos electorales federales en México han evolucionado poco en los últimos años, no han ido a la par de la legislación electoral, por lo que el artículo presenta un análisis con la finalidad de reflexionar sobre ese desfase que ha llevado a los delitos electorales a una falta de efectividad, evidenciando la necesidad de su actualización a la realidad nacional, con el propósito de que el sufragio ciudadano sea respetado. Estructurado en siete apartados el artículo expone el derecho penal y la definición de delito electoral; los antecedentes del derecho penal electoral y los delitos electorales contenidos en el Código Penal Federal de México; así como también realiza un estudio comparativo de los delitos electorales y las penas en materia electoral en cinco países de América Latina.

Palabras clave: Delitos electorales / Infracciones electorales / Derecho penal electoral / Conservación del acto electoral / Sanciones / Justicia electoral / Legislación electoral / Reformas electorales / México.

Abstract: Federal electoral crimes in Mexico have evolved little in the last years. They have not gone hand in hand with electoral legislation; thus, the article presents an analysis with the aim of reflecting on this mismatch which has led to lack of efficiency, evidencing the need to update the legislation in order to face the national reality and respect the citizen's right to the suffrage. It is structured into seven parts and it presents penal law and the definition of electoral crimes; the background of electoral penal law and the electoral crimes in the Federal Penal Code of Mexico. It also presents a comparative study of electoral crimes and the sanctions concerning electoral issues in five Latin American countries.

Key Words: Electoral crimes / Electoral violations / Electoral penal code / Preservation of the electoral act / Sanctions / Electoral justice / Electoral legislation / Electoral reforms / Mexico.

*Mexicano, abogado. Correo fj70_1970@hotmail.com y fj70.1970@gmail.com. Licenciado, maestro en Derecho y candidato a doctor en Estudios Jurídicos por la Universidad Autónoma del Estado de México, candidato a maestro en Procesos e Instituciones Electorales por el Instituto Nacional Electoral y la Secretaría de Educación Pública. Desde hace doce años es miembro del Servicio Electoral Nacional del Instituto Nacional Electoral en el que ha ocupado distintos cargos. Se ha desempeñado en otras comisiones dentro de la administración pública federal, estatal y municipal en México. Actualmente se desempeña como vocal ejecutivo y consejero presidente de la Junta y Consejo Distrital 27 del Instituto Nacional Electoral con cabecera en el municipio de Metepec, Estado de México.

1. INTRODUCCIÓN

El presente estudio se centra en los delitos electorales federales los cuales se encuentran en el Código Penal Federal (CPF), libro II, título vigesimocuarto denominado: Delitos electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos.

Estos delitos se encuentran estructurados de acuerdo a quien despliega la conducta (sujeto activo); de esta manera, los consignados en los artículos 403 y 411 pueden ser cometidos por cualquier persona; los del artículo 404, por ministros de culto religioso o por funcionarios electorales, funcionarios partidistas o servidores públicos como lo señalan los artículos 405, 406, 412 y 407, respectivamente; o por diputados y senadores, como lo estipula el artículo 408¹.

Ahora bien, con las diferentes reformas constitucionales y el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), publicado en 2008, el CPF no ha sufrido cambios en materia de delitos electorales desde 1996, es decir, en 18 años no se ha puesto a la par del Cofipe, en consecuencia, es necesario establecer tipos penales electorales que se encuentren en congruencia con ambas disposiciones.

Ese desfase entre legislaciones ha llevado a los delitos electorales a una falta de efectividad; Héctor Díaz Santana lo deja claro al decir que "... en el contexto actual no son funcionales por dos motivos, el primero porque no inhiben conductas ilícitas relacionadas con su objeto; y segundo, no se han presentado resultados efectivos en el tema de procuración de justicia penal electoral"².

Lo anterior queda de manifiesto en el cuadro siguiente: de 1997 a 2012, esto es, en 16 años, 3 procesos electorales para elegir solamente integrantes de la Cámara de Diputados (1997, 2003 y 2009) y 3 procesos electorales concurrentes (elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de los integrantes de la Cámara de Diputados y de Senadores, 2000, 2006 y 2012), la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), obtuvo 1 622 sentencias (101 sentencias por año) de las cuales 1 537 fueron condenatorias y 85 fueron absolutorias.

¹ Patiño Camarena (2011:40).

² Díaz Santana (2011:1).

Cuadro 1

Sentencias condenatorias y absolutorias obtenidas por la FEPADE

Año	Sentencias	Sentencias condenatorias	Sentencias absolutorias
1997 (PE)	10	9	1
1998	37	33	4
1999	29	28	1
2000 (PE)	9	8	1
2001	46	46	0
2002	43	40	3
2003 (PE)	57	57	0
2004	60	59	1
2005	64	61	3
2006 (PE)	65	65	0
2007	61	59	2
2008	151	140	11
2009 (PE)	202	187	15
2010	212	199	13
2011	362	349	13
2012 (PE)	214	197	17
Total	1 622	1 537	85

PE: Proceso Electoral.

Fuente: Diseño propio con datos obtenidos de los Informes anuales de actividades 2001, 2005 y 2012 de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Algunas de las interrogantes que impulsaron a realizar este trabajo son: ¿Los delitos electorales contenidos en el CPF son útiles y funcionales en el contexto actual? ¿Es necesario incrementar las penas de los delitos electorales? ¿Es necesario clasificar algunos o todos los tipos penales electorales como graves?

Este artículo se compone de siete apartados: en el primero de ellos se trata lo relativo al Derecho Penal y la definición de delito electoral; en el segundo apartado se presentan los antecedentes del Derecho Penal electoral; en el tercer apartado, se entra de lleno en analizar cada uno de los delitos contenidos en el título vigesimocuarto del CPF; en el cuarto apartado, se analizan, en cinco países de América Latina, los delitos y penas en materia electoral; en el quinto apartado, se revisa lo inherente a la FEPADE y su autonomía técnica; en el sexto apartado, se mencionan las características más importantes de la reforma constitucional de 2014 y, finalmente, se hace mención de las conclusiones acompañadas de algunas reflexiones y propuestas en torno a los delitos electorales.

Francisco Javier Barreiro Perea, citando a José Peco, menciona que: “sin la verdad del sufragio, el Derecho es quimera, la libertad un mito y la democracia una ficción. Cualquier atentado a la libertad electoral, es una herida a la democracia; cualquier violación del comicio, una lesión a la dignidad nacional, cualquier ataque al sufragio, un atentado contra la soberanía nacional”³.

2. MARCO TEÓRICO DE LOS DELITOS ELECTORALES Y EL DERECHO PENAL ELECTORAL

Para proporcionar una definición de delito electoral, antes hay que conceptualizar al Derecho Penal, ya que los delitos, sean estos contra la vida, el honor, la ecología, electorales o cualquiera que sea la denominación, se agrupan en este. No existe una definición única de Derecho Penal, ya que depende del momento y de la escuela teórica de pensamiento de cada autor, así Raúl Carrancá y Trujillo, retomando a varios autores, menciona que es:

... el conjunto de leyes que determinan los delitos y las penas que el poder social impone al delincuente (Cuello Calón); o como el conjunto de principios relativos al castigo del delito (Pessina); o como el conjunto de reglas establecidas por el Estado, que asocian el crimen como hecho a la pena como su legítima consecuencia (Liszt); o como el conjunto de normas que regulan el ejercicio del poder punitivo del Estado, conectando al delito, como presupuesto, la pena como su consecuencia jurídica (Mezger); o como el conjunto de normas que regulan el derecho punitivo (Renazzi, Canónico, Holtzendorff); o como el conjunto de aquellas condiciones libres para que el derecho que ha sido perturbado por los actos de una voluntad opuesta a él, sea restablecido y restaurado en todas las esferas y puntos a donde la violación llegó (Silvela). Sociológicamente considerado el Derecho Penal –escribe Manzini-, esto es, como fenómeno social, representa aquel conjunto de reglas de conducta sancionadas con el medio específico de la pena, que son el producto de la necesidad propia del Estado, de dar a la población una disciplina coactiva y una eficaz tutela, así como indispensable y suficiente para la segura y civil convivencia en un determinado momento histórico⁴.

De Pina (2006:219) define al delito como “... un acto u omisión constitutivo de una infracción de la ley penal...”. Igualmente, Malo (2012:269) lo entiende como la “... acción u omisión que sancionan las leyes penales, tal expresión al ser interpretada a la luz de la propia ley penal... exige en realidad, de una conducta típica, antijurídica y culpable que, naturalmente no se vea neutralizada por alguna causa que elimine cualquiera de ellas”.

Entonces, tomando como base las anteriores definiciones, los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones típicas, antijurídicas, culpables y sancionadas que lesionan o ponen en peligro la función electoral o registral, ya sea dentro o fuera de proceso electoral.

³ Barreiro Pera (1993:36).

⁴ Carrancá y Trujillo (1995:286).



a. Antecedentes del derecho penal electoral

Desde los romanos se aprecia una regulación de los delitos electorales, así la *Lex Julia de ambitu* penaba con la muerte a quien votara dos veces o a quien vendiera o comprara votos⁵.

Javier Patiño Camarena realiza una excelente síntesis de la evolución de los delitos electorales en México, dividiéndola en cinco periodos:

- El primer período se inició en el año de 1814, con la promulgación de la Constitución de Apatzingán, y se prolongó hasta el año de 1870. Durante este periodo los ordenamientos electorales se ocuparon de regular tanto las faltas administrativas como las causales de nulidad en una casilla, o las causales de nulidad de la elección en un distrito o en una entidad federativa, y también se ocuparon de tipificar las conductas que podrían configurar delitos electorales.
- El segundo período comprendió desde la promulgación del Código Penal de Martínez de Castro de 1871, llamado así por haber sido este su principal impulsor, y se proyectó hasta la promulgación de la Constitución de 1917. Durante este período la legislación electoral se ocupó de regular las faltas administrativas y de las causales de nulidad, en tanto que el CDF se ocupó de los delitos electorales.
- El tercer período se proyecta desde la promulgación de la Constitución de 1917 y de la Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918, hasta antes de la entrada en vigor del Código de Almaraz el 15 de diciembre de 1929, período durante el cual coexistieron y tuvieron plena vigencia el capítulo de delitos electorales del CPF de 1871 y el catálogo de delitos electorales contenido en el capítulo XI del ordenamiento legal electoral invocado.
- El cuarto período se inició con la promulgación del Código de Almaraz en 1929, o si se prefiere, con la promulgación del CPF de 1931, y se extendió hasta el año de 1989. Durante este periodo la legislación electoral se ocupó de regular tanto las faltas administrativas como las causales de nulidad y de la elección, y también se tipificaron las conductas que podían configurar delitos electorales.
- El quinto período se inauguró con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la reforma al CPF de agosto de 1999, y se proyecta hasta el presente. Durante este período las causales de nulidad y las faltas administrativas han sido objeto de regulación de las leyes electorales, en tanto que los delitos electorales se encuentran tipificados en el CPF. O sea, se volvió a desvincular las faltas administrativas de los delitos electorales, para regular las primeras en la legislación electoral y los segundos en el Código Penal⁶.

Fromow⁷ menciona que los delitos electorales tienen sus precedentes legislativos en más de setenta legislaciones diferentes. Los ilícitos penales electorales se contemplan desde 1814 hasta la reforma al CPF en 1996; y desde ese año no se han modificado, aun cuando la legislación electoral ha sufrido cambios muy importantes.

⁵ Fernández Doblado (1991:26).

⁶ Patiño Camarena (2012:26).

⁷ Fromow Rangel (2001:81).



3. DELITOS ELECTORALES EN EL CÓDIGO PENAL FEDERAL

El bien jurídico tutelado por este tipo de delitos es el adecuado desarrollo de la función pública electoral, que abarca la organización y realización de los procesos electorales para elegir al Titular del Poder Ejecutivo Federal y a los integrantes del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados: 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Cámara de Senadores: 96 de mayoría relativa y 32 de representación proporcional). Los delitos electorales admiten todas las formas de autoría y participación a que se refiere el artículo 13 del Código Penal Federal⁸, así como la tentativa.

La redacción de los tipos penales electorales generalmente suscita confusión por la existencia de algunos delitos con los cuales se genera un concurso aparente de normas. Los delitos genéricos con los que mayor equivocación existe son la privación ilegal de garantías constitucionales, ejercicio indebido del propio derecho, fraude, algunos delitos de servidores públicos, robo, falsificación de documento público y uso de documento falso.

Ninguno de los delitos electorales está considerado como grave, por tanto, los indiciados o procesados tienen derecho al beneficio de la libertad provisional bajo caución. Los artículos 412 y 413 del CPF niegan este beneficio; sin embargo, el precepto 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, en el catálogo referente a los delitos graves no hace mención de ninguna de las conductas electorales, por lo que el legislador fue omiso al hacer mención de las conductas electorales, de manera que si se niega la libertad condicional, se estarían violando derechos humanos. Si en la comisión de un delito electoral concurre otro de la misma naturaleza del fuero común, podrá ser competente la Fiscalía para conocer de él, a través de la facultad de atracción, y los jueces federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos.

El artículo 401 del título vigesimocuarto de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos del CPF, proporciona definiciones electorales penales que serán de utilidad al momento de revisar cada una de las hipótesis delictivas. Menciona que son considerados servidores públicos: toda persona que desempeñe un empleo de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o descentralizada, en el Congreso de la Unión, o en el poder Judicial, o que manejen recursos económicos federales; los mismos casos se aplican para los Estados y Municipios. Los funcionarios electorales son: quienes de acuerdo a la legislación federal electoral integren los órganos que cumplen funciones electorales –consejeros electorales, magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), miembros del Servicio Profesional Electoral, funcionarios de casilla, etc.-. Los funcionarios partidistas son: los dirigentes de los partidos políticos nacionales y sus representantes ante los órganos electorales –los partidos políticos tienen representantes ante: el Consejo General, Consejos Locales (32), Consejos Distritales (300),

⁸ Son autores o partícipes del delito: I.- Los que acuerden o preparen su realización; II.- Los que los realicen por sí; III.- Los que lo realicen conjuntamente; IV.- Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro; V.- Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo; VI.- Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión; VII.- Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito y VIII.- los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo. Los autores o partícipes a que se refiere el presente artículo responderán cada uno en la medida de su propia culpabilidad.



Comisión Nacional de Vigilancia (1), Comisiones Locales de Vigilancia (32), Comisiones Distritales de Vigilancia (300), Casillas Electorales (143,156)- y los candidatos a cargo de elección popular debidamente registrados.

El artículo 402 señala penas accesorias a la multa y cárcel, tales como la inhabilitación de uno a cinco años para ocupar algún empleo, cargo o comisión en el Gobierno federal y la destitución del cargo público.

Los cuadros 2, 3 y 4 describen los delitos electorales clasificados de acuerdo a su sanción, a las circunstancias de ocasión en la comisión de la conducta y al sujeto activo que los comete.

Cuadro 2: Delitos electorales de acuerdo a su sanción

Delitos que ameritan pena acumulativa (días multa y prisión)	Delitos que sólo merecen sanción pecuniaria (días multa) ⁹	Delitos que merecen suspensión de los derechos políticos
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 403 • Art. 405 • Art. 406 • Art. 407 • Art. 411 • Art. 412 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 404 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 408

Fuente: Peniche Espejel (2003:81).

Cuadro 3: Delitos electorales en orden a la circunstancia de ocasión

Aquellos que solo pueden tener lugar durante el proceso y la jornada electoral	Aquellos que se pueden dar en cualquier tiempo
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 403. Fracciones: I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII y XII. • Art. 404. • Art. 405. Fracciones: II, III, IV, V, VI, VII, VIII, X y XI. • Art. 406. Fracciones: I, II, IV, V, VI y VII. • Art. 407. Fracciones: I, II y IV. 	<ul style="list-style-type: none"> • Art. 403. Fracciones: V y X. • Art. 405. Fracciones: I y IV. • Art. 406. Fracción: III. • Art. 407. • Art. 411. • Art. 412.

Fuente: Peniche Espejel (2003:82).

⁹ El artículo 29 del CPF define el día multa como la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos.

Cuadro 4: Delitos en razón del sujeto activo

Delitos cometidos por cualquier persona	Delitos que requieren calidad específica
<ul style="list-style-type: none"> • Art. 403. • Art. 411. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministros de culto religioso • Art. 404. • Funcionarios electorales • Art. 405. • Funcionarios partidistas • Arts. 406 y 412. • Servidores públicos • Art. 407. • Diputados y senadores • Art. 408. • Organizadores de actos de campaña • Art. 412.

Fuente: Peniche Espejel (2003:83).

3.1 Delitos cometidos por cualquier persona (artículo 403 del CPF)

El presente artículo es el que más reformas ha sufrido, integrándose con los denominados tipos penales básicos¹⁰. Se compone de trece fracciones, en las cuales las conductas delictivas pueden ser cometidas por cualquier persona, es decir, no se requiere de un estatus especial. Este precepto contiene sanciones pecuniarias, que van de los diez a los cien días multa y privativa de libertad de los seis meses a los tres años. En el cuadro 5, se describen las conductas castigables con el objeto de garantizar el correcto desarrollo de la jornada electoral, para que la voluntad de los votantes sea respetada.

¹⁰ Amuchategui (2000, pág. 56) explica que el tipo penal es la "... descripción legal de un delito, o bien, la abstracción plasmada en la ley de una figura delictiva. Suele hablarse indistintamente de tipo, delito, figura típica, ilícito penal, conducta típica y cualquier otra idea similar. La ley penal y diversas leyes especiales contemplan abstractamente la descripción de los tipos, y estos cobran 'vida real' cuando en casos concretos un sujeto determinado incurre en ellos, agotando todos los elementos previstos en la norma. De no existir el tipo, aun cuando en la realidad alguien realice una conducta que afecte a otra persona, no se podrá decir que aquel cometió un delito, porque no lo es, y, sobre todo, no se le podrá castigar. Más bien, se estará en presencia de conductas atípicas, asociales o antisociales, pero no de delitos". Respecto a los tipos penales básicos Plasencia (2004, pág. 99) dice que son: "Conocidos igualmente como fundamentales, son aquellos en los que se describe de manera independiente un modelo de comportamiento humano y, por esa razón, se aplican sin sujeción a ningún otro. Por lo regular estos tipos encabezan cada uno de los capítulos del código y constituyen su espina dorsal...".



Cuadro 5: Fracciones que integran el artículo 403 del CPF

Fracciones¹¹

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de la ley;
- II. Vote más de una vez en una misma elección;
- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto;
- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y entrega de los paquetes y documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales;
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista por la ley, credenciales para votar de los ciudadanos;
- VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral;
- VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto;
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular;
- IX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto;
- X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes;
- XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato;
- XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de la casilla; o
- XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos

Fuente: Diseño propio, con información del artículo 403 del Código Penal Federal.

¹¹ Se entiende por fracción en el derecho electoral mexicano, a los incisos que forman parte de un artículo de una normativa

Las conductas señaladas solo pueden cometerse durante el proceso electoral, pero no se señala nada en relación a los periodos de precampañas¹². La fracción V no señala algún lapso de tiempo en el que puede ser cometido el ilícito y la fracción XII solo puede cometerse durante los ocho días previos al de la jornada electoral (primer domingo de julio, de cada tres o seis años, según la elección que corresponda).

3.2 Delitos cometidos por ministros de culto religioso (artículo 404 del CPF)

Precisa los delitos que pueden cometer los ministros de culto religioso¹³, cualquiera que este sea. La punibilidad corresponde únicamente a una pena pecuniaria de hasta 500 días multa y no se precisa pena carcelaria.

La conducta típica consiste en inducir a que se vote a favor o en contra de determinado partido político, candidato o coalición, o bien que se abstenga de hacerlo, ello con independencia de que se logre tal propósito; en este sentido Osorio y Nieto menciona que "... los ministros de culto religioso llegan a tener influencia entre sus feligreses, no solo en áreas rurales, como pudiese creerse; esta influencia puede ser determinante para los fines que el propio numeral señala o sea, votar a favor o en contra de determinado partido o candidato o abstenerse de votar"¹⁴.

Respecto a la temporalidad que requiere la conducta para su realización, González de la Vega menciona que: "No existen referencias temporales en el tipo legal, aunque de la contextura de la descripción podría referirse la conducta al proceso electoral; sin embargo, pensamos que la conducta es comisible en cualquier momento"¹⁵. En cuanto a la ocasión para cometerse, tiene que ser en el desarrollo de actos públicos propios de la religión que se trate, si la conducta se lleva a cabo en un acto privado o que no es propio de esa religión, entonces no hay delito que perseguir.

Esta conducta también se encuentra sancionada de manera administrativa en el artículo 353, numerales 1 y 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Por lo que si se presenta queja contra algún ministro de culto religioso, la autoridad administrativa electoral federal lo tiene que informar a la Secretaría de Gobernación. En consecuencia se presenta una dualidad de castigo (penal y administrativo).

¹² De acuerdo al artículo 211, numeral 2, incisos a) y b) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las precampañas inician cuando se renueve al titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos cámaras del congreso de la unión, en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. Cuando se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas inician en la cuarta semana de enero del año de la elección.

¹³ Respecto a quienes tienen el carácter de ministro de culto religioso, Islas de González Mariscal (2000:27) manifiesta que: "La ley plantea dos posibilidades para adquirir legalmente el carácter de ministro de culto religioso. El primer caso se da cuando una asociación religiosa le reconoce esa calidad a un individuo y así lo avisa a la Secretaría de Gobernación, y el segundo tiene lugar cuando la propia Secretaría de Gobernación atribuye ese carácter a determinadas personas que ejerzan ... como principal ocupación funciones de dirección, representación u organización".

¹⁴ Osorio y Nieto (1982, pág. 452).

¹⁵ González de la Vega (1994, pág. 453).



3.3 Delitos cometidos por funcionarios electorales (artículo 405 CPF)

Para preservar la adecuada función electoral, el legislador da vida a este precepto compuesto por once fracciones las cuales hacen referencia a conductas en las que invariablemente el sujeto activo ha de ser aquel que tenga la calidad de funcionario electoral, por ejemplo, los servidores públicos dependientes de la autoridad administrativa electoral, los funcionarios de casilla, el personal contratado durante el proceso electoral –auxiliares electorales, supervisores-capacitadores y asistentes electorales-. Se consideran sanciones pecuniarias que van de los cincuenta a los doscientos días multa y prisión de dos a seis años. En el cuadro 6, se describen las conductas castigables en el presente artículo.

Cuadro 6: Fracciones que integral el artículo 405 del CPF

Fracciones

- I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores;
- II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral;
- III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada;
- IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales;
- V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada;
- VI. En ejercicio de sus funciones ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
- VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación;
- VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede;
- IX. Derogado;
- X. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales; o
- XI. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Fuente: Diseño propio con información del artículo 405 del Código Penal Federal.

Con excepción de lo estipulado en la fracción I, en la que la conducta puede cometerse en cualquier tiempo, en las demás fracciones la comisión del delito solamente puede realizarse durante el proceso electoral o el día de la jornada electoral. Respecto a la fracción IX, derogada en 1996, sancionaba al funcionario electoral que conociendo la existencia de condiciones o actividades que atenten contra la libertad y el secreto del voto, no tome las medidas necesarias para que estas cesen.

3.4 Delitos cometidos por funcionarios partidistas o candidatos (artículo 406 CPF)

En el cuadro 7, se describen las conductas castigables por el artículo 406 del CPF; en siete fracciones, señala el catálogo de conductas delictivas en que pueden incurrir los funcionarios partidistas o los candidatos registrados ante la autoridad electoral; constituyen una repetición en muchas ocasiones a los delitos atribuibles a los funcionarios electorales. El legislador federal los castiga con penas de multa que van de los cien a los doscientos días y de uno a seis años de cárcel.

Cuadro 7

Fracciones que integran el artículo 406 del CPF

Fracciones
I. Ejerza presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados;
II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral;
III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales;
IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma [sic] sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales;
V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados;
VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla; o [sic]
VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

Fuente: Diseño propio con información del artículo 406 del Código Penal Federal.



Todas las conductas señaladas deben de cometerse durante el desarrollo del proceso electoral. Las fracciones I, III, y VI de este artículo equivalen conductualmente a las fracciones IV VI, y VII del artículo 405, y la fracción II es equivalente a la fracción III del artículo 403 que sanciona a cualquier persona.

En caso de que un funcionario partidista o candidato, de manera dolosa utilice ilícitamente fondos, bienes o servicios de los descritos en la fracción III del artículo 407 del CPF, se hace acreedor a una pena de prisión de dos a nueve años.

3.5 Delitos cometidos por servidores públicos (artículo 407 del CPF)

De acuerdo con las conductas típicas descritas en el cuadro 8, el autor debe ser servidor público, pero dadas las características de cómo están redactadas, se requiere que estos gocen de cierto mando u autoridad jerárquica. Los artículos 108 de la Constitución Federal y 212 del Código Penal Federal proporcionan el concepto legal de servidor público. La penalidad que se dispuso por la comisión de estos ilícitos es de doscientos a cuatrocientos días multa y prisión de uno a nueve años.

Cuadro 8: Fracciones que integran el artículo 407 del CPF

Fracciones

- I. Obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato;

 - II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio en favor de un partido político o candidato;

 - III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que pueda corresponder por el delito de peculado; o
- Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.
-

Fuente: Diseño propio con información del artículo 407 del Código Penal Federal.

En algunos casos, antes de proceder penalmente en contra de un funcionario del Estado, se le tendrá que instaurar el juicio de declaración de procedencia o desafuero para que ese servidor público quede a disposición de la autoridad penal correspondiente y así poder ser castigado, conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de la Carta Magna.

3.6 Delitos Cometidos por diputados o senadores electos (artículo 408 CPF)

Los diputados y senadores que habiendo sido electos no se presenten, sin causa justificada, a cumplir con sus labores de representación dentro de los treinta días posteriores al inicio del periodo de sesiones correspondiente¹⁶, desatendiendo y obstaculizando con esto el trabajo legislativo, son privados de sus derechos políticos hasta por seis años, lo que genera que no pueden participar, durante ese tiempo, por otro cargo de elección popular, en virtud de que por disposición del Cofipe el responsable se encuentra dado de baja de la lista nominal de electores con fotografía.

Como complemento a lo anterior, el artículo 63 constitucional ahonda más en la cuestión, estableciendo responsabilidad para los partidos políticos nacionales que acuerden que sus miembros electos en cualquiera de los cargos mencionados en el párrafo anterior, no se presenten a desempeñar sus funciones.

3.7 Delitos relacionados con el Registro Nacional de Ciudadanos (artículos 409 del CPF)

La Constitución mandata en su artículo 36 como obligación de los ciudadanos la de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos (RNC) el cual será de carácter permanente y expedirá el documento que acredite la ciudadanía mexicana; en el mismo sentido avanza el artículo 88 de la Ley General de Población al decir que el RNC se integra con la información certificada de los mexicanos mayores de 18 años que soliciten su inscripción; así, González de la Vega menciona que: "Los ciudadanos mexicanos, a diferencia de otros, naturales de distintos países, hemos venido viviendo y actuando sin un documento, una credencial, una cédula que nos acredite como tales, como ciudadanos de nuestro país para todos los efectos en que precise, uno de ellos, para el ejercicio de nuestros derechos políticos"¹⁷.

En el cuadro 9, se presentan dos presupuestos que componen este artículo, los cuales son sancionados de veinte a cien días multa y prisión de tres meses a cinco años.

Cuadro 9: Fracciones que integran el artículo 409 del CPF

Fracciones
VIII. Proporcione documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía; y
IX. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

Fuente: Diseño propio con información del artículo 409 del Código Penal Federal.

¹⁶ La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 65, menciona que el Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1.º de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias. El artículo 66 menciona que el primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

¹⁷ González de la Vega (2001:353).



Este delito puede ser cometido por cualquier persona y en cualquier tiempo; sin embargo, si los que intervienen son servidores públicos adscritos al RNC, la pena se incrementa en una cuarta parte, lo mismo sucede si interviene en la conducta delictiva un extranjero.

3.8 Delitos relativos al Registro Federal de Electores (artículo 411 del CPF)

Los que alteren o participen en la alteración de los listados nominales con fotografía o en la expedición de la credencial para votar con fotografía, se les imponen de setenta a doscientos días multa y de tres a siete años de prisión. Hasta el momento de escribir las presentes líneas le corresponde al Instituto Federal Electoral (IFE), por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE), una de las actividades esenciales para garantizar los principios de sufragio universal, igualdad del voto e integridad del proceso electoral: la conformación, actualización y depuración permanente del registro de ciudadanos con derecho al voto. Los insumos que produce la DERFE son: a) Catálogo General de Electores, b) Padrón electoral, c) Credencial para votar con fotografía y d) Listas nominales de electores con fotografía.

Este delito puede ser cometido por cualquier persona y en cualquier momento sea no periodo electoral, y es el que más se comete, ya que durante 2012, la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE) reportó en su informe de actividades 2012 que inició 1 791 averiguaciones previas de las 2 451 atendidas ese año, lo que quiere decir que el 73.07% de los delitos electorales se concentraron en el artículo 411 del CPF.

4. FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE LOS DELITOS ELECTORALES

La Fiscalía Especializada para la atención de los delitos electorales (FEPADE) se crea por acuerdo del Consejo General del IFE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1994, por el que se encomienda al presidente de ese Consejo promueva, ante la Procuraduría General de la República, la creación de una Fiscalía Especial para la investigación de Delitos Electorales Federales que cuente con plena autonomía técnica y se le otorgue un nivel equivalente a Subprocuraduría. Se encuentra integrada con la Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales, la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales y la Dirección General de Política Criminal y Vinculación en Materia de Delitos Electorales.

La autonomía técnica consiste en que la FEPADE puede actuar, integrar y resolver todo lo necesario en relación a las averiguaciones previas que se inicien con motivo de la comisión de delitos electorales, intervenir en los procesos penales y juicios de amparo, por lo que no está sujeta a acuerdo, revisión o corrección con respecto a cualesquiera de las unidades centrales de la Procuraduría General de la República.

5. REFORMA DE 2014

El 10 de febrero de 2014, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 26, 28, 29, 35, 41, 54, 55, 59, 65, 69, 73, 74, 76, 78, 82, 83, 84, 89, 90, 93, 95, 99, 102, 105, 107, 110, 111, 115, 116, 119 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación a la materia electoral, a grandes rasgos menciona que se crea el Instituto Nacional Electoral (INE), en sustitución del IFE en la organización y vigilancia de las elecciones federales; el número de consejeros electorales federales pasa de 9 a 11. El nuevo Instituto se coordinará con los órganos electorales locales para las elecciones estatales. Se establece la nulidad de elecciones cuando un candidato rebase por más de 5 por ciento el tope de gasto de campaña, reciba o utilice recursos ilícitos o compre cobertura informativa o tiempos en radio y televisión y se incrementa de dos a tres por ciento el umbral de votos necesario para que un partido conserve su registro.

Los legisladores modificaron lo que se conoce como Procuraduría General de la República (PGR) y se convierte en la Fiscalía General de la República como un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. En relación con la autonomía del Ministerio Público o de la Fiscalía, ha sido una tendencia en los países del Continente Americano, Jorge Carpizo¹⁸ (2005: 20), retomando a Diego Valadez, menciona qué Estados han incorporado esta característica, ya sea en sus textos constitucionales o en la ley, lo anterior se observa en el cuadro 11.

Cuadro 11: Países con Ministerio Público o Fiscalía con o sin autonomía

País	Ministerio Público
Argentina	Autónomo
Bolivia	Autónomo
Brasil	Autónomo
Chile	Autónomo
Colombia	Autónomo
Costa Rica	Autónomo
Ecuador	Autónomo
El Salvador	Autónomo
Guatemala	Autónomo
Honduras	Autónomo
México	Autonomía (a partir de 2014)
Nicaragua	Carece de autonomía
Panamá	Carece de autonomía
Paraguay	Autónomo
Perú	Autónomo
Rep. Dominicana	Carece de autonomía
Uruguay	Autonomía legal
Venezuela	Autónomo

Fuente: Carpizo McGregor (2005, pág. 21).

¹⁸ Carpizo McGregor (2005:20).



La importancia de un ministerio público o fiscalía sin ataduras a algún poder estatal, Carpizo¹⁹ la plasma de la manera siguiente: “El Ministerio Público o Fiscalía debe configurarse como un órgano constitucional autónomo, en virtud de que su actividad está ligada a la libertad y dignidad de las personas. Se está, entonces, hablando no sólo de procedimiento penal, sino de la vigencia de los derechos humanos, en virtud de que incluso si no se llega a ejercer la acción penal, la averiguación previa puede traer consigo consecuencias psíquicas, sociales y económicas para el afectado”.

Las reformas constitucionales mencionadas circunscriben la creación de dos Fiscalías: la de delitos electorales y de combate a la corrupción. Los cambios mencionados deben quedar regulados en cuatro leyes: ley general que regule a los partidos políticos nacionales y locales; ley general que regule los procedimientos electorales; ley general en materia de delitos electorales, y ley reglamentaria del artículo 134.

6. CONCLUSIONES

Los actuales tipos penales electorales generan confusión por la forma ambigua en la que están redactados y, algunos de ellos, en la práctica, son casi imposibles de demostrar, por lo que es necesario proporcionar una mayor claridad en su descripción, ya que estos no han sufrido modificaciones desde 1996.

Los delitos electorales enfrentan el grave problema de su baja sanción, lo que implica poco temor y no inhiben su comisión, luego entonces, las penas pecuniarias y privativas de libertad tienen que ser incrementadas.

Es necesario actualizar las conductas delictivas electorales, para evitar el mal uso de los datos considerados personales²⁰ incluidos en la credencial para votar con fotografía²¹; se debe sancionar el uso doloso de estos, por parte de servidores públicos del Registro Federal de Electores. Se debe incluir la figura de los precandidatos y las precampañas electorales, así como lo relativo al voto postal.

¹⁹ *Ibíd.* (pág. 21).

²⁰ El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos menciona que: “Cuando hablamos de datos personales nos referimos a toda aquella información relativa a una persona que la identifica o la hace identificable. Entre otras cosas, le dan identidad, la describen, precisan su origen, edad, lugar de residencia, trayectoria académica, laboral, o profesional. Pero también, describen aspectos más sensibles o delicados, como su forma de pensar, estado de salud, sus características físicas, ideología o vida sexual, entre otros aspectos”. Disponible en: http://inicio.ifai.org.mx/_catalogs/masterpage/Como-ejercer-tu-derecho-a-proteccion-de-datos.aspx?a=m1 Consultado el 16 de febrero de 2014).

²¹ Los elementos de los que se compone la credencial para votar con fotografía son los siguientes: De información. Anverso: a) Nombre. b) Domicilio. c) Año de registro. d) Sexo. e) CURP. f) Vigencia. g) Emisión. h) Fecha de nacimiento. Reverso: a) Nombre y firma del Secretario Ejecutivo del Instituto. De seguridad. Anverso: a) Elemento de seguridad físico (OVD). b) Elemento de seguridad físico. c) Datos variables impresos en tinta UV. d) Datos fijos en tinta de seguridad. e) Microtexto. f) Elemento de seguridad generado mediante un proceso informático. g) Foto fantasma con datos variables. Reverso: Fotografía UV. De control: anverso: a) Clave de elector. Reverso: a) Marcaje del voto. b) Código de barras unidimensional tipo “128”. Compuestos. Anverso: a) Fotografía del ciudadano. b) Estado. c) Municipio. d) Localidad. e) Sección. f) Número de emisión de la Credencial para Votar. Reverso: a) Firma digitalizada. b) Huella digitalizada. Código de barras bidimensional PDF 417: a) Código bidimensional de almacenamiento y acceso rápido QR. b) Zona de lectura mecánica (ZLM).

En el ámbito internacional, en algunos países, las conductas que atentan contra el voto son consideradas como faltas electorales y en otros, como en los estudiados, así como el caso mexicano, son consideradas como delitos electorales, estos se presentan con una gran variedad de clasificaciones, de acuerdo al momento, son: obstaculizar el proceso electoral, falsificación electoral, fraude electoral, abandono de funciones, coacción hacia los votantes, calumnias e injurias, desórdenes públicos, etc. Por cuanto a los actores se dividen en: funcionarios públicos, partidos políticos y particulares.

Actualmente, los responsables en la comisión de delitos electorales tienen la posibilidad legal del beneficio de la libertad bajo caución, delitos que deben ser reconsiderados y calificados como graves "... tal es el caso del financiamiento con recursos de origen ilícito en las precampañas y campañas electorales, o bien, aquellas conductas en las que se tramita o participa en la expedición de dos o más credenciales para votar con fotografía, adoptando diversas identidades, con el objeto de obtener a través de diversos créditos ganancias ilícitas"²².

Literatura consultada

Amuchategui Requena, I. Griselda. *Derecho Penal*. 1 ed. México: Oxford.

Barreiro Perea, Francisco Javier (1993). "Los delitos electorales en la legislación penal mexicana". En: *Justicia Electoral*, vol. II, núm. 3, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carpizo McGregor, Jorge (2005). "Derecho constitucional latinoamericano y comparado". En: *Boletín mexicano de Derecho Comparado*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, [en línea] s/f [consultado en 11 de octubre de 2014]. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/DerechoComparado/indice.htm?n=114>

Carranca y Trujillo, Raúl y Carranca y Rivas, Raúl (1995). *Derecho Penal Mexicano. Parte General*. 18 ed. México: Porrúa.

Cámara de Diputados (2009). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. México.

_____ (2014). Código Federal de Procedimientos Penales. México.

_____ (2013). Código Penal Federal.

De González Mariscal, Islas (200). *Análisis lógico semántico de los tipos en materia electoral y de registro nacional de ciudadanos*. México: Porrúa.

De Pina Vara, Rafael (2006). *Diccionario de Derecho*. 35 ed. México: Porrúa.

²⁰ Gómez González (2008:24).



- Díaz Santana, Héctor. "Los delitos electorales en México: protección o disfuncionalidad para el sistema electoral". En: *Revista Amicus Curiae*, 4(3), México, Facultad de Derecho, Universidad Autónoma de México.
- Encinar, Juan y Fernández Segado, Francisco (1998). "Delitos y faltas electorales en América latina". En: Nohlen, Dieter, Picado Sonia y Zovatto, Daniel (Comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, Instituto Federal Electoral de México y Fondo de Cultura Económica de México.
- Fernández Doblado, Luis, (1991). "El ilícito electoral". En: *Acta. Revista de Análisis y Actualización Jurídica*, 1(8), México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Fromow Rangel, María de los Ángeles (2002). "Los delitos electorales en México". En: *Revista mexicana de justicia*, sexta época, núm. 3, México, Procuraduría General de la República.
- Gómez González, Arely (2008). "La reforma penal Electoral", *Sufragio. Revista Especializada*. En: *Derecho Electoral*, núm. 1, junio–noviembre, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- González de la Vega, René (2001). *Derecho Penal Electoral*. 5 ed. México: Porrúa.
- Osorio y Nieto, Cesar Augusto (1982). *La averiguación previa*. 10 ed. México: Porrúa.
- Patiño Camarena, Javier (2012). *El sistema federal y los delitos electorales*. En: Cuadernos para el Debate. Proceso Electoral Federal 2011-2012, núm. 2. México, Instituto Federal Electoral.
- Plasencia Villanueva, Raúl (2004). "Teoría del delito". En: *Estudios Doctrinales*, serie G, núm. 192, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Peniche Espejel, Cesar (2003). "Los delitos electorales (segunda parte)". En: *Revista Fepade Difunde*, 1.ª ed., núm. 2, México.
- Procuraduría General de la República (2001). *Informe anual de actividades 2012 de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. México.
- _____ (2005). *Informe anual de actividades 2012 de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. México.
- _____ (2012). *Informe anual de actividades 2012 de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales*. México.

Anexo

Experiencia internacional

En el cuadro 1, se aluden, las legislaciones donde se encuentran regulados los delitos electorales de cinco países de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Uruguay, con la finalidad de que el lector las contraste con lo que señala el Derecho Penal sustantivo.

Cuadro 1

Legislación donde se regulan los delitos electorales

País	Norma
Argentina	Código Electoral Nacional
Brasil	Código Electoral
Chile	Ley Orgánica sobre el Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.
Colombia	Código Penal
Uruguay	Ley de Elecciones

Fuente: Diseño propio, con información de Encinar (1998, pág. 538).

Como se puede observar, los delitos que se estudian se encuentran tratados en legislaciones electorales propiamente dichas, excepto Colombia que como en México se encuentran insertos en el Código Penal.

En el cuadro 2, se mencionan, de manera agrupada, conductas delictivas consagradas en los países referidos en el cuadro anterior.

Cuadro 2

Delitos electorales en América Latina

Conducta delictiva	País				
	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Uruguay
Votar más de una vez	Prisión de 1 a 3 años	Prisión de hasta 3 años	Prisión de hasta 1 año	Prisión de 1 a 4 años	Prisión de 1 a 2 años
Falsificación registral	Prisión de 6 meses a 3 años	Prisión de 2 a 5 años	Prisión de 541 días a 10 años	Prisión de 6 meses a 5 años	Multa de 10 a 25 días de salario. Si lo comete un funcionario hasta 2 años de prisión



Falsificación de documentos electorales	Prisión de 6 meses a 4 años		Prisión de 541 días a 10 años	Prisión de 6 meses a 3 años	
Falsificación de actas de resultados	Prisión de 1 a 3 años	Prisión de hasta 5 años	Prisión de 541 días a 10 años	Prisión de 6 meses a 3 años	
Coacción	Prisión de 1 a 3 años	Prisión de hasta 4 años	Prisión de 541 días a 10 años	Prisión de 1 a 6 años o de 6 meses a 4 años (según la calidad de quien cometa el delito)	Prisión de 6 meses a 1 año
Soborno		Prisión de hasta 4 años	Prisión de 61 días a 3 años	Prisión de hasta 5 años o de 6 meses a 2 años (dependiendo de si se vende o se compra el voto)	Prisión de 3 a 6 meses
Propaganda ilegal		Prisión de 1 mes a 1 año			
Abandono de funciones	Prisión de 6 meses a 2 años	Prisión de hasta 2 años	Suspensión del cargo	Prisión de 6 meses a 3 años	
Violación al secreto del voto	Prisión de 6 meses a 2 años	Prisión de hasta 4 años			
Negarse indebidamente a recibir el voto		Multa de 30 a 60 días de salario	Prisión de 61 a 540 días	Prisión de 1 a 4 años	
Desórdenes públicos	Prisión de 15 días a 6 meses o de 6 meses a 2 años (según la calidad de quien cometa el delito)	Prisión de hasta 2 meses		Prisión de 6 meses a 2 años	

Fuente: Diseño propio, con información de Encinar (1998: 541-545).

En los Estados mencionados, el legislador, atendiendo diversos criterios, consigna delitos electorales con la finalidad de garantizar y preservar la transparencia y seguridad del sufragio, castigando conductas indeseadas a través de penas privativas de libertad o penas pecuniarias o ambas, en algunos casos con mayor dureza que en otros.





Análisis del juicio de revisión constitucional electoral como medio de control de actos electorales de las autoridades judiciales de los estados de la federación (caso México)

Omar Delgado Chávez*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 8 de mayo de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 28 de noviembre de 2014.



Resumen: En materia electoral, en el sistema jurídico mexicano existe un medio de control constitucional encargado de velar por que los actos y resoluciones de los tribunales electorales de cada una de las entidades federativas se ajuste al marco constitucional y legal. Dicho medio de impugnación es el juicio de revisión constitucional electoral el cual posee una serie de reglas especiales y particulares que lo distinguen de otros análogos contemplados en la legislación procesal respectiva. De esta forma, la impugnación solo puede ser accionada por los partidos políticos ante actos o resoluciones que puedan tener un impacto en un proceso electoral, o bien, aunque no se desarrolle en ese momento la elección, si trasciende hasta el momento mismo de su realización, con lo cual es un juicio atemporal, pues reuniendo sus requisitos especiales puede invocarse en cualquier tiempo. De ahí que ahora se presente a fin de conocer sus características y especial naturaleza, con lo que también podemos debatir si realmente se trata, bajo la doctrina civilista, de un recurso de casación, o bien, de un control constitucional que, aunque con rasgos de vigilante de la legalidad de los actos, se basa fundamentalmente en la Carta Magna para establecer el adecuado actuar o no de las autoridades electorales de los Estados.

Palabras clave: Derecho procesal electoral / Derecho electoral / Procedimientos electorales especiales / Control de constitucionalidad / Competencia / Tribunales electorales / México.

Abstract: In terms of electoral matters, in Mexico there is a way of constitutional control in charge of supervising that the acts and resolutions of electoral tribunals of each of the federal bodies comply with the constitutional and legal law. This means of contestation is the trial of electoral constitutional review, which has a series of special and particular rules that differentiate it from others that are contemplated in the corresponding procedural legislation. In this way, political parties can only resort to contestation in the face of acts or resolutions that may have an impact in an electoral process, or even though it may not develop at the time of elections, if it transcends until the elections, the trial is then "atemporal" (outside the ordinary period) and it can be called upon at any time if the act or resolution has the necessary requirements.

Key Words: Electoral procedural law / Electoral law / Special electoral procedures / Control of constitutionality / Competence / Electoral tribunals / Mexico.

* Mexicano, abogado, correo institucional omar.delgado@te.gob.mx. correo personal omardelch@yahoo.com.mx. Maestro en Derecho Electoral por el Instituto Prisciliano Sánchez del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Especialista en Justicia Electoral por el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación. Abogado por la División de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara. Ha desempeñado los cargos de: actuario regional, secretario auxiliar, y actualmente, secretario de Estudio y Cuenta Regional, en la Sala Guadalajara del Tribunal Electoral.



I. PROLEGÓMENOS

El medio de impugnación que vamos a analizar es, quizás, uno de los más contemporáneos dentro de la justicia electoral, pues a diferencia del resto de sus congéneres, este nació en 1996.

El juicio de revisión constitucional electoral, cuyo acrónimo es *JRC*, viene a colmar uno de los anhelos del sistema **electoral**, representando un control de la constitucionalidad de los actos electorales de las entidades federativas en donde se realizan procesos democráticos similares a nivel federal¹.

Antes del año citado no existía un mecanismo para revisar las actuaciones de los tribunales o autoridades electorales estatales, por lo cual sus resoluciones eran totalmente definitivas e inatacables. Lo podríamos llamar como un federalismo literal, al impedírsele a la federación o a un ente de índole nacional intervenir, por decirlo de alguna manera, en sus decisiones jurisdiccionales.

No es de sorprender lo anterior. Basta recordar el limitado control judicial de las elecciones en esos tiempos cuyo escenario principal eran las elecciones federales, y todo lo que ello implicaba (proceso electoral, campaña, elecciones, autoridades administrativas, medios de impugnación, etcétera), con lo que los estados de la República eran una imitación del actuar de la federación y de sus normas, esto es, un mimetismo legislativo.

Sobre esta línea, la suerte de ejercer un control constitucional casi iba de la mano de la creación de tribunales especializados en la materia, como acontecería con un primer intento al establecerse el recurso de reclamación, en el propio ordenamiento fundamental, para otorgar competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fin de conocer impugnaciones entabladas en contra del colegio electoral (artículo 97 de la Constitución de la República de 1977).

Sin embargo, al ser las resoluciones equivalentes a una mera opinión, sin ser vinculantes en las decisiones que podría tomar el colegio electoral de la cámara de diputados, su ineficacia fue inminente, por lo cual fue eliminado en la reforma política siguiente.

Fue un primer intento de control constitucional, y no solamente de la judicialización electoral. Como sabemos, en la historia de este último tema vendrían posteriormente el Tribunal de lo

¹ Las reformas que se someten a consideración de esta soberanía se dirigen a la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral; de manera que por primera vez existan, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales [...]. Se propone también que el Tribunal Electoral conozca de aquellos actos o resoluciones de autoridades electorales locales que vulneren los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en congruencia, en esta misma iniciativa, se establece un conjunto de principios y bases para los procesos electorales del nivel local. Al respecto, la iniciativa plantea un mecanismo absolutamente respetuoso de nuestro sistema federal, al prever que esta nueva vía sólo procederá cuando haya violaciones directas a la Constitución General y en casos determinados que por su trascendencia ameriten ser planteados ante esta instancia jurisdiccional. Con lo anterior se pretende moderar aquellas situaciones que por su disparidad o divergencia con el sentido de nuestro texto fundamental, atentan contra el Estado de derecho. De igual manera, con esta vía se aspira a superar los debates sobre la legalidad de los procesos locales, cerrando el camino a decisiones políticas sin fundamento jurídico que pudieren afectar el sentido de la voluntad popular expresada en las urnas. Exposición de motivos a la reforma constitucional de 1996. Citado por: Cienfuegos Salgado, David. *El juicio de revisión constitucional electoral*. Edit. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Primera edición. México, 2011, páginas 15 y 16.



Contencioso Electoral, de 1987, y el Tribunal Federal Electoral, de 1990 y su reforma en 1994, con las correspondientes modificaciones legales hasta la instauración del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990.

Pese a ello, nada hubo sobre un control constitucional de la materia, pues la temática era principalmente la elección federal. Como señalamos al inicio, los medios de defensa hoy contemplados en la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* tienen antecedentes en las legislaciones electorales sustantivas cuya evolución culminó en la forma como la conocemos ahora, sin soslayar las diversas nominaciones y materias de conocimiento según la ley o código electoral de la época. Pero el *JRC* simplemente nunca existió.

¿Qué motivaría, en las postrimerías de la judicialización electoral, la inclusión de este juicio? A nivel federal existían controversias electorales y post electorales detonantes de las múltiples reformas del Estado (política y electoral) en las instituciones encargadas de llevarlas a cabo (por ejemplo, la elección presidencial de 1988 o las elecciones intermedias de 1991).

De forma parecida sucedía a nivel de los estados cuya noticia no salía a la luz tan vehementemente como las otras elecciones, talvez debido a un control más fuerte de los medios de comunicación o, quizá, a posibles cotos de poder que parecían rozar la figura del cacicazgo². Dichas circunstancias extralegales daban origen a desconfianza de los resultados electorales y movimientos de desobediencia civil que, en algunas ocasiones, terminaban violentamente³.

Esta situación fue uno de varios motivos para incluir una defensa legal para este tipo de actos (resultados electorales locales), pero yendo más allá de ello: un medio de control constitucional para garantizar los procesos democráticos en una elección llevada a cabo en las entidades federativas. Aunque estas también sufrieron una evolución en la justicia electoral, de manera similar al orden federal, su avance fue un poco más lento a raíz del mimetismo electoral y la reticencia a involucrar lo judicial con la política.

Una vez instaurado este medio de impugnación, hay doctrinistas que lo critican al considerarlo una invasión a la soberanía estatal.

No compartimos este punto de vista, pues el principio de supremacía constitucional otorga la factibilidad de establecer controles no como invasión, sino como complementación dentro de un Estado federal pero unido en una sola nación. En modo alguno, estimo, se ve mermada la soberanía estatal, pues bajo la frase de José María Iglesias *Sobre la Constitución nada: nadie sobre la Constitución*, debe existir un medio para tutelar a la *Ley Fundamental* de posibles actos atentatorios, precisamente para conservar un orden nacional.

Es así que en 1996 se estableció constitucional y legalmente el juicio de revisión constitucional electoral el cual es uno de los principales juicios de conocimiento de las salas del Tribunal Electoral,

² Cfr. Gómez Tagle, Silvia (coord.). 1994: las elecciones en los estados. Volumen II. Edit. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM y Demos, Desarrollos de Medios S.A. de C.V. Primera edición, México, 1997.

³ Ciudad Juárez, Chihuahua, 1987 y Coxcatlán, Puebla, 1993.



sólo rebasado por el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano (debido a la amplitud del conocimiento competencial sobre la materia político electoral de este último), pero cuya mayor eficacia está en el impacto de una resolución definitiva de las elecciones correspondientes a una entidad federativa⁴.

Si bien podemos abordar más temas al respecto desde su instauración hasta la actualidad, incluyendo la reforma de la cual fue objeto en 2007 y 2008, tomaría sólo aquel sobre considerar a dicho juicio más que un medio de defensa de constitucionalidad, uno constituyente de legalidad⁵.

Aunque para la defensa del voto derivado de un proceso electoral existe, a nivel federal, el juicio de inconformidad como un control concreto de constitucionalidad⁶, el cual se reproduce en los entes federados con el mismo nombre o con uno diverso pero de igual naturaleza, el JRC comparte esa misma finalidad pero yendo más allá, consistente en garantizar también actos de índole local incidentes en un proceso electoral, ya sea para controvertir las sentencias recaídas a las inconformidades o nulidades de elecciones dentro del orden estatal, o resoluciones que, aunque formalmente distintas a ellas, de forma indirecta y material culminan en dicho resultado electoral. De ahí su función constitucional la cual se ve potencializada con la figura de inaplicación de preceptos en la materia electoral contrarios a la constitución. Pero el problema reside en la situación de resolverse cuestiones ajenas a una revisión de la constitucionalidad para caer en uno de mera legalidad o casación.

Este problema del medio de impugnación es compartido por otra materia, igual de importante en la protección de los derechos humanos y garantías; este es el amparo directo el cual también es criticado de actuar como de casación, más que de control de constitucionalidad⁷.

Si bien podría existir una tenue línea entre la indebida fundamentación y motivación en las resoluciones electorales, previstas en los artículos 14 y 16 de la Ley Fundamental, y sólo una revisión de lo previsto en la norma de un Estado y el razonamiento correcto o no empleado por las autoridades correspondientes (constituyendo sólo un control de mera legalidad), lo cierto es que el de constitucionalidad implica el ejercicio eficaz de las funciones propias de las autoridades dentro del propio marco legal al que se hayan sujeto, a contra luz de la norma suprema, y dicho ejercicio puede ser realizado por la federación cuando, en el ámbito interno, el juzgador local ha aplicado su derecho.

⁴ En el JRC se han anulado elecciones de gobernador (Tabasco) y de presidentes municipales, y con la ampliación competencial en la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008, su materia incluye renovación de órganos electorales lo que influye más en el control constitucional de actos electorales en una entidad federativa.

⁵ Artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante estos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos.

⁶ Cfr. Delgado Chávez, Omar. *Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto*. Publicado en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuarta Época, volumen 1, número 9, Enero-Junio 2012.

⁷ Serna de la Garza, José María. El amparo-casación en el pensamiento de Emilio Rabasa. Dirección electrónica <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1855/30.pdf>, consultada el 18 de febrero de 2013.



Ni se resta autonomía a los estados ni se considera un defectuoso actuar del juzgador o del administrador estatal, sólo se analiza a la luz de los preceptos y principios constitucionales su ejercicio, aun cuando los agravios del medio de impugnación parecieren sólo establecer un aspecto legal.

Sobre este punto, existen autores críticos de una naturaleza de casación⁸, sea en este medio de impugnación o en otros, como el juicio de amparo directo, y la opinión en contrario, más propositivos, donde incluyen posibles adecuaciones para alejarlo de una apariencia de sólo legalidad y volverlo o remarcar el aspecto constitucional⁹.

En lo particular, considero la casación es un medio limitado, pues deja de analizar cuestiones sobre derechos humanos, garantías, tratados internacionales. Suponiendo su implementación de nueva cuenta, de manera formal, en el sistema mexicano, y que se pudiera ejercer un control de convencionalidad, el juzgador no podría realizar un análisis de constitucionalidad, sino más bien anular fallos por fallas *in iudicando* e *in procedendo*¹⁰.

Bajo esa tesis, pese a los efectos revocatorios, se trata de resarcir los daños ocasionados por una inadecuada resolución lo que implica, precisamente, un resultado parecido a la casación, pero dicha consecuencia en modo alguno debe modificar la finalidad perseguida y la naturaleza de un juicio constitucional, sea *JRC* o amparo directo.

II. PROCEDENCIA

El numeral 86 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* establece la procedencia especial de juicio. En ese sentido, sólo procederá para impugnar actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante estos, siempre y cuando se cumplan ciertos requisitos que se expondrán más adelante.

Antes, debemos establecer el tipo de autoridades referentes de dicho artículo. Se pensaría en tribunales o salas especializadas de índole jurisdiccional locales y en autoridades administrativas similares al Instituto Federal Electoral en cada entidad federativa. Pero la Sala Superior ha ampliado dicha interpretación gramatical por una más sistemática.

De esta forma, se debe tomar en cuenta la naturaleza del acto objeto de estudio en este tipo de juicio, pues conlleva considerarlo desde dos aspectos: uno formal, atendiendo a la naturaleza

⁸ *El recurso de casación es un recurso extraordinario que tiene por objeto anular una sentencia judicial cuando esta última contiene una incorrecta interpretación o aplicación de la ley, o bien, que ha sido dictada en un procedimiento que no ha cumplido las solemnidades legales.* Martínez Ramírez Fabiola y Caballero González, Edgar. *El recurso de la casación.* Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Número 12, julio-diciembre 2009, páginas 149 y 150.

⁹ Cfr. Terrazas Salgado, Rodolfo. Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México. Tomo II. Edit. Ángel Editor. Primera edición, México, 2006, página 1856 en adelante.

¹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo.* Edit. Porrúa. Cuadragésima segunda edición. México, 2006, páginas 77 y 78.

propia del órgano que emite el acto; y otro material, observando la naturaleza intrínseca del propio acto, a efecto de considerarlo administrativo, legislativo o jurisdiccional. En ese orden de ideas, una legislatura local bien podría ser órgano responsable al emitir una convocatoria para renovar un ente electoral, realizar elecciones extraordinarias, o declarar a un municipio para realizar selección de dirigentes por usos y costumbres, por ejemplo¹¹.

Establecido lo anterior, observaremos los requisitos especiales a colmar en una demanda de juicio de revisión de constitucionalidad, para acreditar sus elementos de procedibilidad los cuales se complementan con las reglas generales previstas en el artículo 9 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.

a) Definitividad y firmeza en los actos electorales¹².

Este aspecto de procedibilidad tiene mucha relación con uno diverso, establecido en el inciso f) del artículo 86 de la legislación procesal citada que consiste en haber agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales pudieran haber sido modificados, revocados o anulados.

La concepción es sencilla, si un acto está vigente o no se agotó una instancia, este requisito deja de ser observado, con lo que opera su improcedencia. No debe existir algún medio de defensa o mecanismo por el cual una resolución o acto local deje de tener la firmeza legal.

Esto implica sujetarse al orden estatal y no acudir, ipso facto, ante la instancia federal para resolver las controversias electorales. De tal suerte, si se promueven dos medios de impugnación, al mismo tiempo, una la jurisdicción local y otra, el juicio de revisión constitucional electoral, se desechará el segundo, precisamente al incumplir con el principio de definitividad.

Empero, hay dos excepciones. Una derivada de la interpretación a *contrario sensu* de la jurisprudencia 18/2003, de rubro JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD, en el cual se establece su cumplimiento cuando se agotan, previamente a la promoción de aquel, las instancias que reúnan las dos siguientes características: a) que sean las idóneas, conforme a las leyes locales respectivas, para impugnar el acto o resolución electoral de que se trate, y b) que, conforme a los propios ordenamientos, sean aptas para modificar, revocar o anular a estos. En ese sentido, si el medio de defensa local no resulta idóneo ni apto para revocar, anular o modificar los efectos del acto controvertido, es posible acudir directamente ante la instancia federal, o en caso de existir doble instancia local, ser analizado si la primera es útil o no.

¹¹ Jurisprudencia 2/2001. ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

¹² Jurisprudencia 23/2000. DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA CONSTITUYEN UN SOLO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.



Lo anterior ha sido recogido por la Sala Regional Guadalajara en un juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano SG-JDC-1219/2012, el dos de febrero de dos mil doce, en el cual se sostuvo:

Por su parte, el órgano partidista señalado como responsable, al rendir su informe circunstanciado hizo valer como causa de improcedencia, la prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consistente en que previo a la instauración de esta instancia constitucional, no se hayan agotado los medios de defensa ordinarios.

Al respecto, esta Sala Regional considera que debe desestimarse la causal de improcedencia anunciada por lo siguiente.

En efecto, en este caso, el medio de defensa no es idóneo para tutelar la pretensión del justiciable, dado el desarrollo del proceso interno aludido, de conformidad con la normativa del Partido Acción Nacional y la materia de impugnación en el juicio en estudio, la exigencia del agotamiento previo del recurso a que alude el instituto político, se podría traducir en una amenaza para los derechos sustanciales que son objeto de litigio.

En efecto, en lo que respecta al trámite, sustanciación y resolución del mencionado recurso de reconsideración, los artículos 117, 122, 124, 125, 126, 141 al 149, del Reglamento de Selección de Candidatos a Cargos de Elección Popular del Partido Acción Nacional, entre otras cuestiones, establecen que debe promoverse dentro de los dos días siguientes a la fecha en que se tenga conocimiento del acto impugnado o de aquél en que haya sido notificado; que el órgano responsable debe hacerlo del conocimiento público a través del comunicado que durante veinticuatro horas se fije en estrados, plazo dentro del cual podrán comparecer por escrito los terceros interesados; también se prescribe que dentro de las veinticuatro horas siguientes al vencimiento de dicho plazo, se deberá remitir el dicho medio impugnativo al órgano competente para resolverlo, quien al recibirlo lo radicará, revisará y de cumplir con los requisitos previstos por la normatividad lo admitirá; igualmente, se dispone que una vez sustanciado el expediente, se declarará cerrada la instrucción, debiendo resolverlo dentro del plazo de veinte días contados a partir de la fecha en que se promovió.

Además, debe tenerse en cuenta, que la resolución que se dicte en tal medio de defensa intrapartidario, es susceptible de ser impugnada ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por lo que al tiempo que lleve la sustanciación y resolución del aludido medio impugnativo, tendría que sumarse el plazo de cuatro días previsto al efecto en la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como los días que se requieren para publicitar, tramitar la demanda y el dictado de la sentencia en esta instancia federal.

En las relatadas condiciones, se justifica que en la especie, esta Sala Regional conozca del asunto sometido a su potestad, en la vía propuesta, tomando en consideración que la demanda fue remitida a esta instancia constitucional el veinticuatro de enero de dos mil doce, esto es, una vez que han iniciado las precampañas; ya que en términos de la convocatoria, que transcurre del dieciocho de diciembre al quince de febrero, en tanto que la jornada electoral tendrá verificativo el diecinueve siguiente.



Por tanto, si el actor cuestiona actos del Partido Acción Nacional que le impiden participar en dicho proceso de selección, es evidente que en aras de garantizar la certeza de los actos que se celebraron a ese fin, y al mismo tiempo, en el supuesto de resultar válidos o fundados los agravios aducidos, evitar se siga mermando su derecho a participar en el proceso mencionado -como puede ser el mero transcurso del tiempo electoral-, ello hace que esta Sala Regional conozca respecto de los planteamientos que hace valer el accionante.

En razón de lo anterior, como se anticipó, ante la falta de idoneidad del medio aducido por la responsable, lo procedente es que este órgano judicial conozca del juicio en forma directa y no a través de la vía propuesta por el actor.

Por tanto, se desestima la causal de improcedencia propuesta por el órgano partidista señalado como responsable, atinente a que debía agotarse el medio de impugnación previsto en la normativa interna del Partido Acción Nacional. (...)

Aun cuando se trata de otro medio de impugnación, los razonamientos son operantes para el juicio de revisión constitucional. Ahora convendría preguntar si los promoventes tratarían de argumentar y razonar la falta de idoneidad de los recursos o juicios locales, ya que sería arriesgado sólo decir lo anterior, ya que de no aceptarse su postura y determinar lo apto de los medios de defensa locales, el JRC sería desechado por incumplir el requisito de firmeza.

La segunda excepción es la figura procesal del *per saltum*. Consiste, básicamente, en la posibilidad de saltar la instancia ante la inminencia de irreparabilidad del acto reclamado¹³. Podemos considerarla como una “petición que el sujeto legitimado para promover alguno de los juicios constitucionales en la materia, le hace al órgano jurisdiccional terminal para que éste, saltando las instancias correspondientes y ordinarias, conozca y resuelva un litigio cuyo conocimiento y resolución corresponde a un órgano jurisdiccional que, en situaciones ordinarias, debe dictar una resolución impugnante ante el referido órgano terminal”¹⁴.

Aunque la figura ha sido aplicada mayormente en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, sus reglas y principios resultan válidos en los casos de *JRC* donde, incluso, se ha sentado como criterio de eximir al actor a agotar los medios de impugnación locales cuando se vea amenazada la reparabilidad del acto controvertido, ya sea a través de una merma en el goce de los derechos o su extinción¹⁵.

¹³ Jurisprudencia 9/2007. PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL. Jurisprudencia 11/2007. PER SALTUM. LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA ES CORRECTA CUANDO SE REALIZA ANTE LA AUTORIDAD EMISORA DEL ACTO RECLAMADO O ANTE LA QUE CONOCE DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO DEL CUAL DESISTE EL PROMOVENTE.

¹⁴ Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David. El *per saltum* en el derecho procesal electoral federal. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva serie, año XLII, número 126, septiembre-diciembre 2009, página 1214.

¹⁵ Jurisprudencia 9/2001. DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA. SI EL AGOTAMIENTO DE LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS ORDINARIOS IMPLICAN LA MERMA O EXTINCIÓN DE LA PRETENSIÓN DEL ACTOR, DEBE TENERSE POR CUMPLIDO EL REQUISITO.



b) Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La redacción de este requisito pareciera significar razonar la violación acontecida ante la constitución por parte de la autoridad responsable en su actuar. Ello, entonces, implicaría establecer la validez de los agravios para determinar esa violación.

Lo anterior, técnicamente sería incorrecto, pues un requisito de procedencia sería a la vez parte del pronunciamiento del fondo del asunto, ya que debe determinarse, antes de dicho estudio, si realmente el juicio es apto de análisis al cumplir los requisitos legales para ello.

Debido a ello, se ha determinado por parte de la Sala Superior del Tribunal Electoral que el cumplimiento de este requisito se actualiza cuando, en la demanda o en la integridad de ella, se mencionan los posibles preceptos vulnerados y los razonamientos para así considerarlos, sin calificarlos sobre su eficacia o validez, por lo que resulta irrelevante que se citen o no los artículos constitucionales presuntamente violados, ya que, el juzgador, ante la omisión de los preceptos jurídicos presuntamente violados o su cita equivocada, resuelve tomando en consideración los que debieron ser invocados o los que resultan aplicables al caso concreto¹⁶.

c) Violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.

El concepto determinante se ha analizado al momento de abordar el estudio de las nulidades electorales. Bajo esa tesitura, una violación sería determinante si la controversia pudiera dar origen a un cambio de ganador en la contienda electoral local¹⁷. Pero, ¿qué sucede si lo impugnado no versa sobre resultados electorales? El factor determinante, de forma cuantitativa, deja de ser útil en ese supuesto.

Entonces, se tendría que acudir a una interpretación sistemática y funcional para establecer un factor cualitativo capaz de configurar este supuesto de procedencia y tornando al juicio de revisión constitucional electoral en un medio de defensa permanente y no sólo vigente para después del día de las elecciones locales.

En ese orden de ideas, la violación determinante va más allá; y aquello que pudiera afectar un proceso electivo, aun de forma indirecta, será motivo suficiente para colmar este requisito.

Así, por ejemplo, se ha establecido como violación determinante cuando la infracción tenga la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en

¹⁶ Jurisprudencia 2/97. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.

¹⁷ Tesis XXX/99. JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA EL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO C) DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.



el desarrollo del proceso electoral, como podría ser que uno de los contendientes obtuviera una ventaja indebida, o bien, que se obstaculizara o impidiera la realización de alguna de las fases que conforman el proceso electoral¹⁸, el acuerdo de una autoridad electoral estatal respecto a la contratación del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP)¹⁹; el financiamiento público otorgado a los partidos políticos²⁰; la negativa de acreditación o revocación de la representación de un partido político ante un órgano electoral (dada la trascendencia que reviste la vigilancia del proceso electoral y el carácter de cogarantes de su legalidad correspondiente a los partidos políticos)²¹; la posible afectación a la imagen de un partido político por la imposición de alguna sanción²²; registro de un partido político estatal²³; la imposición de una sanción económica a un partido político nacional por una autoridad electoral local²⁴; etcétera.

Empero, no toda circunstancia será motivo de observación. Habrá de analizarse cuidadosamente las circunstancias puestas a consideración con la finalidad de evitar simulaciones en los razonamientos, que tornen determinante algo que no lo es, de forma artificiosa por el demandante, con la única finalidad de cumplir este requisito, pues no debemos olvidar que al ser un medio extraordinario de defensa tiene limitaciones para estudiar sólo aquellos casos relevantes, y para determinarlos es el cumplimiento de los requisitos de procedencia especiales un punto de partida para ello²⁵.

d) Reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales.

La presente reparabilidad se refiere a actos o resoluciones distintos a la toma de posesión de cargos de elección constitucional o instalación de órganos del cual trata el requisito siguiente. Aquí, la temporalidad se refiere únicamente a los períodos fijados por las leyes para llevar a cabo los actos del proceso electoral, y en modo alguno a los lapsos previstos legalmente para deducir las acciones, realizar los trámites y dictar las resoluciones en los medios de impugnación correspondientes, que no son plazos electorales sino procesales²⁶.

¹⁸ Jurisprudencia 15/2002. VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO.

¹⁹ Tesis CXIX/2002. PROGRAMA DE RESULTADOS ELECTORALES PRELIMINARES (PREP). LA IMPUGNACIÓN AL ACUERDO QUE LO APRUEBA ES DETERMINANTE COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL.

²⁰ Jurisprudencia 9/2000. FINANCIAMIENTO PÚBLICO. TODA AFECTACIÓN A ESTE DERECHO ES DETERMINANTE PARA LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

²¹ Jurisprudencia 8/2005. REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES. SU ACREDITACIÓN ES DETERMINANTE PARA EL PROCESO ELECTORAL O EL RESULTADO DE LAS ELECCIONES (LEGISLACIÓN DE GUANAJUATO Y SIMILARES).

²² Jurisprudencia 12/2008. VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SE CUMPLE ANTE LA POSIBLE AFECTACIÓN EN LA IMAGEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

²³ Tesis L/99. REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO ESTATAL. CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE AL RESPECTO SE DICTE, PROCEDE EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A PESAR DE QUE SE EMITA FUERA DE PROCESO ELECTORAL.

²⁴ Jurisprudencia 10/2007. DETERMINANCIA. PARA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL NO DEBE CONSIDERARSE, COMO REGLA GENERAL, EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO FEDERAL, CUANDO SE IMPUGNA LA IMPOSICIÓN DE SANCIONES ECONÓMICAS POR UNA AUTORIDAD ELECTORAL LOCAL A PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES.

²⁵ Tesis CXXIII/2001. DETERMINANCIA PARA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. NO DEBEN TOMARSE EN CUENTA LOS ACTOS ARTIFICIOSOS TENDIENTES A CREAMLA.

²⁶ Tesis XXXIII/97. PLAZOS ELECTORALES. CONCEPTO Y DIFERENCIA CON LOS PLAZOS PROCESALES. (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 99, PÁRRAFO CUARTO, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN).



De tal suerte que si existen desavenencias por determinaciones de los órganos administrativos electorales locales, el interesado se encontrará en aptitud de objetar en el lapso de ejecución de dicho acto de autoridad²⁷, por lo cual, de no accionarse en forma oportuna, se tornará irreparable al dejarse de lado la impugnación²⁸.

e) Reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

Este requisito se refiere, propiamente, a la situación en la cual el motivo electivo controvertido se ha consumado, al asumir el cargo previsto en la fecha establecida en la legislación electoral correspondiente, sea de elección popular²⁹ o de instalación de un órgano electoral. Referente a otro tipo de elección (sea designación por un órgano del Estado), no existirá la irreparabilidad, pues se deriva de una situación ajena al supuesto previsto expresamente en la norma³⁰.

A lo anterior habría que agregar la factibilidad de reparación una vez emitida la resolución judicial, en virtud de atender la pretensión del actor o de sus agravios. De no resultar factible, el medio de impugnación carecería de sentido, pues es necesaria la aplicación de los efectos de una ejecutoria la cual debe desarrollarse antes de la fecha que torne irreparable su ejecutividad³¹.

En caso de no cumplir cualquiera de los requisitos señalados con antelación, la consecuencia será el desechamiento de plano.

III. COMPETENCIA

Antes de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008, solamente la Sala Superior del Tribunal Electoral conocía del juicio de revisión constitucional electoral³².

Actualmente, tanto dicha Sala como las regionales poseen competencia específica e interpretativa sobre los asuntos de su conocimiento, tal como sigue:

²⁷ Tesis XL/99. PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES).

²⁸ Jurisprudencia 8/2011. IRREPARABILIDAD. ELECCIÓN DE AUTORIDADES MUNICIPALES. SE ACTUALIZA CUANDO EL PLAZO FIJADO EN LA CONVOCATORIA, ENTRE LA CALIFICACIÓN DE LA ELECCIÓN Y LA TOMA DE POSESIÓN PERMITE EL ACCESO PLENO A LA JURISDICCIÓN.

²⁹ Jurisprudencia 51/2002. REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EL REQUISITO DE REPARABILIDAD SE ENCUENTRA REFERIDO A LOS ÓRGANOS Y FUNCIONARIOS ELECTOS POPULARMENTE.

³⁰ Jurisprudencia 10/2004. INSTALACIÓN DE LOS ÓRGANOS Y TOMA DE POSESIÓN DE LOS FUNCIONARIOS ELEGIDOS. SÓLO SI SON DEFINITIVAS DETERMINAN LA IMPROCEDENCIA DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

³¹ Jurisprudencia 1/98. REPARABILIDAD, COMO REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. DEBE DETERMINARSE EN FUNCIÓN DEL MOMENTO EN QUE SURJA LA SENTENCIA Y NO SOBRE LA BASE DE ALGÚN OTRO ACTO PROCESAL.

³² Es competente para resolver el juicio de revisión constitucional electoral la Sala Superior del Tribunal Electoral, en única instancia, en los términos previstos en el artículo anterior de esta ley, tratándose de actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernadores, diputados locales, autoridades municipales, así como de jefe de Gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de órganos político-administrativos del Distrito Federal.

a) Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Actos o resoluciones relativos a las elecciones de gobernador y de jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Posibles violaciones a normas constitucionales no electorales³³.
- Impugnaciones relacionadas con la integración de las autoridades electorales de las entidades federativas³⁴.
- Sanciones a partidos políticos nacionales en el ámbito local³⁵.
- Impugnaciones relacionadas con el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales en el ámbito estatal³⁶.
- Impugnaciones que versen sobre la distritación o demarcación del ámbito geográfico electoral de las entidades federativas³⁷.
- Impugnaciones relacionadas con la administración del tiempo que corresponda al estado en radio y televisión³⁸.
- Actos de las autoridades administrativas electorales estatales, relativos a la emisión o aplicación de normas generales³⁹.
- Cuando la materia de impugnación sea inescindible⁴⁰.
- Asignación de tiempos en radio y televisión en el ámbito local⁴¹.
- Medios de impugnación relativos a la incorporación en el catálogo de comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres⁴².

b) Salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Actos o resoluciones relativos a las elecciones de autoridades municipales, diputados locales, así como a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones del Distrito Federal.
- Impugnaciones por la elección de coordinadores territoriales (legislación del Distrito Federal)⁴³.
- Integración de autoridades electorales locales cuya actuación no incida en la elección de gobernador o jefe de Gobierno del Distrito Federal⁴⁴.

³³ Jurisprudencia 22/2002.

³⁴ Jurisprudencia 3/2009.

³⁵ Jurisprudencia 5/2009.

³⁶ Jurisprudencia 6/2009.

³⁷ Jurisprudencia 5/2010.

³⁸ Jurisprudencia 8/2010.

³⁹ Jurisprudencia 9/2010.

⁴⁰ Jurisprudencia 13/2010.

⁴¹ Jurisprudencia 12/2011.

⁴² Tesis XXXV/2011.

⁴³ Jurisprudencia 4/2011.

⁴⁴ Jurisprudencia 23/2011.



IV. LEGITIMACIÓN Y PERSONERÍA

En el juicio de revisión constitucional electoral, únicamente están legitimados los partidos políticos a través de sus representantes o las coaliciones⁴⁵. Sobre el tema de la exclusividad de los entes políticos para promover este medio de defensa, me gustaría mencionar dos criterios sustentados por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

El primero, estableciendo que el hecho de que la legislación local autorice a un candidato para promover por su propio derecho los medios de defensa por ella previstos, no lo legitima para promover el juicio de revisión constitucional electoral en representación del partido político que lo postuló, en virtud de que este medio de defensa sólo puede ser promovido por los partidos políticos a través de aquellas personas que acrediten ser sus representantes legítimos, en los términos del artículo 88 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*⁴⁶.

El segundo consiste en que cuando la legislación electoral de una entidad federativa establece que los candidatos de los partidos políticos están legitimados para promover, en representación de estos, los medios de impugnación que la propia legislación confiere, en aras de hacer plenamente eficaz el juicio de revisión constitucional electoral y no restringir el acceso a la justicia jurisdiccional electoral; por meras formalidades procesales, en la especie, el artículo 88, párrafo 1, inciso b), de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral* debe interpretarse en términos extensivos. Por tanto, debe considerarse que, cuando un candidato presenta un medio de impugnación a nivel estatal y él se encuentra legitimado para hacerlo en representación del partido que lo registró, y, posteriormente, promueve el juicio de revisión constitucional electoral, opera la presunción *juris tantum* de que impugna en representación del partido político que lo postuló, acreditándose la legitimación y, consecuentemente, la personería del promovente⁴⁷.

Al respecto, existe una sutil diferencia entre ambos, y no me refiero a que una es jurisprudencia y otra, una tesis. Una y otra tienen como distingo el carácter con el cual su legislación procesal estatal les faculta para la defensa de sus intereses. De esta forma, cuando es por derecho propio, el ciudadano deja de estar vinculado a su partido político, por lo cual, carece de esa legitimación representativa. En tanto, si se indica como una personería especial del ente político, resulta factible su impugnación.

Pero más allá de esta distinción, considero debería estar legitimado el candidato para defender el voto ante una posible falta de acción de su partido político o coalición. Dicha importancia de adoptar este criterio deriva de una jurisprudencia la cual, por las razones que indica, el derecho sustantivo del candidato bien puede ser defendido por él, y no sólo por su partido político, pues si

⁴⁵ Jurisprudencia 21/2002. COALICIÓN. TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER LOS MEDIOS IMPUGNATIVOS EN MATERIA ELECTORAL.

⁴⁶ Jurisprudencia 4/2004. CANDIDATOS. LA APTITUD PARA INTERPONER RECURSOS LOCALES, NO LOS LEGITIMA PARA LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL EN REPRESENTACIÓN DE SU PARTIDO.

⁴⁷ Tesis XLVI/97. LEGITIMACIÓN. SE PRESUME QUE EL CANDIDATO PROMUEVE EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL COMO REPRESENTANTE LEGÍTIMO DEL PARTIDO QUE LO POSTULÓ, CUANDO LA LEGISLACIÓN ELECTORAL LOCAL LE OTORGA TAL CARÁCTER.

éste constituye un impedimento para tener por desistido al instituto político de un *JRC*, cuanto más debería para ejercer ese derecho de defensa⁴⁸.

Retomando el tema de los representantes, estos pueden ser:

a) Los registrados formalmente ante el órgano electoral responsable, cuando este haya dictado el acto o resolución impugnado.

Al respecto se ha establecido que también pueden serlo aquellos quienes no acudieron ante el órgano responsable como representantes, pero sí lo están ante el órgano primigenio de la cadena impugnativa⁴⁹.

b) Los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada.

El concepto los que hayan interpuesto el medio de impugnación jurisdiccional, contenido en dicho precepto, comprende no solamente a la persona física que signó el escrito que originó este último medio ordinario de impugnación como representante del impugnante; sino también las personas que sucedieron a la primera en la realización de los actos integrantes del proceso respectivo y que, dentro de este, les fue reconocida personería como representantes del partido político impugnante⁵⁰.

c) Los que hayan comparecido con el carácter de tercero interesado en el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada.

Sobre esta parte, se ha interpretado que la legitimación activa del tercero interesado para promover el medio de defensa que proceda en contra de la resolución emitida en un juicio o recurso que forme parte de una cadena impugnativa, deriva de que el impugnante haya tenido el carácter de parte actora o tercera interesada en el procedimiento natural, por lo que la comparecencia previa no constituye un requisito esencial para su comparecencia posterior, ya que la necesidad de ejercitar su derecho de defensa surge a partir de la existencia de una resolución que resulte adversa a sus intereses⁵¹.

d) Los que tengan facultades de representación de acuerdo con los estatutos del partido político respectivo, en los casos que sean distintos a los precisados en los incisos anteriores.

⁴⁸ Jurisprudencia 12/2005. DESISTIMIENTO EN JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, CUANDO SE CONTROVIERTE EL RESULTADO DE COMICIOS. EL FORMULADO POR EL PARTIDO ACTOR ES INEFICAZ, SI EL CANDIDATO NO CONSINTIÓ LA PEREPCIÓN DE LA INSTANCIA (LEGISLACIÓN DE PUEBLA Y SIMILARES).

⁴⁹ Jurisprudencia 2/99. PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ESTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

⁵⁰ Tesis XXXVI/97. PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. CASO EN QUE EL PROMOVENTE ES DISTINTO DE QUIEN INTERPUSO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO.

⁵¹ Jurisprudencia 8/2004. LEGITIMACIÓN ACTIVA EN ULTERIOR MEDIO DE DEFENSA. LA TIENE EL TERCERO INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO DEL QUE EMANÓ EL ACTO IMPUGNADO AUNQUE NO SE HAYA APERSONADO EN ESTE.



Este supuesto da la posibilidad de acreditar la autorización del partido político para poder representarlo en el juicio de revisión constitucional electoral, aunque claro, con bases indubitables, pues no todos los afiliados al partido pueden actuar a su nombre ante un medio de control constitucional electoral.

En ese sentido, si los estatutos establecen sobre quién habrá de recaer la representación, ello será suficiente para acudir al presente juicio⁵². También existe la posibilidad de comparecer a través de algún mandatario, si existe la posibilidad de delegación en dichas personas ajenas al partido, precisamente por la persona autorizada en los estatutos para hacerlo⁵³.

La falta de legitimación o de personería será causa para que el medio de impugnación sea desechado de plano.

V. TRÁMITE Y SUSTANCIACIÓN

Aun cuando en la legislación procesal se indica que el trámite y resolución de los juicios de revisión constitucional se sujetará exclusivamente a las reglas establecidas en el capítulo respectivo, la sustanciación se regirá por las reglas comunes previstas en el propio ordenamiento procesal⁵⁴.

De tal suerte, cuando la autoridad electoral reciba el escrito por el que se promueva el juicio de revisión constitucional electoral, lo remitirá de inmediato a la sala competente del Tribunal Electoral, junto con sus anexos, el expediente completo en que se haya dictado el acto o resolución impugnado y el informe circunstanciado y, bajo su más estricta responsabilidad y sin dilación alguna, lo publicitará en los estrados respectivos.

He aquí una diferencia con la regla general de tramitación de los medios de impugnación, pues mientras aquí se envían de inmediato el aviso y documentos al Tribunal Constitucional Electoral, en el resto sucede después de la publicitación del medio de impugnación.

Recibida la documentación a la que hacíamos referencia, el presidente de la sala turnará de inmediato el expediente al magistrado electoral que corresponda, quedando así formado el sumario de *JRC*.

Respecto de la publicitación, dentro del plazo de setenta y dos horas, el o los terceros interesados podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes, lo cuales deberán ser enviados

⁵² Jurisprudencia 10/2002. PERSONERÍA EN LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES SUFICIENTE CON TENER FACULTADES EN LOS ESTATUTOS DEL REPRESENTADO.

⁵³ Tesis CX/2002. PERSONERÍA. LA REPRESENTACIÓN DELEGADA DE UN PARTIDO POLÍTICO DEBE CONSTAR EN INSTRUMENTO NOTARIAL; y, tesis LVI/2001. PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. LA TIENE CUALQUIERA DE LOS APODERADOS, SI EN EL INSTRUMENTO RESPECTIVO NO SE PRECISA EL EJERCICIO CONJUNTO DEL MANDATO.

⁵⁴ Jurisprudencia 23/2003. REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. EN SU SUSTANCIACIÓN SON APLICABLES LAS REGLAS COMUNES A TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

a la mayor brevedad posible a la sala competente del Tribunal Electoral. En todo caso, la autoridad electoral responsable dará cuenta a dicha sala, por la vía más expedita, de la conclusión del término respectivo, informando sobre la comparecencia de terceros interesados (se omite en la ley el plazo de veinticuatro horas, vencida la publicitación, para remitir los documentos).

En cuanto se reciba la documentación, se agregará a los autos del expediente ya formado para los efectos legales a que haya lugar.

De esta manera, antes de que lleguen, el Tribunal Electoral cuenta con la mayoría de elementos para comenzar el análisis y estudio de la controversia.

Cabría señalar la restricción prevista en la ley, relativa a negar la posibilidad de ofrecer o aportar prueba alguna, salvo en los casos extraordinarios de pruebas supervenientes, cuando estas sean determinantes para acreditar la violación reclamada.

Esta parte, podríamos señalar, recapitulando lo dicho inicialmente en este trabajo, es una regla de excepción en la *litis* cerrada de este medio de impugnación, lo diferencia de la *casación* al existir la posibilidad de realizar un pronunciamiento de pruebas no vistas en la instancia local, siempre y cuando estas reúnan las características necesarias para ello⁵⁵.

VI. SENTENCIAS Y NOTIFICACIONES

Las sentencias que resuelvan el fondo del juicio podrán tener los efectos siguientes:

- a) Confirmar el acto o resolución impugnado, y
- b) Revocar o modificar el acto o resolución impugnado y, consecuentemente, proveer lo necesario para reparar la violación constitucional que se haya cometido.

Sobre esto último, dado lo corto de los tiempos entre la resolución de este medio de impugnación y los plazos para tornarlo irreparable, las salas del Tribunal Electoral pueden asumir plenitud de jurisdicción para volver ejecutable su sentencia, según la finalidad perseguida por el artículo 6.º, apartado 3, de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, pues la sentencia debe otorgar una reparación total e inmediata, mediante la sustitución de la autoridad responsable en lo que esta debió hacer en el acto o resolución de la impugnación, para reparar directamente la infracción cometida, siempre y cuando las deficiencias no atañan a partes sustanciales de la instrucción, que al ser declaradas inválidas obligan a decretar la reposición del procedimiento, algunas veces desde su origen⁵⁶.

⁵⁵ Jurisprudencia 12/2002. PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE.

⁵⁶ Tesis XIX/2003. PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES.



Las notificaciones de las sentencias del juicio de revisión constitucional electoral se harán de la siguiente forma:

- a) Al actor que promovió el juicio y, en su caso, a los terceros interesados, a más tardar el día siguiente al que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando haya señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad donde tenga su sede la sala regional respectiva, según la sentencia haya sido dictada por la Sala Superior o por alguna de las salas regionales. En cualquier otro caso, la notificación se hará por correo certificado, y
- b) A la autoridad responsable, por oficio acompañado de copia certificada de la sentencia, a más tardar el día siguiente a aquel en que se dictó la sentencia.

VII. REFLEXIÓN

El juicio de revisión constitucional electoral constituye un medio de control constitucional electoral cuya funcionalidad consiste en encauzar o verificar que los actos o resoluciones de las autoridades formal o materialmente electorales se ajusten a los principios y preceptos contenidos en la Constitución de la República.

Aun cuando existen corrientes para equipararlo al denominado *amparo-casación*, este medio de impugnación conserva su propia naturaleza distinguiéndolo de sus similares controles constitucionales, y alejándolo de dicha concepción.

Este juicio puede pronunciarse en plenitud de jurisdicción sobre un asunto si los tiempos y plazos para evitar la irreparabilidad lo ameritan. Además, realiza un análisis a contraluz de la *Ley Fundamental* al momento de estudiar posibles violaciones a principios constitucionales⁵⁷: certeza, equidad, división de poderes, proporcionalidad, cuota de género, etcétera, muchos, derivados de las propias resoluciones emanadas de las salas del Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, más que generar divisionismo en si es un recurso o juicio legalista-casacionista o de constitucionalidad, se debe perfeccionar, comenzando por definir las competencias para su resolución en las salas del propio Tribunal, pues la consolidación de una disciplina impugnativa debe partir de las observaciones y críticas de afuera, y no de las propias dudas sobre quién deba resolverlo.

Por ello, como uno de los medios de impugnación más jóvenes en materia electoral respetuosa del federalismo (entendido como la unión de Estados en una sola Nación), y garantista de la Norma Suprema, debe avanzar hacia un perfeccionamiento en la distribución de competencias y la amplitud en el conocimiento de los conflictos electorales, fortaleciendo las resoluciones o actos locales al ir acorde con la Constitución General de la República o encauzándolos en caso de contravenir dicho orden.

⁵⁷ Tesis X/2001. ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.



Literatura consultada

Báez Silva, Carlos y Cienfuegos Salgado, David. "El *per saltum* en el derecho procesal electoral federal". En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Edit. Instituto de Investigaciones Jurídicas y Universidad Nacional Autónoma de México. Nueva serie, año XLII, número 126, septiembre-diciembre 2009.

Burgoa Orihuela, Ignacio. *El juicio de amparo*. Cuadragésima segunda edición. México: Edit. Porrúa, 2006.

Cienfuegos Salgado, David. *El juicio de revisión constitucional electoral*. Primera edición. México: Edit. Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, 2011.

Compilación 1997-2012. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Volumen 1, *Jurisprudencia*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2012.

Compilación 1997-2012. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Volumen 2, *Tesis*, Tomo I. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2012.

Compilación 1997-2012. *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Volumen 2, *Tesis*, Tomo II. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 2012.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Derecho Constitucional Electoral* Quinta edición. México: Edit. Porrúa. 2008.

Covarrubias Dueñas, José de Jesús. *Notas para un curso de Derecho Público Electoral*. Segunda edición. México: Edit. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Universidad Panamericana, 1997.

Delgado Chávez, Omar. "Juicio de inconformidad. Una propuesta garantista para la defensa del voto". En: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Cuarta Época, 1(9), Enero-Junio 2012.

Galván Rivera, Flavio. *Derecho Procesal Electoral Mexicano*. Segunda edición. México: Edit. Porrúa 2006.

Gómez Tagle, Silvia (coord.). *1994: las elecciones en los estados*. Volumen II. Primera edición. México: Edit. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM y Demos, Desarrollos de Medios S.A. de C.V 1997.

México. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

México. *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.



Martínez Ramírez Fabiola y Caballero González, Edgar. "El recurso de la casación". En: *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, Número 12, julio-diciembre 2009.

Serna de la Garza, José María. *El amparo-casación en el pensamiento de Emilio Rabasa*. Toma de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1855/30.pdf>, consultada el 18 de febrero de 2013.

Terrazas Salgado, Rodolfo. *Introducción al estudio de la justicia constitucional electoral en México*. Tomo II. Primera edición, México: Edit. Ángel Editor 2006.





El principio de confiabilidad en el registro electoral. La experiencia cubana

Raudiel Peña Barrios*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 20 de enero de 2014.



Revisión, corrección y aprobación: 6 de mayo de 2014.

Resumen: Este artículo pretende dar una panorámica acerca del contenido del principio de confiabilidad en materia registral, específicamente, en sede del registro de electores. Abordaremos las implicaciones que dicho principio tiene para la información que es manejada por los registros electorales, así como las medidas que pueden desarrollarse con el objetivo de lograr niveles cada vez más altos de confiabilidad. En este sentido, expondremos experiencias que se basan fundamentalmente en la utilización de la biometría y en el fortalecimiento del registro civil, como sustento, este último, de un registro electoral eficiente teniendo en cuenta la relación natural que existe entre ambos. Además, ofreceremos un análisis detallado de los puntos de ruptura del registro de electores cubano con el citado principio, con el objetivo de analizar la experiencia de Cuba. Por último, expondremos algunas ideas generales que pudieran contribuir al perfeccionamiento del registro electoral cubano.

Palabras clave: Principio de confiabilidad / Registro electoral / Registro civil / Biometría / Registro de electores cubano.

Abstract: This article intends to give a view about the content of the reliability principle in terms of registry issues specifically in regard to voters. We address the implications that this principle has for the information that is handled by electoral registries, as well as the measures that can be taken with the aim of achieving higher levels of reliability. We will present experiences fundamentally based in the use of biometrics and the strengthening of the civil registry as support for an efficient electoral registry, taking into account the natural relationship they both have. We will also present a detailed analysis of the break points of the Cuban electoral registry with the aim of analyzing the Cuban experience. Lastly, we will present some general ideas that could contribute to the improvement of the Cuban electoral registry.

Key Words: Reliability principle / Electoral registry / Civil registry / Biometrics / Cuban electoral registry.

* Cubano, abogado, correo electrónico rpbarrios88@gmail.com. Jefe de equipo del Bufete Colectivo de Oficio de la 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 destacado de su promoción. Abogado de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos (ONBC, Cuba).

1. LA CONFIABILIDAD COMO PRINCIPIO RECTOR DEL REGISTRO ELECTORAL

Acerca de la confiabilidad como principio del registro electoral, la doctrina ha sostenido que no pueden concebirse las funciones registrales-electorales si no son confiables. Esto es, libres de sospecha por parte de la sociedad, así como de los actores políticos, fundamentalmente. Es el caso de que los registros electorales no contengan errores significativos, actos dolosos o negligentes que impidieran contar con un documento garantizador de que los ciudadanos inscritos efectivamente resulten estar en pleno goce de sus derechos políticos. Sobre lo anterior se expresa el profesor de Oxford, David Butler: *The right is not enough: the administrative procedures must be adequate for its exercise*¹.

Cabe señalar que el margen de confiabilidad de un registro no debe analizarse de manera absoluta, sino que debe entenderse como un desiderátum. Lo expuesto anteriormente significa que la plena realización de este principio no es dable en su totalidad, aun con la utilización de las más modernas tecnologías, debido a que siempre deberá existir un rango admisible de error. Empero, trabajar en aras de lograr el mayor nivel de confiabilidad posible, coloca al registro electoral como una herramienta más eficaz para los procesos electorales.

Se trata de que los electores que efectivamente se consideren con capacidad para ejercitar su derecho al sufragio, no hayan sido inhabilitados o suspendidos en el ejercicio de ese derecho de manera dolosa o negligente ni que hayan sido incluidos o excluidos de manera injustificada del registro de electores. Debemos entender que además de los controles que puedan darse con posterioridad a la emisión del voto, la premisa principal para que unas elecciones sean transparentes es precisamente la convicción de que las funciones encomendadas a los organismos electorales registrales sean realizadas con honestidad y exactitud.

Recuérdese que el registro es esencial para un correcto acceso y manejo de los datos que forman parte de lo que se conoce en derecho electoral como la estadística electoral. El objeto de la estadística electoral es proporcionar un análisis descriptivo de los resultados electorales, del número de votantes, de los índices de abstencionismo e incluso de sus causas, la participación por provincia o región; y todos aquellos datos que estén sujetos a cuantificación. Esa información es válida tanto para una elección en particular, un proceso plebiscitario o para mantener al día los datos electorales no solamente en función de la historia electoral de una población determinada, sino también para efectos de análisis probabilístico que ayude a establecer la conducta futura. La posibilidad de que el registro electoral pueda ser útil, a los efectos de las estadísticas de este tipo, es muestra de la necesaria observancia de la confiabilidad en su funcionamiento.

¹ Butler, 1981, p. 9.



Un importante factor de confiabilidad lo constituye la seguridad en los procedimientos de inscripción y verificación de los datos, a fin de reducir los márgenes de vulnerabilidad del sistema. En cuanto a la calidad de la información y exactitud de los datos de los padrones, estos deben facilitar a los electores la consulta de datos como nombre, número de carné electoral o de documento de identidad, entre otros. No encontrar esta información o que la publicada no coincida completamente se constituye en una falta grave, pues genera un impedimento real para que el ciudadano pueda votar.

La legislación electoral debe contemplar una serie de procedimientos y acciones con el propósito de actualizar y depurar de manera permanente los diversos instrumentos que conforman un registro de electores. De esta manera, se logra conservar en todo momento sus niveles de exactitud, precisión y confiabilidad, los cuales se perfeccionan siempre que sea posible.

El registro de electores debe convertirse en uno de los pilares fundacionales del ideal democrático, a partir de cinco factores. En un principio formaliza la universalización del derecho al sufragio (cobertura), en tanto permite la definición, a partir de los datos contenidos en las listas electorales, de quiénes pueden participar en un proceso eleccionario específico. A su vez, materializa la ejecución de un derecho constitucional (realización) que ha sido concebido de manera abstracta en la propia constitución y la legislación electoral, como lo es el derecho al sufragio.

Además, de garantizar que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar, asegura que lo haga una sola vez (autenticidad); incluye las instancias y procedimientos para que los actores políticos y los ciudadanos puedan verificar su contenido (transparencia); y permite establecer los mecanismos legales para que quien considere que sus derechos políticos fueron afectados, tenga los instrumentos jurisdiccionales para defenderse (legalidad).

La exactitud y oportunidad del registro, así como la actualización de los diversos instrumentos contentivos del nombre y los datos identificativos de los ciudadanos que disponen de *ius suffragii*, constituye un requerimiento esencial para garantizar la integridad y confiabilidad de los procesos electorales. Un registro electoral actualizado es una importante herramienta para legitimar el quorum que debe participar en un proceso político determinado, como por ejemplo un referéndum².

Esta actualización evita la duplicidad en la inscripción de un elector, garantiza remover las personas incapacitadas para sufragar, y permite incluir de manera satisfactoria a los nuevos votantes que arriban a la edad establecida para ejercer sus derechos políticos. En cambio, el registro electoral no actualizado o que se actualiza de manera inadecuada

² Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2008, p. 19.

puede distorsionar la información que maneja, así como echar por tierra la legitimidad de las elecciones, de un referendo o de cualquier otra forma de participación de la ciudadanía, a cualquier nivel del poder político.

Por lo general, una manera de asegurar lo anterior parte de la utilización del registro civil como mecanismo efectivo para garantizar que se ofrezca información confiable y actualizada. Las listas electorales producidas a partir de los datos contenidos en esos registros se han caracterizado en la práctica por su alta confiabilidad y precisión. La integración del registro civil al organismo electoral facilita, entre otras cosas, contar con un documento único de identidad que conlleva un registro electoral más confiable, en la medida que puede ser actualizado automáticamente. También permite que el propio registro pueda ser auditado, así como contar con niveles óptimos de empadronamiento.

Existe una relación natural entre el registro civil y el registro electoral, en razón de que los derechos políticos dependen en primer orden de requisitos relacionados con la edad o la ciudadanía. De esta manera, un registro electoral consistente se nutre de un registro civil íntegro, confiable, seguro y accesible; adicionalmente, se apoya en un sistema de identificación ciudadana ágil y fiable. La práctica ha demostrado que para lograr una eficaz y eficiente organización del registro electoral, es fundamental establecer una relación permanente con un registro civil y la emisión de un documento de identificación. Cuando esta relación es resguardada por un mismo organismo, se garantiza en un alto grado la solidez de ese registro.

Coherentemente con las características de ese entorno institucional, debería seguirse un procedimiento automático de inscripción -y desinscripción- de electores, según un sistema donde no solo la inscripción, sino también la depuración y actualización sean permanentes. Esto puede implementarse a través de movimientos que se practican sobre la base de comunicaciones dictadas diariamente y bajo controles administrativos estrictos, por parte de los funcionarios encargados del registro civil y las autoridades electorales. Con ello se facilita notablemente el levantamiento de la lista de electores a utilizar en un determinado proceso electoral, asegurándose adicionalmente estándares superiores de integridad y consistencia que lo dotan de gran confiabilidad como instrumento garantizador de la transparencia de la voluntad popular expresada en las urnas.

Además, lo antes expuesto puede ser reforzado si también se emplean otros registros gubernamentales que apoyen o desarrollen la información del registro civil y del propio registro electoral. Tal es el caso de la información que pueden ofrecer las oficinas de aduanas o inmigración sobre los ciudadanos que han salido del país, los centros que manipulan datos de tipo demográfico, como las oficinas nacionales de estadísticas o registros de población, así como los órganos que registran los datos referidos a la población penal.



Una manera bastante efectiva de lograr la correcta implementación de este principio, es acudir a la informática y a la automatización de los procesos electorales. Aplicar los avances tecnológicos para proveer agilidad, transparencia, confiabilidad, seguridad y economía a la conformación del registro electoral ha demostrado ser muy efectivo. La utilización de sistemas basados en la biometría, indudablemente brindan al registro de electores un alto nivel de seguridad y confianza respecto a los datos que maneja, en tanto se basan en rasgos únicos e irrepetibles de las personas, como pueden ser las huellas dactilares.

Por ejemplo, la experiencia boliviana en el uso de patrones biométricos permitió purgar alrededor de 3 000 votantes duplicados de su registro para las elecciones de 2009. La exactitud superior, la confiabilidad y la flexibilidad de las tecnologías del AFIS (siglas en inglés de Sistema Automatizado de Identificación de Huellas Dactilares) y del reconocimiento facial, así como la seguridad completa de los centros de datos, dieron al electorado de Bolivia la confianza necesaria para registrar sus datos y generar un entusiasmo significativo para el proyecto. Muchos votantes con impedimentos -incluyendo personas con discapacidades, habitantes en áreas aisladas y los residentes fuera del país- fueron finalmente capaces de registrarse en la lista de votantes. Como resultado, la nueva lista de electores creció de 3,5 a 5,2 millones, permitiendo elecciones verdaderamente democráticas por primera vez en muchos años en lo que a inclusión se refiere.

De igual manera, la depuración y auditoría del registro forman parte del desarrollo material de la confiabilidad de un registro electoral. Este debe ser sometido a depuración y auditoría por órganos estatales o incluso empresas privadas, con personal altamente calificado en el manejo de sistemas de información y con una elevada confiabilidad política. Las auditorías del registro electoral son procesos de revisión exhaustivos que consisten en la determinación de la legalidad del funcionamiento de aquel, y que ayudan a establecer si las personas inscritas existen físicamente y tienen la calidad de elector, en tanto no se encuentran sometidas a algunas de las restricciones que pueden pesar sobre el correcto ejercicio de sus derechos políticos.

Desde su elaboración, los datos del registro deberían ser manipulados por computadoras y servidores con altos niveles de seguridad. Además, las listas electorales que plasman la información registral deben realizarse sobre papel de seguridad y su confiabilidad también descansa en que el formato, tanto del registro como de la lista de electores, incluya la fotografía de cada elector dentro del recuadro donde está contenida su identificación electoral³.

Por ejemplo, la inclusión de una fotografía del elector en las listas nominales que sea idéntica a la de su credencial vigente o a la de su documento de identidad, destaca como

³ Jusidman, 1993, pp. 253-273.

un paso certero en aras de la mayor integridad posible de la información electoral. En este sencillo supuesto, un elector no puede votar si presenta un documento de identidad no válido o desactualizado, o que no se corresponda con la foto que le identifica en la lista electoral. Esta disposición constituye un mecanismo adicional muy eficaz para garantizar la seguridad y confiabilidad de la votación.

Como hemos podido apreciar, diversos factores, tanto de índole objetiva como subjetiva, así como cuestiones eminentemente técnicas, se constituyen en garantes del principio de confiabilidad del registro electoral. De su observancia en mayor o menor medida dependerá la eficacia de la información que dicho registro guarda. Aunque se insista en que la plena confiabilidad no es posible, y que siempre deberán existir márgenes de error permisibles, trabajar con estricto apego a este principio garantiza altos estándares de seguridad y confianza en el ejercicio del derecho al sufragio por parte de los electores. Además, permite demostrar un nivel superior de organización por parte de las autoridades electorales, y se constituye en garantía de la transparencia de los datos que se brinden una vez que el proceso electoral haya culminado.

2. PUNTOS DE RUPTURA DEL REGISTRO ELECTORAL CUBANO CON EL PRINCIPIO DE CONFIABILIDAD

El actual registro de electores cubano comenzó a funcionar en el año 2007. A partir de la celebración en el país de la consulta popular que tenía por objetivo establecer la irrevocabilidad del régimen político y económico socialista, en el año 2002, las autoridades cubanas se percataron de la necesidad de una nueva concepción sobre el registro de electores⁴. Esto llevó a implementar, por primera vez desde 1959, un registro de tipo permanente⁵.

Desde el propio año 2007 el registro de electores cubano es regulado en el Decreto-Ley N.º 248 del año 2007 “Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores” (a partir de ahora DL-248)⁶. Esta disposición del Consejo de Estado de la República de Cuba pasó a ser

⁴ Entre los días 15 y 16 de junio de 2002 mediante la firma pública y voluntaria de 8.198.237 electores fue ratificado el contenido de la Constitución cubana. A estos efectos, fue adoptado el acuerdo n.º V-74 por la Asamblea Nacional del Poder Popular mediante el que se aprobó la Ley de Reforma Constitucional el 26 de junio de 2002. De esta forma, fue establecida en el texto constitucional del país la irrevocabilidad del régimen socialista. Vid. Disposición especial única de la Constitución de la República de Cuba, Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz, La Habana, 2012.

⁵ Todo el material estadístico que ha sido empleado en este artículo nos fue proporcionado por el Tte. Coronel Julio Torres García, especialista de la Dirección de Identificación y Registro del Ministerio del Interior cubano, y por Rubén Oscar Pérez Rodríguez, vicepresidente de la Comisión Electoral Nacional de Cuba.

⁶ El Consejo de Estado, de acuerdo con el Art. 89 de la Carta Magna cubana, es el órgano que representa y ejecuta el mandato de la Asamblea Nacional del Poder Popular, órgano legislativo cubano, mientras esta no se encuentra sesionando. Por mandato del Artículo 90, inciso c) de la Constitución cubana puede emitir decretos-ley que modifiquen a las leyes vigentes en la República de Cuba. Vid. Constitución de la República de Cuba del 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. G.O Ext. N.º 7, del 1.º de agosto de 1992.



el principal cuerpo normativo que sistematiza lo relacionado con el registro de electores; y fue complementado por su reglamento contenido en la Resolución n.º 6 de 2007 del Ministerio del Interior (MININT).

Sobre la regulación de algunas cuestiones en el DL-248 y en su reglamento relacionadas con el registro electoral, cabe realizar algunas observaciones interesantes desde la óptica del principio de confiabilidad, buscando puntos de ruptura de esta entidad con la citada norma de optimización.

Comenzaremos el análisis por el artículo trece del DL-248, que normativiza el carácter público del registro de electores cubano. En él se menciona que esta condición viene dada por el hecho de que todos los ciudadanos con capacidad legal para ejercer el derecho al sufragio pueden conocer los datos que obran en el registro electoral con respecto a ellos. Además, se plantea que la publicación de las listas de electores contribuye a la publicidad del registro, en tanto permite la verificación por parte del electorado de la información contenida en aquel, así como viabiliza, en caso de ser necesario, las reclamaciones que en este sentido puedan establecerse.

La posición adoptada en el artículo que abordamos es clara al definir que la información contenida en el registro de electores puede ser consultada, en todo momento, por parte de los ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, sin necesidad de que se haya convocado a elecciones. Sin lugar a dudas es loable tal reconocimiento que va en apego al principio identificado por la doctrina de que todo registro de este tipo debe ser público. Pese a lo anterior, existen algunas cuestiones problemáticas en este sentido. El DL-248 y su reglamento no regulan el procedimiento que debe seguir un elector para acceder a los datos que sobre él constan en el registro de electores de su municipio. En ambas disposiciones normativas no se menciona ante cuáles autoridades acudir, ni se establecen los procedimientos a seguir. Además, la manera de proceder en cuanto a las subsanaciones de errores, así como respecto a inclusiones y exclusiones indebidas, está solamente prevista para los casos que puedan suscitarse una vez publicadas las listas de electores. Empero, no ocurre lo mismo para aquellas reclamaciones que se puedan presentar una vez que el elector ha comprobado sus datos, en el supuesto de que este no lo haya hecho mediante las citadas listas, sino habiendo acudido a consultar directamente el registro.

Esto vulnera al principio de confiabilidad debido a que no basta con recalcar la condición pública del registro electoral. Aparejado a ello tiene que instaurarse la manera en que se va a acceder a él, para que los electores puedan consultar la información que sobre ellos obra en las bases de datos del registro en cuestión. Téngase en cuenta que establecer los procedimientos de acceso al registro es una necesidad para contribuir con su depuración, ya que posibilita que sean los propios electores quienes, una vez consultados sus datos, contribuyan a rectificar los errores que haya.

Continuamos el estudio de lo dispuesto en el DL-248 y su reglamento con lo estipulado en el artículo 14. Esta norma jurídica hace alusión, en su apartado primero, a la posibilidad de que determinados electores puedan ejercer el *ius sufragii* en las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, en un lugar distinto al de su domicilio, siempre y cuando acrediten su condición de elector ante las autoridades del colegio electoral donde pretenden votar. El artículo en cuestión es claro en plantear que esta posibilidad solo puede brindárseles a electores que se encuentren en impostergables tareas relacionadas con la producción, los servicios, la docencia, o por su participación en actividades relacionadas con el proceso electoral, así como por cualquier otra razón que la Comisión Electoral Nacional determine.

La manera en que deben proceder las autoridades del colegio electoral donde pretende votar un elector en la situación antes descrita, es normada por el reglamento del DL-248. Sin embargo, esta última disposición solo es alusiva al hecho de que la inclusión realizada por la mesa del colegio es en la lista electoral, y que por tanto no modifica el registro de electores donde consta inscrita la persona⁷.

Ahora bien, varias interrogantes nos surgen al respecto. ¿En qué disposición normativa se regula la manera en que un elector acredita que, efectivamente, se encuentra en una de las situaciones descritas en el artículo catorce del DL248; y ¿si un elector sujeto a uno de esos supuestos previstos, vota en un lugar distinto al de su domicilio, con la intención de hacerlo luego otra vez, donde efectivamente consta su inscripción en el registro electoral? La respuesta a la primera de las preguntas es obvia, no existe regulación jurídica en tal sentido. Esto quiere decir que queda a interpretación de las autoridades de cada colegio electoral, determinar si procede o no autorizar a un elector para que pueda votar en una situación como las que se mencionan en el artículo que analizamos. Ahora bien, la respuesta a la segunda de las incógnitas es aún más polémica, y requiere de mayor análisis.

Tomemos como ejemplo una situación de hecho hipotética. Una persona se encuentra a las 7:00 a.m., hora de apertura de los colegios electorales, en la provincia de Pinar del Río por tareas docentes impostergables. Acredita su condición de elector ante las autoridades del colegio electoral, así se encuentra en una de las situaciones descritas por el artículo catorce del DL-248 y de esta manera ejerce el voto en ese colegio. Luego, para las 2:00 p.m. este votante ha arribado a su domicilio en La Habana y por tanto vota nuevamente sin que existan medios para prohibírselo. Recordemos que su inclusión en la lista de electores del colegio electoral en Pinar del Río no modificó su inscripción en el registro donde constan sus datos, por mandato expreso del artículo 47.4 de la Resolución n.º 6 de 2007 del Ministro del Interior, contentiva del reglamento que complementa al DL-248.

⁷ Art. 47.4, Resolución n.º 6 del Ministro del Interior, reglamento del Decreto-Ley N.º 248 Del sistema de identificación y del Registro de Electores. G.O Ext. N.º 43, del 31 de agosto de 2007.



Asimismo, este supuesto se complejiza debido a que cuando se realizan elecciones para diputados al órgano legislativo, también se vota por los representantes populares a las instancias provinciales del Poder Popular. De esta forma, un elector cubano, aprovechando los espacios dejados por las normas comentadas y en una situación fáctica como la descrita en el párrafo precedente, podría intervenir en la conformación de dos diferentes asambleas provinciales del Poder Popular, así como en la elección de diputados a la más alta instancia del poder del estado en Cuba, por dos municipios distintos.

Si el registro electoral debe garantizar que cada elector pueda ejercer su derecho a sufragar, y que lo haga una sola vez con el objetivo de permear de autenticidad los comicios, entonces la legislación electoral no puede dar oportunidad a que un votante pueda sufragar dos veces, aun cuando lo haga por personas diferentes. Además, nuestra ley electoral es clara en su artículo 3 al establecer que cada elector tiene derecho a un solo voto, por lo que este pronunciamiento debe ser una premisa para el resto del ordenamiento jurídico electoral⁸. Tampoco debe dar pie, tal y como sucede, a la ocurrencia de un ilícito electoral. El artículo 172, inciso c), de la ley electoral cubana prevé como tal votar más de una vez, en una misma elección (Prieto y Pérez, 2002, p. 122).

Valórese que no existen medios de comunicación entre colegios ubicados en municipios o provincias distantes entre sí, ni un sistema automatizado de votación que permita eliminar del registro a un elector que ya ejerció su derecho al sufragio, y comunicárselo, al momento, al resto de los colegios electorales del país para evitar que pueda volver a votar. Esta realidad es elemento extremadamente distorsionador de los datos manejados por el registro electoral.

Una solución en este sentido podría ser implementar la cedulación electoral para que cuando el elector vote, se proceda a hacer constar en el espacio reservado para esa elección en particular, que así lo ha hecho. Otra solución sería automatizar todo el proceso electoral a partir del desarrollo del voto electrónico apoyado en la biometría, algo sin lugar a dudas sumamente caro para la coyuntura económica nacional.

También se debe tener presente la incidencia de esta cuestión en torno al principio de confiabilidad, en la afectación a la matriz estadística que tiene que proveer el registro de electores, sobre todo luego de desarrollados los comicios. Es en ese momento cuando el registro electoral debe erigirse como referente confiable de los niveles reales de participación política y de abstencionismo.

Sobre el tema estadístico está claro que se requiere de mayores niveles de cooperación entre la Dirección de Identificación y Registro del MININT y la Comisión Electoral Nacional.

⁸ Prieto y Pérez, 2002, p. 58.

Este razonamiento se apoya en el hecho de que, luego de celebradas las elecciones en Cuba, se lleva a cabo el proceso de compatibilización a nivel nacional por parte de las autoridades del registro electoral y sin la participación de los directivos de la Comisión Electoral Nacional, con el objetivo de cuantificar el total exacto de electores que votaron. Para tener una idea real de lo importante de la compatibilización, téngase en cuenta que una vez concluidas las elecciones del 21 octubre de 2012 en el parte publicado al día siguiente, se contabilizó una participación de casi el 92% del total de electores. Tres días después, se había registrado un incremento superior al 94% en los electores que ejercieron su derecho al sufragio.

Una vez cerrados los colegios electorales a las 6:00 p.m., el domingo 21 de octubre, se reportaron por las comisiones electorales un total de 304 145 inclusiones a las listas de electores, y 7 352 exclusiones por fallecimiento. La cantidad de boletas depositadas en las urnas, según los reportes iniciales de esas propias comisiones, ascendió a 8 102 338, con lo cual se alcanzó el dato preliminar de concurrencia de los electores a las urnas (91,9%). Este porcentaje se obtuvo a partir de efectuar el cálculo sobre la base de las boletas depositadas en urna, respecto de la cantidad de electores en las listas actualizadas que fue de 8 816 484.

Esta cantidad de inclusiones es la mayor de la que se tiene noticia, si la comparamos con la cuantía de los anteriores 4 procesos electorales. En valores relativos ello representó el 3,57% de los electores registrados inicialmente. Dicho de otra manera, si restamos de la cifra de electores a todos los incluidos que se reportaron, y hacemos lo mismo con los excluidos, queda demostrado que 7 790 841 de los votantes que aparecieron en las listas electorales tenían todos sus datos consignados en el registro de forma correcta. Esto significa que la base de datos del registro electoral cubano poseía información sobre el 91,45% del electorado. Quedaría por verificar si los datos de los 417 353 electores que no se presentaron a votar, estaban o no recogidos en el registro de forma adecuada.

De cualquier manera téngase en cuenta que en esa ocasión se trataba de una elección parcial, es decir, para la conformación de los órganos locales del Poder Popular; y la posibilidad que brinda el artículo 14 del DL-248 está concebida para las elecciones generales. En un proceso electoral parcial se supone, en inicio, que el elector vote cerca del lugar donde reside, ya que los candidatos que aparecerán en la boleta son resultado de un proceso nominativo donde él intervino de manera directa. No obstante, el número de inclusiones fue realmente alto.

Hay que considerar que luego de desarrolladas las elecciones parciales de 2012; en las celebradas el 3 de febrero de 2013 el número de inclusiones siguió siendo bastante elevado, aun con los ajustes efectuados en el registro una vez concluido el proceso eleccionario precedente. Luego de que fue reportado el cierre de la votación y efectuada



la conciliación a nivel nacional por parte de las autoridades electorales, se reportaron 258 813 electores incluidos en las listas electorales. De esta última cifra, 96 374 fueron inclusiones excepcionales, es decir, de las que son reguladas por el artículo 14 del DL-248. Luego de efectuada la compatibilización, el registro electoral reconoció como inclusiones excepcionales un total de 21 651 votantes. Así, el porcentaje reportado de electores que votaron antes de la compatibilización fue de un 89,63%. Una vez concluido este proceso, el total de votantes que ejercieron el derecho al sufragio se elevó hasta el 90,8%.

Las cifras obtenidas muestran que 140 348 de los incluidos ya se encontraban en las listas que se emitieron para el día de la votación y, consiguientemente, no debían contabilizarse como tales. Por otra parte, 64 967 de los incluidos aparecían en el registro, pero dentro de alguna de las categorías que distinguen a los electores dados de baja en él (ej. cambio de domicilio, salida del país, desconocidos, sancionados, incapacitados mentales); y por esa razón no estaban en las listas que se emitieron para el día de la votación. Por último, 25 479 eran electores que no estaban en el registro.

Debido a esto, las inclusiones que realmente debían haberse contabilizado son la suma de estas dos últimas categorías: 90 446. Así, al disminuir la cifra de inclusiones, se reduce en la misma medida la cantidad de electores que se adiciona a la del parte básico y, consiguientemente, se incrementa la magnitud relativa de electores que concurrieron a las urnas. Esa cifra es la misma de las boletas depositadas en urna reportada el día de la votación, salvo algunas enmiendas a los datos que se realicen por errores detectados posteriormente u otras causas, como ocurrió también en esta oportunidad, en relación a los que debían haber acudido a las urnas.

Sobre el procesamiento de las exclusiones, el registro de electores aceptó la exclusión de 9 298 electores de las listas emitidas para el día de la votación. La diferencia con las reportadas por las comisiones electorales corresponde a personas que habían salido del país, según se pudo comprobar de la información que obraba en el registro al momento de la compatibilización. También se tomó en cuenta la cantidad de electores que habían sido informados como incapacitados mentales y por error no se había consignado así, y a aquellos que aparecieron repetidos en las listas. La cantidad de estos últimos fue de 619 nacionalmente comprobados. Los fallecidos que aparecieron en las listas emitidas para el día de la votación, según consta en el registro, fue de 3 609 electores, la cual es una cifra lógica si se tiene en cuenta que en nuestro país fallecen, como promedio, entre 240 y 245 personas cada día. Se pudo comprobar que, por errores de diversa índole, aparecieron en las listas 20 menores de 16 años, a nivel nacional.

Como resultado final de la votación, se obtuvo que la lista actualizada de electores alcanzó la cifra de 8 599 493. Esta cifra fue modificada como consecuencia de la impugnación de los resultados electorales en cinco circunscripciones del país. Por tanto, fue necesario

modificar la cantidad de electores en parte básico y de boletas depositadas en urnas, ya que se dedujeron de ambos acápite las correspondientes a esas circunscripciones. De manera definitiva, podemos afirmar que ejercieron el derecho al sufragio 8 101 598 electores, lo que representa un 94,21% de la cifra antes citada. Así, la concurrencia a las urnas informada preliminarmente del 91,9%, se incrementó en 2,31 puntos porcentuales.

Siguiendo el examen del DL-248, se hará una especial referencia a lo concerniente a la actualización del registro de electores. El primer artículo que aborda esta cuestión es el número 16. En esta norma jurídica en particular se mencionan todas las instituciones gubernamentales que intervienen en el proceso actualizador de los datos del registro electoral. El primero de los párrafos del artículo precitado establece un catálogo en *numerus clausus*, complementado por un bolsón legislativo, de cuáles son las instancias registrales y de otro tipo que deben contribuir con información para actualizar el registro.

Entre los organismos que se mencionan, se encuentra el registro civil. La disposición normativa complementaria del DL-248, es decir, el reglamento contenido en la Resolución n.º 6 de 2007 del MININT, regula la información que deben brindar el registro civil y otras dependencias, para la actualización del registro de electores. En el caso particular del registro mencionado, se plantea que los datos suministrados por este deben circunscribirse a las personas fallecidas. Sin embargo, el registro civil maneja información que no solo se circunscribe a las defunciones, y que podría brindarse directamente a través de sus oficinas en cada municipio, a las autoridades encargadas de la conformación y actualización del registro electoral.

La relación con el registro civil no debería ser solamente en torno a los fallecimientos, sino que debería recaer sobre otros aspectos del estado civil de los electores. Un registro electoral eficiente requiere de una relación profunda y permanente con un registro civil, que a su vez, debe ser confiable y seguro.

Igualmente se debe tener en cuenta la posibilidad de que los registros civil y electoral puedan estar bajo la titularidad de un mismo organismo. En nuestro país, el registro de electores se encuentra bajo el control de la Dirección de Identificación y Registro del MININT, mientras que el registro civil es manejado por la Dirección de Notarías y Registros Civiles del Ministerio de Justicia (MINJUS). Si se quiere ser consecuentes con la tesis de que estos registros tienen una relación natural, una de las ideas que podría tenerse en cuenta para lograr lo anterior, es que el registro de electores pase a ser una dependencia del MINJUS o del MININT. No hay necesidad de comunicaciones permanentes entre diferentes direcciones de organismos de la administración central del Estado, habida cuenta de que uno de los aspectos que más contribuye a elevar la confiabilidad del registro electoral, es la seguridad en los procedimientos de conformación y verificación de los datos, con el objetivo de llevar a su mínima expresión los márgenes de vulnerabilidad del sistema.



Otro artículo del DL-248 que merece un detallado análisis es el número 18. En el primer párrafo de la citada norma jurídica, es válido señalar lo inexacto que resulta el empleo del término *allegado*, ya que el legislador cubano no fue diáfano en torno al parentesco que debe existir entre la persona que ha sido excluida y aquella que efectivamente ejerce la reclamación. Además, este error se repite en el reglamento del DL-248, cuando los artículos 44.2 y 52.1 lo vuelven a emplear, con el objetivo de instrumentar lo que se refiere a requerimientos en materia de exclusiones, inclusiones y subsanaciones de errores.

Esta norma jurídica no permite definir si se refiere a un familiar cercano en cuanto a los grados de parentesco, ya sea por consanguinidad o afinidad, o si se hace referencia a un familiar que conviva con el afectado en su mismo domicilio legal, o incluso en aquel donde tenga fijada su residencia. Cabe decir también, que el DL-248 sigue reiterando un error terminológico perenne en la regulación que en torno al registro de electores se ha hecho en toda la legislación electoral precedente⁹.

Lo adecuado, en buena técnica legislativa, habría sido definir a partir de las líneas y grados de parentesco reconocidos en el código de familia, las personas legitimadas para efectuar la reclamación en nombre del perjudicado. De esta manera, el artículo que se analizó no solo ganaría en el orden técnico-legislativo, sino que se reforzaría la garantía de seguridad en el plano legal que toda norma debe aportar al ordenamiento jurídico. Hay que considerar que con una definición realizada a partir de las líneas y grados de parentesco, se ofrece un catálogo exacto e inalterable de quiénes en realidad podrían efectuar la reclamación a nombre del interesado¹⁰.

El registro electoral, para ser más coherente con el principio de confiabilidad, debe ofrecer al electorado los medios de impugnación necesarios para enfrentar las exclusiones e inclusiones indebidas, así como para poder rectificar errores producidos en el manejo de sus datos. Por tanto, las normas jurídicas que lo regulen deben contribuir en este sentido, estableciendo de manera concreta y clara qué personas, además del propio votante perjudicado, pueden efectuar reclamaciones en su nombre. Obviamente, el uso del término en cuestión no contribuye en este sentido.

Además, en la elaboración del DL-248 hay algunos elementos que no se tuvieron en cuenta, y que afectan el apego del registro de electores al principio de confiabilidad.

La disposición normativa del Consejo de Estado y su reglamento no sistematizan un proceso de auditorías para nuestro registro electoral. La normativización de este proceder permitiría

⁹ Art. 41, Ley Electoral, Ley N.º 1305 de 1976. G.O Ord. N.º 8, del 7 de julio de 1976; Art. 58, Ley Electoral, Ley N.º 37 de 1982. G.O Ext. N.º 42, del 18 de septiembre de 1982; y Art. 62, Ley Electoral, Ley N.º 72. G.O Ext. N.º 9, del 2 de noviembre de 1992.

¹⁰ Arts. 117-120 de la Ley N.º 1289, Código de Familia de la República de Cuba. Vid. Divulgación del MINJUS, 1999, p. 17.

la revisión exhaustiva de los datos de los electores, y ayudaría a establecer si las personas inscritas existen físicamente o si aún mantienen la cualidad de elector, en tanto no se encuentran sometidas a algunas de las restricciones de sus derechos políticos que prevé la ley electoral¹¹. Igualmente, se hace necesario regular el proceso de compatibilización que desarrolla el registro electoral cubano. Como ya pudimos analizar antes, este proceder que hoy no está comprendido dentro de disposición normativa alguna, es vital en la matriz estadística que aporta el registro sobre los índices reales de participación política una vez que han finalizado las elecciones.

Debe agregarse que la hipotética acogida por parte del DL-248 o cualquier otra disposición normativa de este proceso en un futuro, deberá tener en cuenta que tendrá que ser desarrollado, de manera conjunta, por las autoridades de nuestro máximo ente electoral y de la Dirección de Identificación y Registro del Ministerio del Interior.

Así, la Comisión Electoral Nacional tendría acceso a los datos derivados del proceso de compatibilización mientras este se va desarrollando, y podría coordinar con los funcionarios del registro y con el resto de las autoridades electorales, que el citado proceder se desarrolle hasta el nivel municipal, la unidad territorial más pequeña de Cuba.

3. A MODO DE CONCLUSIÓN

Como hemos podido apreciar, el registro electoral es una institución que por su objeto social favorece la participación política de los electores, en tanto la inscripción en él es indispensable para el ejercicio efectivo del derecho al sufragio. Por tanto, dotarlo de mayores niveles de confiabilidad se vuelve una tarea de primer orden para las autoridades electorales y gubernamentales de cualquier estado que aspire a ser considerado como democrático. En este sentido, el apego al principio de confiabilidad se torna en vértice esencial y punto de partida del funcionamiento del registro de electores, aun cuando la plena realización de este principio no pueda ser posible, tal y como dijimos al inicio de estas líneas.

Por otra parte, el registro electoral en Cuba presenta puntos de ruptura con el principio de confiabilidad a partir de que en su regulación jurídica se evidencian deficiencias técnico-jurídicas que lesionan el principio de confiabilidad en la información que ese ordena, y que tienen repercusiones tanto en el orden normativo como práctico.

El registro de electores cubano debe perfeccionar algunos aspectos de su funcionamiento, con el objetivo de aumentar los niveles de confiabilidad de la información que maneja. Aún queda mucho por hacer en este sentido, y las acciones que en un futuro se realicen en el país en aras de perfeccionar su institucionalidad deberán tener en cuenta esta cuestión como un aspecto esencial, habida cuenta de la trascendencia del registro de electores en la concreción del derecho al sufragio activo de la ciudadanía.

¹¹ Prieto y Pérez, 2002, p. 59.



En este sentido, creemos que es fundamental fomentar el estudio en torno al funcionamiento y estructura del registro electoral en los sectores académicos y gubernamentales de nuestro país, con el objetivo de ampliar el conocimiento que sobre esta institución se tiene en la actualidad. De igual forma, en el marco del proceso de transformaciones socioeconómicas que se lleva a cabo en estos momentos en nuestro país, creemos que debe considerarse el reordenamiento jurídico de la institución del registro de electores. Esto con el objetivo de alcanzar una mayor coherencia de dicha institución con el principio de confiabilidad, consolidando de esta manera la unidad interna del ordenamiento jurídico cubano y, con ello, las bases teóricas de nuestro sistema jurídico y nuestra institucionalidad.

De igual forma, debería tenerse en cuenta la búsqueda de cooperación y asesoramiento internacional para obtener más y mejor información sobre el registro de electores, con el objetivo de perfeccionar el funcionamiento de esta institución en nuestro país. Esto último no significa copiar al calco experiencias foráneas que puedan resultar ajenas a la realidad política, económica y social de Cuba, sino realizar estudios comparativos a partir de experiencias positivas de nuestra región, como pueden ser los casos de Costa Rica o Venezuela.

Literatura consultada

- Barraza *et al.* (Comps.). *Apuntes de Derecho Electoral, una contribución institucional para el conocimiento de la ley como valor fundamental de la democracia*. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Nación. 2000.
- Butler, Penniman and Ranney Y. *Democracy at the Polls*. Washington D.C.: American Enterprise Institute. 1981.
- Buteler, José. *Manual de Derecho Civil Parte General*. México D.F.: Ed. Porrúa S.A. 1990.
- Consejo Nacional Electoral. *Auditorías al Sistema Electoral Venezolano. Resumen Ejecutivo*. Caracas: Consejo Nacional Electoral Poder Electoral de la Nación. 2009.
- Constitución de la República de Cuba. La Habana: Ed. My. Gral. Ignacio Agramonte y Loynaz. 2012.
- Hopkins, Kenneth *et al.* *Métodos estadísticos aplicados a las Ciencias Sociales*. México D.F.: Ed. Prentice-Hall, 1996.
- Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral. *Direct Democracy*. Estocolmo, Suecia: The International IDEA Handbook. 2008.
- Islas, Alfredo y Lézé, Florence. *Temas de Derecho Electoral y Político* México D.F.: Ed. Porrúa. 2007.

Jusidman, Clara. El padrón electoral en el camino de la democracia en México. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas: *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo. Memoria II Congreso Internacional de Derecho Electoral* México D.F.: UNAM. 1993.

Murillo, Carlos. Relevancia de un registro electoral confiable en los procesos electorales costarricenses. San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral* n.º 8 2009.

Peña, Daniel et al. *Introducción a la Estadística para las Ciencias Sociales*. Madrid, España: Ed. McGraw-Hill. 1977.

Prieto, Marta y Pérez, Lissette (Comps.). *Selección Legislativa de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Ed. Félix Varela. 2002.

Rial, Juan. *El Registro Electoral como herramienta para la consolidación democrática*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos (OEA). Unidad de Promoción de la Democracia (UPD). *Asistencia Técnica Electoral. TRANSPARENCIA*. 1999.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Libro de Texto de Derecho Electoral Mexicano*. México D.F.: Centro de Capacitación Judicial Electoral. 2011.

Valdés, Caridad (Coord.). *Derecho Civil Parte General*. La Habana: Ed. Félix Varela. 2000.

Legislación cubana

Constitución de la República de Cuba del 24 de febrero de 1976, reformada en julio de 1992. *Gaceta Oficial Extraordinaria* N.º 7, del 1ro de agosto de 1992.

Código de Familia de la República de Cuba, Ley N.º 1289 de 8 de marzo de 1975. *Divulgación del MINJUS*, La Habana, 1999.

Ley Electoral de la República de Cuba, Ley N.º 1305 del 7 de julio 1976. Ministerio de Justicia de la República de Cuba, *Colección de Legislaciones*, Vol.8, La Habana, 1976.

Ley Electoral de la República de Cuba, Ley N.º 37 del 15 de agosto de 1982. *Gaceta Oficial Extraordinaria* N.º 42, del 18 de septiembre de 1982.

Decreto-Ley N.º 248 "Del Sistema de Identificación y del Registro de Electores".

Gaceta Oficial Extraordinaria N.º 32, del 2 de julio de 2007.

Resolución N.º 6 del Ministro del Interior, reglamento del Decreto-Ley N.º 248 "Del sistema de identificación y del Registro de Electores". *G.O Ext.* N.º 43, del 31 de agosto de 2007.

Sección Especial
Elecciones en América Central
y República Dominicana





Medios y campañas electorales. Retos para la equidad*

Juan Rial**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 19 de agosto de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de noviembre de 2014.

Resumen: Las franjas electorales son parte del subsidio gratuito que los partidos políticos reciben para difundir sus mensajes en medios de comunicación estatales, privados, o en ambos, en periodo de propaganda electoral. No obstante, existe una falta de capacidad de fiscalización, por parte de los órganos electorales, a la propaganda difundida en medios de comunicación incluidos los electrónicos (redes sociales) que hace que ese tipo de financiamiento requiera de reformas electorales. El artículo se centra en realizar una revisión comparada de las normas que regulan ese tipo de subsidio en los países de Latinoamérica.

Palabras clave: Igualdad de oportunidades / Proceso electoral / Campaña política / Propaganda electoral / Partidos políticos / Candidatos / Equidad / Franjas electorales / Medios de comunicación / Financiamiento del partido político.

Abstract: Electoral slots are part of the free subsidy that political parties receive to disseminate their messages on state and/or private mass media during electoral propaganda periods. However, there is lack of capacity, on the part of electoral bodies, to supervise the propaganda disseminated on mass media including electronic media (social media, which makes this type of financing require electoral reforms. The article focuses on a comparative review of the norms that regulate this type of subsidy in Latin American countries.

Key Words: Equality of opportunities / Electoral process / Political campaign / Electoral propaganda / Political parties / Candidates / Equity / Electoral slots / Mass media / Funding of political parties.

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

** Uruguayo, analista político, rial43@yahoo.com. Consultor de organismos internacionales entre ellos el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo, Internacional Idea, la Organización de Estados Americanos. Fue profesor de Ciencia Política de la UDELAR (Universidad de la República) y de la Universidad ORT, ambas en Montevideo. Es autor de una decena de libros y más de una centena de artículos sobre temas referidos a democracia, instituciones, seguridad y defensa.



En América Latina la modalidad de subsidio indirecto más importante es el acceso gratuito concedido a partidos y candidatos a los medios de comunicación estatales, o privados, o a ambos. Las regulaciones provistas por el legislador e implementadas por los organismos electorales han abundado en los últimos tiempos, pero la tozuda realidad enfrenta nuevos desafíos. El uso del Internet impone nuevos retos. Al momento de escribir esta reflexión estaba escuchando una nota radial que comentaba un post en “YouTube” de un candidato a la presidencia de Uruguay. La campaña, legalmente, no había empezado, pues en radio, tv y medios impresos dura un mes, o sea comenzaba el 26 de setiembre de 2014. Obviamente, las prohibiciones no alcanzan a las redes sociales, a “YouTube”, “Facebook” o “Twitter”, limitando el accionar tanto del legislador como del órgano electoral para imponer normas.

Sin embargo, la relación de los medios de comunicación (en particular la televisión y sin tener en cuenta sus derivados más recientes en el mundo del video) con el financiamiento de la política es de carácter complejo y contradictorio.

Por un lado, los medios juegan un papel central en la “fiscalización” social de la conducta de los funcionarios públicos y de los políticos, pero por el otro, los medios electrónicos, especialmente la televisión, son la causa principal –en la época actual donde predomina la “videocracia” y del *homo videns*, como señala Sartori– por la que los partidos necesitan grandes sumas de dinero para llevar a cabo sus campañas electorales, especialmente las presidenciales.

Los costos de las campañas han ido en aumento, con la percepción generalizada de que uno de los rubros más onerosos es el pago de la publicidad política en la televisión; al menos entre un 60 y 80% de los gastos electorales corresponden a la televisión, situación que está cambiando y cada día se aprecia más con el desarrollo de tecnologías alternativas.

Hoy, páginas de Facebook o Twitter tienen más seguidores que semanarios o diarios impresos cuyo tiraje es muy bajo, así como radios o emisoras de TV de alcance limitado.

Sin embargo, por el momento la TV sigue importando. No hay un consenso entre los expertos sobre la influencia que la televisión tiene en la política electoral, ya que mientras algunos opinaron que el partido que más pauta en los medios es el que generalmente gana, hay casos de varios políticos conocidos que han llegado al poder sin el apoyo de los medios de comunicación o incluso en contra de la voluntad de estos. Citemos solo algún ejemplo; el triunfo de Lucio Gutiérrez en el año 2002 no se debió mucho a su gasto en TV o radio, pero sí su destitución, en el año 2005, cuando una radio, la emisora quiteña en FM “La Luna”, fue uno de los motores principales de la convocatoria de las manifestaciones de “forajidos” que precipitaron su caída.

Hay que tener presente los descuentos en los precios facturados a partidos y candidatos en época de campaña por parte de los concesionarios de las emisoras que también llegan a donar espacios. En muchos casos, esta práctica ha dado lugar a fuertes desigualdades electorales, al igual que a cuestionables intercambios entre quienes deciden las políticas públicas y los dueños de los medios, lo cual convierte a estos últimos en donantes privilegiados que esperan “pagos” por sus ayudas luego de la elección.



El acceso que los partidos políticos y organizaciones políticas tienen a los medios de comunicación electrónicos en América Latina, puede verse como un *continuum* compuesto por diversas modalidades para disponer de espacios (franjas en la jerga electoral) que resumimos de la siguiente forma:

- Franja electoral gratuita en tiempos de campaña electoral y, en algunos casos se adiciona una franja para expresión de pensamiento partidario en tiempo interelectoral. Única forma de propaganda permitida. Se prohíbe el pago de espacios a fuerzas políticas. Puede ser en la televisión y también en la radio, o únicamente en alguno de esos medios. Esa situación se da en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y México. Con algunas limitaciones, según el tipo de elección, también se incluye a Colombia.
- Combinación entre uso de franjas electorales reguladas públicamente y libertad de contratación en un esquema de tres niveles. Una franja gratuita, más espacios pagos con fondos públicos, más espacios contratados privadamente. Este fue el esquema mexicano hasta la reforma del 2007.
- Franja electoral en medios estatales y privados, más posibilidad de contratar espacios privadamente. En algunos países también hay franjas fuera del período electoral.
- Franja en espacio estatal, a la que se agrega la posibilidad de contratar espacios privadamente. En todos los casos la franja estatal es prácticamente irrelevante y en algunos casos inexistente. La contratación de publicidad en medios “privados” suele no tener límites.
- Libertad de contratación de tiempo en radio y televisión, esquema casi desaparecido.

Brasil y México prohíben la propaganda paga en televisión y radio, con lo que limitan las emisiones de los partidos a las franjas oficiales. Chile y Ecuador prohíben la contratación de publicidad en TV. En el resto de los países está permitido con distintas restricciones.

En los países donde hay libertad para contratar pautas publicitarias, hay restricciones vinculadas al período de emisión, y su autorización se limita al tiempo en que se permite emitir pautas publicitarias en campañas electorales, lo que ocurre en Argentina, Honduras, Paraguay; Uruguay, y Chile en las emisoras de radio. Otros imponen limitaciones a la transmisión con umbrales diarios o semanales como Bolivia y Perú, o el límite es indirecto, pues se incluye este gasto en el total máximo que puede gastarse en la campaña, como en Argentina.

Las franjas son espacios de emisión de mensajes de campaña gratuitos garantizados por ley y normalmente controlados por el órgano electoral competente (En Chile, por la Comisión Nacional de Telecomunicaciones).

Son diversos los modelos de distribución del tiempo en las franjas. Algunos tienden a la igualdad máxima, mediante la asignación del mismo tiempo de pauta a todos los contendientes, como es el caso de Bolivia, Chile (para la campaña presidencial), Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Pero la mayoría de los países optan por los sistemas que consideran que



la equidad está ligada al grado de respaldo electoral de cada partido en elecciones anteriores, por lo que el tiempo en televisión debe ser proporcional al porcentaje de votación obtenido por cada partido. Un esquema de proporcionalidad pura sólo lo establece Chile para la elección de su Congreso legislativo. Los demás países establecen fórmulas mixtas que combinan una porción de la pauta igualitaria con otra proporcional al desempeño electoral inmediato anterior. Así, en Argentina la proporción es 50%/50%, Brasil 30%/70%, Colombia 70%/30%, México 30%/70% y Perú 50%/50%.

De acuerdo con las normas, algunos países limitan las franjas a las emisoras públicas como es el caso de Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela; otros, a todo el espectro de la comunicación radiotelevisiva asignando espacios en emisoras públicas y privadas como ocurre en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y República Dominicana.

En algunos países donde se permite la contratación privada de espacios publicitarios, las normas prohíben el cobro de valores diferentes a los comerciales normales por los anuncios de campaña. Además, se busca asegurar que haya una grilla diferenciada de horarios para alcanzar distintas audiencias. Entre los países que tienen normas que imponen una tarifa igualitaria para toda la publicidad política de cualquier fuerza política, que además no debe ser superior a la media del mercado del período anterior, se encuentran Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay. La legislación por lo general marca que las empresas deben informar a la autoridad electoral o de comunicaciones la tabla de tarifas. Colombia obliga a las empresas a cobrar la mitad de la tarifa comercial promedio del período anterior a la elección. Perú establece tarifas preferentes que regula el órgano electoral.

Respecto de los contenidos editoriales, su regulación suele ser evitada, dado que se puede colidir con la libertad de expresión. En Brasil se limita expresamente la publicidad indirecta, lo que ha conducido a prohibir telenovelas que apoyaban determinada opción. En Colombia se indica que debe haber una cobertura pluralista, imparcial y equilibrada, declaración de principios muy general sin aplicación práctica. En Perú se prohíbe la discriminación política en la asignación privada de espacios.

En la mayoría de los países se da esta financiación indirecta sólo en períodos de competencia electoral. Argentina, Brasil, Colombia, México y Perú son los países donde la legislación electoral establece el acceso de los partidos a los medios de comunicación con carácter permanente.

En cuanto al acceso de los partidos a la prensa escrita, en la mayoría de los países este es amplio y sin límites, dado que en este caso se trata de bienes privados que tienen dueño y que, en más de un caso, se editan para defender intereses políticos o empresariales muy precisos.

El tema de los medios de comunicación está ligado a dos principios democráticos básicos en su expresión electoral: la equidad y el derecho a la información y libre expresión de la palabra. Normativamente, **todos** los partidos (y sus candidatos, o candidaturas independientes) deben tener la oportunidad de presentarles a los ciudadanos, a través de los medios de comunicación, a sus candidatos, plataformas y programas electorales, y los electores deben tener la posibilidad de informarse adecuadamente acerca de las opciones electorales y de sus propuestas, como una base



mínima para realizar una “elección informada”. Es claro, sin embargo, que rara vez la masa de los ciudadanos demanda esa información. Lo que quiere es conocer a un líder, a un conductor. Aunque se busca racionalizar la competencia electoral, lo cierto es que las decisiones no siguen ese camino. En la práctica, en consecuencia, el principio de equidad resulta difícil de garantizar.

Los concesionarios y administradores de los medios que aplican la tecnología de uso de las ondas radio-magnéticas, las principales estaciones de TV, frecuentemente se encuentran vinculados con grupos económicos y políticos. Por lo tanto, la mayoría de las regulaciones en la región combinan el acceso gratuito a los medios, especialmente a los estatales, con una alternativa de contratación de los medios privados poco reguladas en sus aspectos cualitativos. Es muy oneroso para un organismo electoral informar del carácter positivo, negativo, o neutral de los diversos espacios en medios.

El periodismo es sustancial para los regímenes democráticos. El rol de los periodistas es esencialmente político. Son ellos quienes “legitiman” la información y quienes convierten la información en comunicación. Por lo tanto, los periodistas son los intermediarios indispensables entre el poder y la opinión pública. Pero ocupan un lugar delicado: tienen que mantener relaciones con sus empleadores atendiendo a sus intereses y, a la vez, deben conservar el favor del público. Deberían escuchar a los dos, tanto empleadores y sus intereses, gracias a los cuales sobreviven, como al público que espera de él “neutralidad” y tratar de hacer un difícil equilibrio entre ambas demandas contradictorias. Deberían mantener distancias y prudentes cercanías a la vez, tanto respecto de la gente, como de los políticos. De lo contrario, pueden ser parte de campañas demagógicas que asumen muy diverso carácter.

Si bien en muchos países se establecen espacios gratuitos para los partidos y candidatos, sólo en Perú se contempla el apoyo para hacer frente a la producción de la propaganda. Esta supone sumas de dinero relevantes, pues, como señalamos, el mercadeo político implica contratar profesionales en publicidad, imagen y comunicación.

El tratamiento de la política y las campañas en los noticieros y en los programas periodísticos de discusión política es, en algunos casos, parcializado a favor o en contra de determinados partidos o candidatos. En México, el ex IFE, ahora INE ha dispuesto que se audite el contenido de esos programas y se informe qué porcentaje de la información o el tratamiento periodístico se dedica diariamente a candidatos o partidos y en que carácter, si favorable, desfavorable o neutro, y se proporciona esta información a la ciudadanía para que saque conclusiones por sí misma.

En algunos países se imponen obligatoriamente debates en los medios entre candidatos presidenciales, de modo que puedan exponer sus programas e ideas. Sin embargo, no es fácil llegar a un formato “neutro” que favorezca una competencia con equidad.

En la mayoría de los países, la ausencia de capacidad de los organismos electorales para llevar a cabo un efectivo seguimiento y control de la propaganda política y la comunicación social hace que, salvo parcialmente el caso citado de México, el marco en que existía un sistema bipartidario, la inequidad en la competencia es un problema no resuelto totalmente, aunque algunos acuerdos informales o prácticas de cultura política han permitido que se alcance un nivel aceptable. La incapacidad de los estados para construir instituciones de control que cuenten con los recursos

adecuados para poder ejercer funciones de fiscalización e imponer efectivamente sanciones hace que el problema tienda a perdurar en el tiempo.

Si bien existe acuerdo en el papel cada vez más importante que juegan los medios de comunicación, en particular la televisión, en la política en general y durante las campañas electorales en particular, no existe, en cambio, consenso sobre cuál debe ser el mejor camino a seguir. Para algunos, la regulación constituye una solución, mientras que otros estiman que los espacios gratuitos no resuelven el problema, en la medida en que los costos de producción de la propaganda son cada vez mayores y también mientras no se resuelva el tema previo: cómo llegar a competir en una elección sin un posicionamiento previo que cuesta mucho dinero. De los estudios que se han realizado hasta el presente, no puede decirse, empero, que el espacio gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la televisión, o la prohibición de la publicidad pagada, tengan una incidencia sustancial y que cambien el resultado electoral, pero sí parece claro que estas medidas han favorecido la convivencia y la tolerancia dentro del sistema político y que tienden a atenuar los niveles de corrupción asociados a la actividad política y a mejorar la deteriorada imagen de los partidos.

También es claro que los espacios en la televisión se han vuelto un recurso imprescindible en la arena política debido a la manera en que se llevan a cabo las campañas electorales, sobre todo las presidenciales. De ahí que el desafío consista en que su utilización por los partidos y otras organizaciones políticas repercuta positivamente en favor de su fortalecimiento y en el de la democracia.

En consecuencia, y abarcando más que a los medios de comunicación, para ver en su conjunto el tema de la propaganda electoral sería conveniente impulsar reformas institucionales que apunten a:

- a) Reducir la duración de las campañas, por ejemplo Argentina lo redujo a 25 días.
- b) En caso de mantener la publicidad privada, poner límites a los gastos en medios de comunicación, lo que implica una auditoría muy precisa y una valoración, con base en precios corrientes de publicidad pagada de estos, para dar un tratamiento equitativo a todas las fuerzas políticas. Esa auditoría debe darse en tiempo real y las sanciones correctivas aplicarse inmediatamente.
- c) Facilitar, vía recursos públicos, un acceso equitativo de todos los partidos a los medios de comunicación tanto públicos como privados, la imposición de franjas de TV exclusivas, como existen en Argentina, Brasil, Ecuador, Chile y México, sería deseable que se extendiese a todos los países. Importaría también tenerlas en radio, instrumento sustancial para las minoritarias pero relevantes poblaciones rurales con dificultad de acceso a TV y para aquellos que realizan largas jornadas de trabajo o actividad informal en la calle sin acceso a un televisor.
- d) Promover un manejo equilibrado de las noticias políticas y electorales en programas informativos y periodísticos e informar del tratamiento que se hace en forma rutinaria y obligatoria por parte del organismo electoral en programas ad hoc de los mismos medios.



e) Disponer de debates obligatorios, con el mismo formato para todos los candidatos presidenciales, aunque es claro que este recurso hoy no tiene el impacto del pasado vista la incidencia de medios alternativos utilizando Internet.

f) Algunos normativistas promueven la reducción de la concentración de la propiedad y concesión de los medios de comunicación, que por lo general están en pocas manos, e informar a la ciudadanía de quiénes aparecen como responsables y a qué conglomerados empresariales pertenecen, así como sus relaciones con el sistema financiero. También indican como deseable que las cuentas bancarias de los medios de comunicación electrónica, dado que usan ondas que son del Estado, tengan carácter público, debiendo ser accesibles, vía Internet, para cualquier ciudadano. Sin embargo, estas posiciones chocan con una práctica que indica que las concesiones se dan con un margen que hace que las ondas se manejen con normas de derecho privado y estas iniciativas no tendrían mucha posibilidad de sortear obstáculos no sólo prácticos, sino hasta legales. Y, nuevamente, hay que tener en cuenta el impacto creciente de medios alternativos que utilizan Internet.

En cuanto a reformas legislativas a encarar en este difícil tema, así como en cualquier otra área de financiación de la política, debería tomarse en cuenta el contexto en que se mueve el país. Como siempre, a veces las mejores reformas deseadas encuentran tal resistencia que no permiten llevar adelante una reforma que puede ser un paso en esa dirección, aunque no conforme a los “normativistas” que siempre quieren lo mejor. En esta área, como en otras, hay que recordar que la política es “el arte de lo posible”.

Así, por ejemplo, la reducción del tiempo de campaña levanta resistencias en candidatos interesados en posicionar su imagen con suficiente antelación para lograr ventajas iniciales contra sus adversarios e, incluso, presionar a sus propios partidos o movimientos para promocionar sus intenciones. Se debe recordar que en los tiempos presentes las campañas han devenido “permanentes” en los períodos interelectorales y es difícil distinguir una actividad política corriente de una campaña. El fraccionamiento en múltiples instancias de las elecciones, la realización de consultas internas, aunada a la posibilidad de reelección presidencial, lleva a reforzar este hecho.

En las regulaciones sobre uso de medios se corre el riesgo de limitar las libertades de prensa y expresión, pero, por otro lado, hay que dar garantías para evitar campañas “sucias”, “negativas”, como se estila ahora. Al respecto, lograr que haya un código de conducta voluntario de los medios y organizaciones políticas es un buen paso adelante. También hay que tener en cuenta que, pese a que las ondas electromagnéticas son estatales y la mayoría son cedidas en concesión para su operación por empresas privadas, las prácticas informales que cuentan ya con muchos años llevan a que estos concesionarios actúen prácticamente como dueños, por lo que es muy difícil que acepten limitaciones a su accionar. Además, en algunos casos los concesionarios son políticos ellos mismos conformando una colusión de intereses que son difíciles de superar. La inercia histórica indica que el camino posible para lograr cambios en el campo de los medios de comunicación electromagnéticos es muy gradual y además debe tenerse en cuenta el cambio tecnológico que hace que nuevas formas de comunicación como la radio y la TV satelital escapen al marco estatal de regulación.

Con el desarrollo de la radio y muy especialmente de la televisión aumentaron los presupuestos financieros y la TV pasó a ser el principal destinatario de los dineros de la política en tiempos de campaña.

El desarrollo de la radio y televisión fue acompañado por el impulso de programas periodísticos, por el surgimiento de las encuestas y por la acción de analistas y comentaristas. Eso determinó un poder real para el medio, para esa trilogía que supone ser empresa, medio de entretenimiento y centro de poder que ahora ve amenazado, lentamente, su poder, por el efecto de Internet. La lucha por el poder político ahora tiene nuevos escenarios, donde la capacidad reguladora de los organismos electorales se está esfumando.



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

Luis Antonio Sobrado González**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 noviembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 12 enero de 2015.

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

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

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

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

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

** Costarricense. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) a partir de 1999. Ocupa la presidencia del organismo electoral costarricense desde el año 2007 y es el director de su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad a su ingreso al TSE, había desempeñado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia. Tiene tres décadas de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007), *Elecciones y democracia* (San José: IFED/KAS, 2104) y de numerosos artículos en revistas especializadas. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

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

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

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

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

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

1. CAMBIOS NORMATIVOS

a. No elección concurrente de cargos municipales

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

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

b. Paridad de género y alternancia en las listas diputadiles

El principio de paridad y la regla de alternancia, dispuestos en el Código Electoral de 2009, aplicaron por vez primera a la papeleta diputadil en esta elección. No obstante que el proceso de inscripción

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



de candidaturas por parte del TSE fue riguroso y efectivo en este aspecto, la representación final de mujeres en la Asamblea Legislativa disminuyó de un 38,60% en 2010 (integrada bajo la cuota de género del 40%) a un 33,33% en 2014.

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

c. Voto en el extranjero

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

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

2. LAS PRIMERAS SORPRESAS

a. Suspensión de los certificados de cesión partidaria

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

El TSE, por su parte, a pesar de que desde abril de 2013 había hecho una propuesta de reforma legal (que aún no ha sido objeto de pronunciamiento legislativo) para -según insistiremos más adelante- hacer más equitativo y austero el financiamiento de los partidos, validó, como mecanismo emergente, la suscripción de contratos de fideicomiso (garantizados con el derecho eventual al

aporte público) que les permitieran a esas agrupaciones obtener recursos económicos durante la campaña y así solventar sus gastos.

b. Crecimiento en la cantidad de debates organizados

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

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

c. Encuestas confusas

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

3. “URNAS DE LO INESPERADO”

a. Segundo “ballotage” de la historia

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



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

La desestructuración progresiva del bipartidismo costarricense, acusada en las elecciones de 2002 (y en desarrollo en las de 2006 y 2010), cristalizó en febrero de este año, al ser la primera ocasión en la que, desde 1948, una agrupación no identificada con ninguna de las dos grandes familias políticas dominantes tras la guerra civil, es la más votada en una elección presidencial (el Partido Acción Ciudadana al que la mayoría de las encuestas anteriores al 2 de febrero no colocaban en los primeros lugares) y, a la postre, en segunda ronda, elige nómina presidencial.

c. Mayor fragmentación del sistema de partidos

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

4. “TRAS CUERNOS, PALOS”

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

El 5 de marzo, a la mitad del período de dos meses que la Constitución Política costarricense establece entre la primera y la segunda vuelta, el candidato del oficialista Partido Liberación Nacional anunció su retiro de la campaña electoral. Aun cuando renunciar a su candidatura le estaba constitucionalmente vedado, decidió no desplegar más actividades proselitistas hasta el 6 de abril fecha en que se celebraba la segunda ronda.

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

b. Filtración de papeletas electorales

El 10 de marzo, Diario Extra (periódico de circulación nacional) informó que a su redacción habrían llegado tres papeletas electorales con las medidas de seguridad establecidas por el TSE. De inmediato la Institución respondió con 1) una intensa investigación interna (cuyos primeros frutos permitieron

identificar rápidamente -y separar de su cargo- al presunto responsable de la sustracción), 2) la puesta en conocimiento de lo sucedido a las autoridades de investigación judicial del país y 3) el reforzamiento de la seguridad y ampliación de los espacios de fiscalización del proceso electoral.

Si bien la ciudadanía mantuvo la calma frente a este hecho inusual, el grupo empresarial de medios al que pertenece el periódico referido sí desarrolló el evento noticioso durante las dos semanas siguientes. Ello demandó del TSE un importante esfuerzo de comunicación, en aras de facilitar el más amplio flujo posible de información a la ciudadanía (tanto de forma directa como a través de la prensa) y de aclarar que lo ocurrido de ninguna manera ponía en riesgo la pureza del sufragio, pues gracias a los controles cruzados que blindan el proceso electoral costarricense, la tenencia irregular de papeletas no habilita a sus poseedores para la comisión de un fraude electoral.

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

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

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

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

Por tal razón, coincido con el referido informe de la OEA en cuanto plantea que el “argumento de la inequidad en la campaña electoral debe ser revisado integralmente”. Como bien lo señala, las encuestas terminan siendo la “base del financiamiento” de los partidos y de su acceso a los medios de comunicación. Esa afirmación la demuestra con el dato según el cual, en las pasadas

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



elecciones, cinco agrupaciones políticas concentraron el 88% de la cobertura informativa y cuatro de ellas el 80% de la pauta publicitaria, no obstante que eran trece partidos los que competían en la votación presidencial (a los que se sumaban otros ocho en las papeletas diputadiles), con la invisibilización resultante de la mayoría de ellos.

El informe que citamos concluye con este preocupante diagnóstico:

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

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

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

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

[...] a) que las agrupaciones políticas puedan contar oportunamente con los recursos necesarios para enfrentar la campaña, sin incrementar con ello su dependencia respecto de los grandes contribuyentes privados ni tampoco el monto de la contribución estatal, y b) disminuir los costos asociados a esas campañas. Las propuestas han sido especialmente cuidadosas en no sacrificar los logros alcanzados en términos de transparencia y control del financiamiento partidario, que más bien se procura afianzar y, por otro lado, se conciben como una ocasión propicia para mejorar los índices de equidad de las contiendas electorales.

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



Con base en esos objetivos, el primer componente de la reforma consiste en eliminar definitivamente los certificados partidarios de cesión de contribución estatal para, en su lugar, robustecer el sistema de financiamiento anticipado de las elecciones nacionales y municipales, permitiendo a los partidos utilizar, antes de las votaciones, hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto que se determine como contribución estatal.

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

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

Además, se propugna por el transporte público gratuito de los electores a cargo de los concesionarios, a fin de promover la participación política, restar costos a los partidos y fortalecer la equidad entre los diferentes sectores socioeconómicos de la población.

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

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

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

Conforme lo he expresado antes por medio de la prensa³, el camino más inclusivo hacia una democracia pasa por lograr equidad en el acceso a los medios por parte de las distintas alternativas

³ Diario La Nación, 15 de abril de 2013.



políticas. Ello tendría un costo para los medios, pero a ese aspecto no puede reducirse el debate sobre la franja. El debate incluye la cuestión de si los costarricenses queremos mejorar las condiciones de la competencia electoral o si preferimos permanecer como estamos. No eludamos esa discusión más amplia que atañe no solo a los medios, sino a toda la sociedad en su conjunto.





Guatemala y los retos de las elecciones 2015*

Carmen Ortiz**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 21 de noviembre de 2014.



Revisión, corrección y aprobación: 9 de diciembre de 2014.

Resumen: El presente artículo tiene como objetivo resaltar los retos que a criterio de su autora, son especialmente relevantes de cara al proceso electoral 2015 en Guatemala, en el cual se elegirán presidente, diputados y autoridades municipales. Se valoran las experiencias de 2007 y 2011, sus avances y dificultades con la finalidad de llamar la atención de los nuevos magistrados electos, sobre aquellos aspectos que requieren mayor atención en aras de salvaguardar la integridad del proceso, así como de mejorar la imagen del Tribunal Supremo Electoral.

Palabras clave: Proceso electoral / Organismos electorales / Elecciones presidenciales / Elecciones de diputados / Elecciones municipales / Organismos electorales / Desarrollo de la democracia / Participación ciudadana / Guatemala.

Abstract: This article intends to highlight the challenges that, according to the author, are especially relevant in light of the 2015 electoral process in Guatemala in which the president, the congress members and municipal authorities will be elected. It presents a review of the 2007 and 2011 experiences, breakthroughs and difficulties with the aim pointing out to the new magistrates the aspects that demand more attention in order to safeguard the integrity of the process as well as improve the image of the Electoral Tribunal.

Key Words: Electoral process / Electoral bodies / Presidential elections / Election of Congress members / Municipal elections / Electoral bodies / Development of democracy / Citizen participation / Guatemala.

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

** Guatemalteca, politóloga, correo carmenlorenaortiz1968@gmail.com. Posee estudios de maestría en ciencia política, así como en resolución alternativa de conflictos. Actualmente, consultora y vicepresidenta de la junta directiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales-ASIES. Coordinadora del Programa de Opinión Pública de la Universidad Rafael Landívar y docente universitaria.

1. INTRODUCCIÓN

Guatemala celebrará elecciones generales en 2015 estrenando magistrados ante el Tribunal Supremo Electoral, en un ambiente dominado por la campaña anticipada, las violaciones a la ley electoral, y la violencia la cual, en el proceso de 2011, afectó al 11% de los municipios.

Es innegable que el país ha registrado cambios lentos pero sostenidos en materia de régimen electoral desde que la Comisión de Régimen Electoral, conformada tras la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera, elaboró una agenda mínima y no limitativa de temas sustantivos sobre los cuales debía trabajarse para lograr una democracia funcional y participativa, y que abarcaba los siguientes temas¹:

- a) Documentación;
- b) empadronamiento;
- c) votación;
- d) transparencia y publicidad;
- e) campaña de información;
- f) fortalecimiento institucional.

Sin embargo, el camino recorrido y las lecciones aprendidas evidencian que son varios los retos por resolver de cara a los próximos comicios. El presente artículo se centra en los que, a criterio de la autora, resultan fundamentales.

2. RETOS

a. Fortalecer la confianza y autoridad del Tribunal Supremo Electoral –TSE-

La primera causal de desorden en el Tribunal Supremo Electoral, institución que debería estar blindada contra manipulaciones partidistas, tiene que ver con la forma como se eligen los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. La Ley Electoral y de Partidos Políticos establece, en el artículo 123, que el TSE se integra por cinco magistrados titulares y cinco suplentes, electos por el Congreso de la República de una nómina de 40 candidatos propuesta por una comisión de postulación. Con el pasar de los años este proceso se ha politizado a tal punto que destaca la percepción de que hoy en día se cuenta con magistrados “electorales” que defienden los intereses de los partidos políticos que representan, más que con árbitros imparciales garantes de la democracia electoral.

¹ <http://www.guatemalaun.org/bin/documents/Acuerdo%20reformas%20constitucionales%20y%20r%C3%A9gimen%20electoral.pdf>



Tal situación ha conducido a que el TSE pierda autoridad y confianza, y con ello se desfavorecen las condiciones necesarias para hacer cumplir sus disposiciones. Este es un problema central, dado que aún cuando hoy se contara con una legislación más avanzada en materia electoral, sin la seguridad de un arbitraje imparcial, todas las acciones quedarían en entre dicho y serían fuente permanente de conflictos.

En las elecciones de 2007, la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea daba cuenta de “cierto deterioro de la tradicionalmente excelente imagen pública del Tribunal, al que se acusó de debilidad en relación con la tramitación del registro de algunas candidaturas y de falta de iniciativa a la hora de imponer el cumplimiento de los límites temporales de la campaña electoral y del gasto de los partidos”².

En el 2011, el Mirador Electoral, instancia integrada por centros académicos y organizaciones sociales de reconocida credibilidad en el país indicó que el 2011 se recordará como el año de la impunidad de los partidos³.

Si bien es cierto que algunas limitaciones tienen que ver con la insuficiencia de herramientas legales y procedimientos sancionatorios que coadyuvan a garantizar una competencia equitativa, emergen dudas en cuanto a que si tal permisividad es el producto de una actitud deliberada. De ahí la necesidad de promover cambios en el procedimiento de elección de los magistrados que, entre otras cosas, consideren lo relativo a los perfiles, incorporando profesionales de otras disciplinas como politólogos, por ejemplo, y no solamente abogados, de manera de complementar la visión legal, con la que devienen los principios y objetivos políticos de la democracia representativa.

b. Participación y sistema electoral

Las acciones implementadas por el TSE para descentralizar las juntas receptoras de votos en 2007 y así acercar el voto a las áreas rurales (pasándose de 8 885 en 2003, a aproximadamente 13 000 en 2007) permitieron que el porcentaje de participación se elevara en aproximadamente 2,6% ese año, pasando de 57,9% en 2003 a 60,5% en 2007; y luego, en las elecciones de 2011, aumentara a 69,34%. En términos porcentuales, esta fue la mayor afluencia a las urnas desde 1985 cuando participó el 69,28% de empadronados⁴.

La accesibilidad a los centros de votación también estuvo dada por un proceso de actualización de datos que permitió a los ciudadanos votar en su lugar de residencia.

Vale la pena destacar que en 2011 el número de empadronados se elevó en más del 20% respecto al 2007, pasándose de 5,9 a 7,3 millones. Este aumento se dio mayormente en mujeres y algunos municipios de elevada población indígena.

² file:///C:/Users/carmen/Downloads/EU%20EOM%20final%20report%20Guatemala-%202007.ES.pdf

³ http://miradorelectoralguatemala.org/pdf/Los_grandes_desafios.pdf

⁴ http://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_analitico_del_proceso_electoral_guatemala_2011.pdf

Los avances citados deben reforzarse con reformas al sistema electoral de manera que se mejore la proporcionalidad y representatividad del sistema. Esta proporcionalidad se ha ido ajustando “naturalmente” con el crecimiento de la población. Guatemala es el único país de Centroamérica que no cuenta con un número fijo de diputados y se rige por el criterio poblacional para la distribución de escaños en el Congreso de la República, equivalente a un diputado por cada 80 000 habitantes. Ello quiere decir que ante el crecimiento de la población de determinados distritos, la proporcionalidad del sistema ha aumentado. No obstante, la desigualdad interdistrital es considerable, dado que se cuenta con distritos que eligen más de 40 diputados, mientras otros solamente eligen uno. Los remanentes de población que quedan sin representación sumaron, hasta 2007, más de un millón de habitantes⁵.

Actualmente se encuentra pendiente de conocer por el organismo legislativo un nuevo paquete de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual incluye, entre otras medidas, fijar el número de diputados. Aunque las posibilidades de que sea incluido en la agenda legislativa de 2015 son escasas, vale la pena indicar que una eventual aprobación demanda el rediseño de las circunscripciones electorales, orientado a corregir las desigualdades descritas y asegurar la legitimidad a las autoridades electas.

Una vez realizado el rediseño de distritos es recomendable revisar lo relativo al tipo de listas para la elección de funcionarios, la fórmula y el umbral electoral, de manera de que se consiga tratar de estrechar vínculos entre representantes y electores, asegurar mejores controles del electorado respecto a sus representantes, y contar con herramientas eficaces que controlen el multipartidismo existente.

c. Financiamiento y representatividad

En un ambiente de intensa competencia, aumenta la propensión a violar las normas para tomar ventaja respecto a los contendientes electorales, por lo que hay que imponer límites a los actores políticos. Uno de los mayores desafíos en las elecciones de 2011 fue la dificultad para controlar el uso y el gasto en publicidad de los partidos. La propaganda solamente puede realizarse después de la convocatoria a elecciones (2 de mayo), hasta 36 horas antes del momento de votación. El TSE en esa oportunidad emitió un acuerdo que clarificaba la diferencia entre propaganda y proselitismo. Sin embargo, esta disposición no fue acatada; en consecuencia se emitió un total de 112 sanciones a los partidos por campaña anticipada, las cuales fueron en su mayoría apeladas, de esas, la multa máxima impuesta es irrisoria, pues asciende a US\$ 125.

En este sentido, y en un esfuerzo por recuperar la confianza perdida, los magistrados electos en 2014 suspendieron a once partidos políticos por no acatar la prohibición de realizar campaña antes de la convocatoria. Esta fue bien recibida por organizaciones sociales y académicas quienes ven en este hecho un indicador positivo y han apoyado abiertamente la posición del TSE. Así, los mayores desafíos tienen que ver con la necesidad de corregir los vacíos legales existentes y mejorar el sistema de sanciones a los partidos, para evitar la práctica sistemática de comisión de abusos.

⁵ [s://www.ndi.org/files/Siete_Claves_para_el_Cambio.pdf](http://www.ndi.org/files/Siete_Claves_para_el_Cambio.pdf)

De forma similar, otra gran dificultad y a la vez desafío es la contención del gasto de campaña. Este no debería exceder el límite máximo de gastos establecido por la ley, a razón de un dólar de los Estados Unidos de América por ciudadano empadronado (US\$ 7,3 millones). Además, los aportes privados no deben sobrepasar el 10% del citado límite. Sin embargo, de acuerdo con un informe elaborado por el Mirador Electoral, los partidos políticos gastaron en 2011 un total de US\$ 89,5 millones, cifra muy superior al techo impuesto⁶.

En este sentido, es preciso indicar que las medidas tendentes a promover la participación electoral deben complementarse con controles al financiamiento privado de las campañas para fortalecer efectivamente la legitimidad de las autoridades electas. La falta de controles es una de las principales amenazas a la democracia funcional, pues los compromisos derivados de esos controles, y que incluyen tanto a poderes legales como ilícitos, introducen grandes distorsiones a la gestión gubernamental y son tierra fértil para que la corrupción se enraíce y expanda. Esto a su vez está relacionado con la necesidad de apuntalar medidas para la distribución igualitaria de tiempos y espacios en medios de comunicación, algo que torna especialmente onerosas las campañas electorales.

En este sentido, me permito comentar la realidad de algunos departamentos o municipios del país, donde redes criminales imponen alcaldes y concejales haciendo uso de la violencia. En un viaje de trabajo al departamento de Jutiapa un vecino comentaba el reciente asesinato del alcalde de esa localidad: "Aquí quien decide quién manda, es el narco. Ellos ponen y quitan alcaldes. Ahora que mataron al alcalde no sabemos a quién ellos nos van poner (refiriéndose a los narcotraficantes de la zona). Luego agrega, Aquí, hasta las encuestas son peligrosas, si el que va ganando no es del agrado de ellos, lo más seguro es que lo maten, lo metan preso o lo amenacen para que no compita, por eso es que la gente cuando le preguntan ¿por quién va a votar?, miente".

Esta situación es común en otros lugares, de ahí el sentimiento generalizado de que los ciudadanos votan, pero no eligen.

En una reciente ronda de visitas a los campus regionales de la Universidad Rafael Landívar, indagué sobre las principales preocupaciones en relación a las elecciones de 2015. La mayor parte de entrevistados coincidió en señalar a la violencia política. En las elecciones de 2011, al menos siete candidatos a alcaldías y concejalías fueron asesinados y otros fueron víctimas de amenazas y agresiones.

A lo anterior hay que sumar los conflictos electorales que, para el citado proceso, se presentaron en el 11% de los municipios por las siguientes razones:

- Manipulación del voto (compra de votos, coacción, acarreo de votantes de un municipio a otro para favorecer determinadas candidaturas).
- Inconformidad con los resultados.
- Falta de confianza en la conformación de las juntas electorales.
- Enfrentamiento entre activistas o miembros de partidos políticos.

⁶ http://miradorelectoralguatemala.org/wordpress/?page_id=79

- Inconformidad con la postulación a reelección de determinados alcaldes.
- Las cédulas de identidad anómalas.
- Propaganda fuera de tiempo.
- Violación al secreto del voto.

Los niveles de insatisfacción provocaron quema de boletas, amenazas, bloqueos de carreteras, quemas de las instalaciones del TSE y enfrentamientos. No se realizaron investigaciones para identificar a los incitadores y en algunos lugares fue necesario repetir la elección de corporaciones municipales.

El TSE fue sujeto de reclamos por parte de los partidos políticos por conteos erróneos y acusaciones de boletas suplantadas; sin embargo, el hecho que más causó tensión fue la tardanza en la transmisión de resultados preliminares, algo que sirvió de detonante en algunas localidades.

Esta situación ha tenido otro efecto colateral importante, y tiene que ver con el temor de los ciudadanos a integrar las juntas receptoras de votos. La falta de garantías sobre su integridad amenaza con constituirse en causa de alejamiento, algo que pone en riesgo la vigilancia y adecuada salvaguarda del proceso.

En virtud de lo anterior, el reto de los nuevos magistrados es conocer, comprender y aprender de estas experiencias para evitar la comisión de errores, prevenir situaciones indeseables y adoptar medidas que corrijan las vulnerabilidades identificadas.

d. Documentación confiable

La sustitución de la anterior cédula de vecindad por el nuevo documento de identificación es aún un proceso inconcluso. Ante la imposibilidad de llevar a cabo las elecciones de 2011 con el nuevo documento -dados los errores en muchas inscripciones y problemas administrativos, entre otros-, se optó por permitir el uso de ambos documentos. Para el proceso de 2015 las autoridades han anticipado que, en virtud de que muchos problemas relativos a inscripciones persisten, se expedirán permisos especiales con el fin de no afectar el derecho al voto. Ello ha motivado suspicacias en algunos partidos que sugieren la posibilidad de fraude. Tales dudas podrán ser despejadas en la medida que el TSE depure y haga público el padrón con suficiente antelación a la celebración de los comicios.

Finalmente, al momento de escribir el presente artículo, el TSE, esperaba la aprobación del presupuesto 2015 por parte del Congreso. Los problemas de liquidez del Gobierno amenazan con denegar la ampliación requerida para sufragar los gastos del proceso electoral, con lo cual las autoridades tendrían que recurrir a préstamos con los bancos del sistema o solicitar apoyos externos que no comprometan su independencia, para cubrir los costos sin arriesgar la integridad del proceso. Como puede apreciarse los retos son considerables y podrán ser superados en la medida en que tanto políticos como ciudadanos apeguen, valoren y ajusten su comportamiento a las reglas de la democracia.



3. CONCLUSIONES

La democracia en Guatemala está enfrentando nuevos problemas que amenazan la representatividad y legitimidad de las autoridades electas y, por ende, los adecuados niveles de afección y apoyo ciudadano al sistema. El procedimiento para elegir a los magistrados del Tribunal Supremo Electoral amerita ser revisado para garantizar, en la medida de lo posible, su independencia de intereses partidarios que continúen deteriorando su imagen y confianza.

- El control sobre el origen y montos del financiamiento privado es un tema impostergable, dado que los índices de corrupción gubernamental denotan cada vez más la cooptación de las instituciones públicas, afectándose la efectividad del sistema republicano de gobierno.
- Las reformas a la Ley Electoral deben abordar los problemas de fondo del sistema, más allá de centrarse en los procesos eminentemente electorales. En este sentido, debe insistirse en los cambios que favorezcan la proporcionalidad, la igualdad del voto y la representatividad de las autoridades electas.
- Es necesario profundizar en los nuevos riesgos y amenazas de los regímenes democráticos de sociedades que padecen altos índices de violencia, y son especialmente afectados por el narcotráfico y otras redes criminales.





Elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1980–2013)*

Salvador Romero Ballivián**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 8 de diciembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de enero de 2015.

Resumen: Esboza las líneas gruesas de los juegos políticos en que se ha visto envuelto el proceso electoral de Honduras desde su retorno a la democracia; con el objetivo de percibir mejor las permanencias y las transformaciones de las elecciones, y propone pistas explicativas y dibuja consecuencias e implicaciones. Ofrece un análisis detallado de cada uno de los comicios, destaca las tendencias centrales de cada período.

Palabras clave: Proceso electoral / Transición democrática / Situación política / Elecciones / Honduras.

Abstract: It presents the thick lines of political games in which the electoral process of Honduras has been immersed since its return to democracy in order to better perceive the permanence and transformation of the elections. It offers explanatory clues and draws consequences and implications. It presents a detailed analysis of each election highlighting the central trends of each period.

Key Words: Electoral process / Democratic transition / Political situation / Elections / Honduras.

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

** Boliviano, sociólogo, correo salvador.romero.ballivian@hotmail.com. Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Doctor en Sociología Política en el Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences-Po). Vocal y vicepresidente de la Corte Departamental Electoral de La Paz (1995–1998). Vocal, vicepresidente y presidente de la Corte Nacional Electoral de Bolivia (2004–2008). Catedrático universitario desde 1995. Autor de numerosos libros y artículos sobre democracia, elecciones y partidos.

1. INTRODUCCIÓN

Como en el resto de América Latina, las elecciones en Honduras siguieron un azaroso curso¹. Fundamentales para una República que sólo concebía la legitimidad otorgada por la ciudadanía, secundarias porque hasta mediados del siglo XX quizá apenas tres se adecuaron a parámetros mínimos de respeto de la voluntad de los electores². Ellas se celebraron en los intervalos dejados por los golpes de Estado, los enfrentamientos fratricidas de las facciones políticas y cuando se organizaron, distaron de ser siempre sinónimo de voluntad popular aceptada o de competencia mínimamente libre.

Más allá de las caricaturas y las frases lapidarias sobre la “República bananera” o las “elecciones estilo Honduras” que aún forman parte de las referencias corrientes de la vida política³, la historia electoral y partidaria de Honduras es interesante y revela profundas dinámicas sociopolíticas. En efecto, muestra la evolución política y social de una sociedad, a la vez típica de la región y singular por ser la única que a principios del siglo XXI continuaba estructurada por un bipartidismo de raíz decimonónica; pone en evidencia los procesos de modernización política e institucional así como los límites de esos cambios; ilustra la tensión entre las influencias y presiones externas y los movimientos endógenos; y, como a menudo con las elecciones, termina diciendo mucho sobre los modos de funcionamiento de la política, de la estructura social y de las pautas culturales⁴.

El texto pretende esbozar las líneas gruesas de esos juegos desde el retorno a la democracia, para percibir mejor las permanencias y las transformaciones de las elecciones, proponer pistas explicativas y dibujar consecuencias e implicaciones. Antes que un análisis detallado de cada uno de los comicios, destaca las tendencias centrales de cada período y ofrece hipótesis, algunas puestas a prueba, otras únicamente señaladas para investigaciones ulteriores.

Constituye el punto de partida la fase iniciada en 1980 y que marca el retorno a la democracia y abre una inédita experiencia de procesos electorales periódicos y competitivos, aunque rara vez exentos de reproches y de sospechas. A continuación, aborda los dilemas que plantea el retroceso de la participación y analiza las relaciones entre ciudadanía y partidos. Por último, explora facetas de la transición histórica del sistema de partidos y de elecciones comenzada con la crisis política de 2009 y prolongada en la presidencial de 2013.

¹ Esta investigación es tributaria de fuentes bibliográficas, como se estila en un trabajo académico. Sin embargo, se enriqueció de manera sustancial gracias a mis labores como director del Instituto Nacional Demócrata (NDI) en Honduras, que entre 2011-2014 me permitieron dar decenas de talleres a todos los partidos en varias ciudades, participar en conversatorios y seminarios multipartidarios, tener encuentros informales con actores clave de la política, las instituciones, la sociedad civil y la comunidad internacional, colaborar con la observación electoral de Hagamos Democracia. Una versión más extensa, abarcando el período desde 1948, el texto fue publicado por primera vez en el libro *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*. Tegucigalpa: Instituto Nacional Demócrata, 2014. Los comentarios, sugerencias y críticas recibidos han enriquecido, y confiamos que también mejorado esta versión.

² Según Petra Bendel, las únicas que calificarían como “relativamente correctas” serían las de 1924, 1928 y 1932. Petra Bendel. “Honduras”. En: Dieter Nohlen (coordinador). *Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993, p. 393.

³ Cf. las declaraciones de Mauricio Villeda a propósito de las internas de 2012: “Una veeduría de las elecciones (...) para evitar que vuelvan a haber elecciones “estilo Honduras” en “El principal problema de este gobierno es el desorden” en *El Herald*, 17 de septiembre de 2012.

⁴ Para aproximaciones teóricas a este enfoque, cf. Alain Garrigou. *Histoire sociale du suffrage universel en France (1848–2000)*. París: Seuil, 2002; Yves Deloye, Olivier Ihl. *L'acte du vote*. París: Presses de Sciences Po., 2008.



2. LOGROS Y LÍMITES DE LA DEMOCRATIZACIÓN

a. El retorno a la democracia y las características políticas de las elecciones

Como la mayoría de los países latinoamericanos, Honduras se integró en la tercera ola de la democracia⁵ de finales de los años setenta e inicios de los ochenta y la inauguró en América Central. Su ruta resultó singular en un área convulsionada por la violencia. En efecto, no conoció ni guerrillas que ganaron el poder o al menos hicieron tablas con el Estado (Nicaragua, El Salvador) ni la represión en una escala devastadora (Guatemala). Se produjo, entonces, una transición más clásica de un Ejército que suprimió las libertades políticas y practicó un “pluralismo limitado”⁶, mostrándose tolerante con empresarios, iglesias, fracciones conservadoras de los partidos y organizó el escenario para el traspaso del poder a los civiles. La limitada violencia política debe subrayarse por su carácter atípico en la región. Contribuyó la apertura militar a demandas sociales que logró incluso un soporte sindical y de movimientos sociales así como la convivencia del Ejército con los partidos mayoritarios, en especial el Partido Nacional (PN), que atenuó la persecución partidaria.

El guion del retorno a la democracia tuvo dos etapas: la Asamblea Constituyente de 1980 y la presidencial de 1981. La primera se inscribió en una tradición nacional pues se trató de la cuarta en la segunda mitad del siglo XX. Las Constituyentes sirvieron para legitimar un gobierno de facto, (Julio Lozano Díaz, 1956; Oswaldo López Arellano, 1965), o marcar una fase nueva, de corte más democrático, como la convocada por los militares en 1957. El general Juan Alberto Melgar coqueteó con la idea de utilizarla para reafirmar su poder, lo que provocó su destitución y al asumir el poder el general Policarpo Paz (1978–1980), la Asamblea Constituyente de 1980 terminó en la segunda categoría. Ese propósito, junto con el interés norteamericano por los derechos humanos y la democracia auspiciado por el gobierno de Jimmy Carter, le aseguró varias condiciones competitivas.

Los militares liberalizaron el ambiente político con cautela y encuadraron el proceso. Cerraron el paso al Partido Demócrata Cristiano (PDC) y a los marxistas que juntos terminaron convocando a la abstención. Aceptaron una campaña plural reservada sólo a los tradicionales PN y Partido Liberal (PL) y al Partido de Innovación y Unidad (PINU) creado por intelectuales y profesionales urbanos después de la breve guerra con El Salvador (1969). Los resultados de las urnas fueron respetados. Bajo ese marco tutelado, Honduras inició la ruta hacia la democracia.

En un desenlace que recuerda lo acontecido en la Constituyente de 1957, los liberales triunfaron. Se colocaron como la alternativa democrática luego de un período autoritario asociado con el nacionalismo. En el medio siglo precedente, los roles políticos parecieron distribuirse entre un nacionalismo gobernante, regímenes militares relativamente próximos a esa corriente, y un liberalismo con cortos intervalos de gobierno que aprovechó los tiempos de oposición para acumular fuerzas y emerger victorioso en las aperturas democráticas.

⁵ Samuel P. Huntington. “La tercera ola de la democracia” en Larry Diamond, Marc Plattner. El resurgimiento global de la democracia. México: UNAM, 1996, pp. 3–23.

⁶ Expresión de Juan Linz. El quiebre de las democracias. México: Alianza, 1990.

El liberalismo carecía de mayoría absoluta y de propuestas de cambios fuertes, tanto más que su ala progresista perdió fuelle. A meses del triunfo de la guerrilla sandinista y del pico de la guerra civil salvadoreña, el liberalismo se desvinculó de cualquier propuesta nítida de izquierda. En realidad, ninguno de los dos partidos llegó con un texto base elaborado y la Constitución fue un trabajo bipartidista⁷, inevitable pues el PL y el PN empataron en el número de constituyentes y el escaño restante lo ocupó el PINU. La Constituyente adoptó un perfil político modesto y conciliador. Se apresuró a ratificar al general Paz como presidente de la República que a su vez distribuyó portafolios en el gabinete con un criterio multipartidista incluyendo a líderes nacionalistas y liberales. La Constitución reconoció las prerrogativas de los militares que aún controlaban el Ejecutivo y gozaban de la simpatía nacionalista. Los civiles necesitaron hacer más concesiones a las Fuerzas Armadas que varios de sus pares del sur del Continente que sucedieron a militares acorralados, aislados, desacreditados y sin función estratégica en la Guerra Fría. En ese sentido, la transición a la democracia reflejó un consenso de elites civiles y militares que disipó temores y previno tensiones políticas. En América Central, incluso cuando devolvieron la presidencia, los militares mantuvieron una influencia relevante durante los años ochenta, facilitada por la perduración de las guerras civiles. Ello se aplicó también a Honduras, base de retaguardia para la “Contra” nicaragüense, y donde ejecutaron una represión de baja intensidad contra la izquierda⁸. Recién en la última década del siglo XX se acotaron los espacios de decisión reservados a los militares, entre los acuerdos de paz, el achicamiento liberal del Estado y el impulso de corrientes institucionalistas.

La Constitución de 1980 ha resultado la más longeva. Se enmarcó en los principios de los textos previos y en los preceptos acostumbrados del constitucionalismo latinoamericano. Aportó pocas innovaciones aunque extendió y preservó mejor los derechos ciudadanos. Conservó el sistema presidencialista, con un presidente elegido por cuatro años en unos comicios de una sola vuelta, acompañado de la elección proporcional de los congresistas fijada por la Constitución de 1957. En la línea de los países latinoamericanos que volvían a la democracia, prohibió la reelección presidencial, con un carácter absoluto, señal de la viveza del recuerdo de la dictadura de Tiburcio Carías. Incluso, ese artículo, junto con la forma de gobierno, el territorio o el período presidencial hace parte de las disposiciones “pétreas” de la Constitución, pues no existe posibilidad, dentro de la misma Constitución, de reformarlos o suprimirlos (artículo 347 de la Constitución). Empero, el bemoil entre la norma y la práctica se sintió pronto: el primer presidente del flamante período democrático, el liberal Roberto Suazo Córdova acarició el proyecto de extender su permanencia en el poder. Abrió la primera crisis de consideración de la democracia. Forzó una mediación militar que a pesar de ser discreta demostró que el poder civil no pudo resolver por sí mismo el conflicto y requirió un árbitro externo; confirmó el predominio de las visiones instrumentales de la democracia y obligó a una inconstitucional y alambicada salida jurídica en la presidencial de 1985, conocida popularmente como “opción B”, una especie de ley de lemas uruguaya que permitió múltiples candidaturas presidenciales por partido en la elección y de la cual emergió un gobierno frágil⁹.

⁷ Oswaldo Ramos. “Evolución del Estado de derecho en Honduras en las últimas tres décadas”. En: Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Daniel Zovatto (coordinadores). *Tendencias del constitucionalismo en Iberoamérica*. México: UNAM-IDEA, 2009, p. 391.

⁸ Cf. la novela de Longino Becerra, *Cuando las tarántulas atacan*. Tegucigalpa: Batkun, 1987.

⁹ El Partido Liberal obtuvo la mayoría de los votos pero su candidato más votado y presidente electo, José Azcona, fue superado por el candidato nacionalista más votado. Guillermo Molina, “Honduras: ¿elección sin ganador” en *Nueva Sociedad* (82), marzo-abril de 1986.



La segunda etapa fue la presidencial de 1981. Con el empuje del triunfo en la Constituyente, el PL llevó a Suazo, a la presidencia, ganador con 53.9%. Esa elección tuvo al menos tres características que marcaron la pauta de los comicios siguientes. Inauguró una fase sin precedentes: la sucesión de escrutinios periódicos, pluralistas, correctos en su desarrollo, en los cuales la voluntad popular fue el criterio para designar la titularidad del poder. Se desarrolló de manera bipartidista, reservando la disputa presidencial al PN y PL, relegando a las otras fuerzas a un papel secundario. Por último, estableció el papel preponderante del liberalismo en el sistema político en las dos últimas décadas del siglo XX. Cada uno de estos tres aspectos merece un análisis.

En una perspectiva histórica, la fase democrática que se abre en 1982 constituye una inflexión. Ningún militar se apropió del Gobierno mediante un golpe de Estado; desaparecieron los burdos fraudes del oficialismo para conservar el poder; la alternancia con la oposición se inscribió en el horizonte habitual, produciéndose cinco traspasos de la presidencia de un partido al otro desde la gestión de Suazo. En síntesis, la elección cuatrienal se convirtió en el momento privilegiado de la política.

En consideración de la turbia historia electoral, la puntual organización de elecciones fundadas en el respeto de la voluntad ciudadana constituye un progreso significativo. Algunas de las causas de la evolución excedieron el marco local para ligarse con profundas evoluciones internacionales. Honduras se inscribió en una de las tendencias relevantes de América Latina, donde los criterios básicos de elecciones limpias, libres y medio de acceso a cargos públicos mejoraron de manera sostenida, rompiendo con una tradición de elecciones poco o nada competitivas. Entre 1900 y 1980, aproximadamente un tercio de los comicios centroamericanos fueron competitivos, de 1980 a 2000, los cuatro quintos (80%)¹⁰. El índice de democracia electoral elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha progresado en América Latina de 0.28 en 1977 a 0.86 en 1990 y 0.96 en 2008, de donde 1 es la máxima calificación¹¹.

Los actores políticos facilitaron esta transición, ensanchando el campo para una participación de las distintas fuerzas políticas y sociales. A diferencia del proceso tutelado de la Constituyente de 1980, la presidencial de 1981 tuvo un carácter más plural, pues el PDC obtuvo la personalidad jurídica e ingresó en la carrera; en 1994, Unificación Democrática (UD), fusión de varias organizaciones, fue el primer partido que compitió reivindicando una etiqueta de izquierda, gracias a la extensión de las fronteras democráticas que trajo los acuerdos de paz centroamericanos. En 2013, la elección se celebró con el inédito número de nueve partidos.

Los avances no eximieron que se presentasen crisis de consideración como la de 1985 y sobre todo la de 2009. La primera la desató el ánimo prorroguista de Suazo. En la segunda, luego de una álgida disputa en torno a la iniciativa del presidente Manuel Zelaya de organizar, al margen del Tribunal Supremo Electoral (TSE), un referéndum para la convocatoria a una Asamblea Constituyente, se defenestró al presidente con la participación del Ejército, el Congreso, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y otras instituciones. El conflicto reveló disfunciones graves de la sociedad, las instituciones

¹⁰ Fabrice Lehoucq. « Elections, droit de suffrage et participation électorale en Amérique Centrale 1900– 000 » En : *Problèmes d'Amérique Latine* (54), otoño de 2004, p. 18.

¹¹ Programa de las Naciones para el Desarrollo y Organización de los Estados Americanos. *Nuestra democracia*. México: PNUD–OEA, 2011, p. 65.

y la clase política¹², y colocó al país en la picota internacional. La elección de 2009 se celebró en un ambiente de libertades restringidas y competitividad recortada si bien los datos de la jornada electoral correspondieron a las preferencias del electorado y generaron una alternancia partidaria en el poder¹³. El denominador común fue la pretensión, real o supuesta, del presidente de encontrar un mecanismo para permanecer en el poder y en ambas ocasiones, la resistencia provino de la oposición y de fracciones relevantes de la misma organización del mandatario. Amén de esas crisis, han sido recurrentes los conflictos entre Poderes y el Judicial lleva la peor parte: magistrados de la CSJ fueron removidos, a menudo con procedimientos de endeble legalidad y larvados conflictos políticos, en los gobiernos de Suazo, Callejas y Lobo.

La segunda característica de la elección de 1981 y de las que la siguieron hasta 2009 fue el bipartidismo, arraigado en la historia, pero ya excepcional en el contexto latinoamericano. Si al despuntar el siglo XXI, menos del 15% de los partidos relevantes en América Latina fueron fundados antes de 1925, Honduras inscribía sus dos partidos principales en esa fase y carecía de organizaciones significativas creadas luego (un rasgo compartido sólo con Colombia y Paraguay)¹⁴. En la elección de la apertura, los candidatos liberal y nacionalista acapararon 95.5% del voto, quedando apenas 2.5% para el candidato del PINU, y 1.6% para el del PDC.

Como antes, cuando se abrieron ventanas democráticas, los electores confiaron en los partidos históricos. Empero, desde el retorno a la democracia, la rivalidad se alejó de la polarización, incluso violenta, que caracterizó al país hasta entrado el siglo XX. Se instaló un bipartidismo moderado, de escasa volatilidad, poco ideológico, centrípeto y de anclaje conservador. En las legislaturas de 1994, 1997, 2001 y 2005, en un autoposicionamiento ideológico entre 0–izquierda y 10–derecha, el promedio parlamentario fue de 5.4; 6.1; 5.8 y 5.7 respectivamente, con un pico de 8.6 para los legisladores del PN y de 5.8 para los del PL¹⁵. Esta sensibilidad es compartida con el cuerpo electoral. En 2013, sobre esa misma escala, los simpatizantes del PN, UD, PL y PAC se colocaban entre 7.1 y 5.7; únicamente los de Libre se situaban en el margen izquierdo y aun así en una postura bastante centrista (4.2)¹⁶. De hecho, Honduras es una de las naciones latinoamericanas con mayor porcentaje de autoidentificación con la derecha y a la inversa, menor adhesión a la izquierda. En 2013, 39% de los encuestados se ubicó en la derecha (porcentaje sólo superado en República Dominicana), 12% en la izquierda (penúltima posición, por delante de Paraguay)¹⁷.

La renovación de la oferta partidaria tampoco tuvo oportunidades para cristalizar en el período militar que colocó cortapisas a las nuevas organizaciones, a la par que satisfacía algunas ambiciones de cambio social y, en ciertas fases, hasta gozó de la simpatía de las corrientes demócrata–cristiana o comunista. En cierto sentido, el ciclo militar ralentizó cualquier evolución del sistema partidario. Las fuerzas que debutaron en la presidencial de 1981, el PINU y el PDC, estaban lejos de contar con estructuras nacionales, liderazgos conocidos o recursos importantes para encarar una campaña electoral. Además, la apuesta del electorado por los partidos o los candidatos con larga trayectoria,

¹² Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Para que los hechos no se repitan. San José: Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2011. p. 391

¹³ Michelle Taylor–Robinson. “The Honduran General Election of 2009”. En: *Electoral Studies* (30), 2011, p. 370.

¹⁴ Manuel Alcántara. *Partidos políticos latinoamericanos: ¿instituciones o máquinas ideológicas?* México: Gernika, 2006, pp. 90-94.

¹⁵ Universidad de Salamanca. *Elites parlamentarias latinoamericanas: Honduras 1994–2005*, p. 17.

¹⁶ Carlos Meléndez. *Honduras, elecciones 2013: compra de votos y democracia*. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014, p. 13.

¹⁷ *Latinobarómetro*. Informe 2013, p. 29. Disponible en: www.latinobarometro.org



previa a los paréntesis militares, fue la tónica en América Latina: se produjo en las primeras elecciones democráticas de Argentina, Bolivia, Chile, Perú, Uruguay.

Por lo tanto, tal vez lo sorprendente no fuese la hegemonía liberal–nacionalista en el retorno a la democracia sino su permanencia durante tres décadas. El predominio no se desmintió y en los comicios siguientes se acostumbraron a sumar porcentajes vecinos a 95%. Cifras próximas se encontraron en las alcaldías y en la composición del Parlamento, hasta 2009, cuando por primera vez el bipartidismo contó con menos del 90% de los diputados. Los votos restantes se los distribuyeron el PINU, el PDC, UD y los escasos candidatos independientes que se animaron a competir para alcaldías o diputaciones.

A los motivos ya señalados para el enraizamiento de los partidos mayoritarios, se requiere añadir consideraciones sobre las políticas públicas. Aun desde la época militar, aunque su peso en la economía ha sido históricamente limitado, el Estado mostró una sensibilidad mayor que en otros países de la región (con excepción de Costa Rica), para invertir en áreas sociales, lo que sugiere una cierta receptividad de las elites partidarias frente a las demandas de la población¹⁸. Porque Honduras resistió mejor que muchos países latinoamericanos la crisis económica de los años ochenta, el neoliberalismo de los noventa llegó con un paso más discreto durante la primera administración nacionalista encabezada por Rafael Callejas. Se ahorraron así tanto los efectos más severos de la crisis como de los ajustes estructurales que desmoronaron partidos históricos de América Latina. La mayoría del electorado se desplazó entre azules nacionalistas y rojos liberales con mínima volatilidad, tanto más necesaria de subrayarse que el bipartidismo no reposó en mecanismos de mayoría simple que incentivan sistemas de esa naturaleza, sino que se produjo en el esquema proporcional característico de América Latina¹⁹. De hecho, hasta en exigentes perspectivas comparadas, el sistema partidario hondureño se caracterizó por su elevada institucionalización, baja volatilidad electoral, presencia nacional y arraigo territorial²⁰.

El tercer rasgo de las elecciones fue el inicial tono colorado del bipartidismo. De los nueve gobiernos entre 1982–2014, cinco fueron liberales y cuatro nacionalistas. El PN no conservó el gobierno por dos mandatos consecutivos hasta romper la racha con Juan Orlando Hernández en 2013, en tanto que el PL se había acostumbrado a ejercer dos períodos antes de ceder el poder (excepción hecha de 2009, cuando la derrota fue precedida por la defenestración de Zelaya y la ruptura de hecho del Partido Liberal). Luego, el cuadro se equilibró, incluso con ventaja nacionalista en el siglo XXI, en contraste con el liberalismo que ofrece una imagen declinante desde la victoria de Carlos Flores en 1997, como si flaqueasen las bases de su ventaja (ver gráfico 1).

El inicial predominio electoral liberal tuvo raíces políticas, sociales y geográficas. En el medio siglo desde la llegada al poder de Carías hasta el retiro militar del poder, los liberales gobernaron un tiempo corto y asociaron la presidencia de Ramón Villeda a una gestión democrática y reformista

¹⁸ Fabrice Lehouq. “La economía política de la desigualdad en Centroamérica”. En: Anuario de Estudios Centroamericanos (38):98-99, 2012.

¹⁹ Cf. Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de cultura económica, 1994.

²⁰ Michelle Taylor Robinson. “Selección de candidatos al Congreso Nacional de Honduras por los partidos tradicionales”. En: Flavia Freidenberg, Manuel Alcántara. *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. México: UNAM–TEDF–Universidad de Salamanca, 2009, pp. 329–333.

(1957–1963). El golpe de Estado de 1963 que frustró la probable victoria de Modesto Rodas agrandó la leyenda reformista del partido. Opositores a los militares alimentaron expectativas de libertad, progreso social y honestidad, cubrieron un amplio espectro social y político desde la afinidad con la izquierda a posiciones más bien conservadoras a las que perteneció el primer candidato, Suazo. Al inicio de la transición democrática, el liberalismo contaba con un panteón extenso de héroes y mártires²¹ y con una base social menos acostumbrada que la nacionalista a los límites de la administración de la gestión del Estado. En los años primeros de la democracia, el nacionalismo debió aguardar el desgaste de las gestiones liberales y la emergencia de liderazgos carismáticos para revertir su debilidad. Ejemplares de esa dinámica fueron Rafael Callejas y Ricardo Maduro: ambos dominaron las primarias nacionalistas y desarrollaron campañas con el sello de la modernidad, en sintonía con un país más urbano, con nuevos y plurales actores sociales (organizaciones de mujeres, jóvenes, iglesias, etnias, etc.) y con una cultura política un poco más exigente²². Por su parte, el liberalismo no logró reemplazar en las nuevas generaciones el recuerdo de Villeda con otra gestión de iguales logros. La nostálgica evocación del reformismo de Villeda medio siglo después subrayaba, por contraste, esa ausencia²³. De hecho, volvió a encarnar el reformismo social en contraposición al neoliberalismo económico implantado en la gestión de Callejas, pero las sucesivas administraciones de Carlos Reina y Flores aportaron escasas modificaciones a esas líneas. Al final, se distendió el vínculo más espontáneo entre liberalismo, democracia, progreso social.

En el campo social, si bien ambos partidos cubren transversalmente las distintas categorías, el liberalismo llegó a la transición democrática con alianzas con los sectores medios y populares organizados como sindicatos, gremios de pequeños productores, frentes universitarios, etc. que buscaron cobijo en un partido predispuesto a innovaciones sociales, y opositor a los militares y nacionalistas que mostraban posiciones más cerradas, hasta represivas. Al mismo tiempo, esa mezcla de logros y promesas restó espacio a organizaciones de izquierda. Como en el caso anterior y por razones similares, los lazos con los movimientos sociales se atenuaron y varios sindicatos se desligaron del bipartidismo. Este posicionamiento no menguó las entradas del liberalismo en el mundo empresarial ni cuestionó la economía de mercado. Varios de sus dirigentes connotados vienen directamente de poderosos núcleos empresariales. Por su lado, el nacionalismo, ya desvinculado del período militar, remozado en sus cuadros dirigentes, incluso sensible a concepciones demócrata-cristianas, compite en el terreno social. La entrega de subsidios condicionados, uno de los rostros principales de las políticas sociales latinoamericanas en el inicio del siglo XXI, fue un puntal de la administración de Porfirio Lobo. El “Bono 10.000” fue proseguido en la administración de Hernández²⁴.

Por último, la geografía de las primeras elecciones lució colorada. Como es habitual, las pautas de distribución territorial de las preferencias políticas poseen raíces largas y relativa estabilidad en el tiempo. El PL sentó su supremacía en el corazón del país, cubrió la costa norte (departamentos de

²¹ Cf. Carlos Roberto Reina. *Huellas de una lucha*. Tegucigalpa, 1997.

²² Víctor Meza (coordinador). *Proceso electoral 2001: monitoreo desde la sociedad civil*. Tegucigalpa: CEDOH, FFD, 2002, pp. 29–58.

²³ A modo de ejemplo, esta descripción: “Fue la época luminosa, siempre añorada. La del Partido Liberal transformador, la de las grandes conquistas sociales, la que señala la historia patria con el nombre de Ramón Villeda Morales. Cuando la admiración la atraía la nobleza, cuando el liderazgo lo construía el idealismo, cuando el respeto lo ganaba la honestidad”. Luz Ernestina Mejía, “Abanderado”. En: *El Heraldo*, 8 de septiembre de 2012.

²⁴ El gobierno de Hernández informó que en los primeros cien días de gestión distribuyó el bono a 251.000 hogares. Presidencia de la República, 100 días trabajando, s/d, p.15



Colón, Atlántida, Yoro, Cortés, Santa Bárbara) y el centro (Comayagua, Morazán, La Paz, El Paraíso, Olancho). El PN probó su fuerza en la aislada Mosquitia, en el sur (Choluteca y Valle), en la frontera occidental, rural (Intibucá, Lempira, Copán²⁵).

Esta repartición favorecía al liberalismo, afincado en la zona demográfica urbana, industrial, con movimientos migratorios positivos, mejor desarrollo humano e infraestructura. Al inicio de la transición democrática, el liberalismo apareció como el portavoz de las ciudades, de las categorías que se sentían creadoras de la sociedad moderna, como los obreros, universitarios, intelectuales. El nacionalismo implantado en el occidente rural, pobre, poco alfabetizado, expresaba el sentir de las comunidades más tradicionales. Sin embargo, en una de las evoluciones más significativas, impulsada al inicio por la candidatura de toques modernizadores de Callejas, arrebató progresivamente Tegucigalpa. Así contrabalanceó el dominio liberal del valle del Sula y generó opciones para disputar la presidencia. De manera simultánea, mientras el liberalismo ha sufrido tasas altas de abstención en sus bastiones, el nacionalismo aprovecha que sus fortalezas coinciden con los departamentos participativos.

La geografía electoral pone en evidencia una dinámica nacional en sus evoluciones. En la primera victoria nacionalista, de la mano de Callejas, en 1989, 16 de 18 departamentos la respaldaron, apenas dos a los liberales. En 1993, los liberales recuperaron el gobierno y se impusieron en 13 departamentos; igual que en 1997. En 2001, los nacionalistas volvieron al mando, con victorias en 16 departamentos. En 2005, Zelaya triunfó en 14 departamentos. En 2009, Lobo venció en todos los departamentos y en la mayoría osciló alrededor de su media nacional, igual que Elvin Santos, el derrotado candidato del PL. La desviación estándar departamental fue de 3.7 para el PN y de 3.3 para el PL que indican modestas variaciones territoriales. La homogeneización territorial sugiere una nacionalización de la vida política que atenúa las particularidades regionales e implica un “debilitamiento y fragmentación territorial del bipartidismo tradicional”²⁶. Razones estructurales contribuyen a explicar esa evolución: la extensión de las redes nacionales de medios de comunicación, la mejor integración de las zonas aisladas al juego nacional, el proselitismo partidario fuera de los bastiones, la atenuación de las oposiciones más notorias entre liberales y nacionalistas. Esa tendencia no es irreversible. La ruptura del bipartidismo en 2013 legó una geografía electoral más contrastada.

b. Las reformas, los progresos y los límites de las elecciones en Honduras

Con la realización periódica de procesos electorales, mejoró la calidad de los comicios, se reforzó la transparencia y se ampliaron las oportunidades de decisión de los ciudadanos. El sistema político procuró brindar mayores garantías para el respeto del sufragio a través de continuas reformas constitucionales y legales, políticas y electorales, con el empuje de la sociedad civil y el respaldo de la comunidad internacional. Pese a los avances técnicos, las elecciones continuaron bajo un manto de sospechas, reflejo de la escasa confianza ciudadana en las instituciones y el comportamiento de actores que, a veces, privilegiaron ganancias partidarias sobre el afianzamiento institucional.

²⁵ Willibald Sonnleitner. “Las elecciones en México y Centroamérica: polarización o fragmentación”. En: Salvador Romero Ballivián (compilador). Atlas electoral latinoamericano. La Paz: Corte Nacional Electoral, 2007, pp. 209–211.

²⁶ Álvaro Cáliz, Willibald Sonnleitner. “La paradoja hondureña”. En: Willibald Sonnleitner. Explorando los territorios del voto. Guatemala: IHEAL, BID, CEMCA, 2006, p. 27.

Las condiciones para un ejercicio más libre y seguro del sufragio progresaron en consonancia con las evoluciones en América Latina y muchas veces con un carácter pionero en el triángulo norte centroamericano. Esa precocidad se explicó probablemente por la ausencia de un conflicto armado interno. Las energías pudieron concentrarse en el mejoramiento de las elecciones con un aprovechamiento de las buenas prácticas experimentadas en otros países latinoamericanos o con políticas innovadoras.

En 1985, se adoptó la papeleta única impresa por el organismo electoral, y distribuida a cada ciudadano en el momento de la votación en lugar de la práctica previa de impresión y distribución de papeletas a cargo de cada organización. Antes, era común que el ciudadano acudiese al centro de votación con su papeleta, lo que facilitaba eventuales presiones sobre los votantes, el clientelismo o la identificación de las preferencias.

Honduras se adelantó a sus vecinos adoptando en 1997 el voto residencial. La descentralización de los recintos de votación mejoró las oportunidades para el ejercicio del sufragio en las comunidades rurales y en los barrios periféricos. La centralización en las cabeceras municipales, frecuente en Guatemala y El Salvador, durante y después de las guerras civiles, buscaba asegurar un mejor control de los partidos y de los mismos organismos electorales, y reducir los riesgos de organizar los comicios en áreas de conflicto. Empero, la decisión perjudicaba a los votantes más pobres y preservaba los lazos clientelistas gracias al traslado, en ciertos lugares directamente acarreo, de votantes.

Igualmente vanguardista fue la inscripción automática en el censo electoral una vez que el ciudadano recibía su documento de identidad del Registro Nacional de las Personas (RNP) y la emisión de cédulas con medidas biométricas de seguridad (1987). Se ahorró al ciudadano la realización de una actividad específica para inscribirse en las listas electorales, lo que evitaba perder a las franjas más vulnerables o menos interesadas en los asuntos políticos. Tales avances se desdibujaron con el tiempo. A inicios del ciclo electoral 2012-2013, el RNP indicaba que en sus oficinas tenía aproximadamente un millón de cédulas no reclamadas por los ciudadanos²⁷, una cifra gigantesca que se explica por la demora de meses entre el inicio del trámite y la recepción del documento. La entrega se vició igualmente por la intervención de activistas políticos, convertidos en oportunidades en los intermediarios entre el RNP y los ciudadanos. Los militantes solicitaban los documentos en nombre de los ciudadanos y recibían decenas, cientos de cédulas para distribuir las entre los ciudadanos afines a la organización. Distribuían muchas pero pasadas las elecciones, no se incomodaban en botar las no entregadas, con un pésimo impacto en la imagen del RNP²⁸. El esquema suponía además una administración del RNP compartimentada partidariamente y un cuoteo parecido de los oficiales del Registro Civil²⁹. Por último, ante la débil infraestructura del RNP, la vigencia de las cédulas se prolonga de manera automática por disposiciones legales, lo que restringe la actualización del censo. En 2013, el RNP realizó un significativo esfuerzo para distribuir directamente las cédulas a los ciudadanos a través de brigadas móviles, un paliativo que evitó el manejo sesgado de las tarjetas de identidad y ayudó a apaciguar el ambiente. La renovación completa de la documentación permanece como un desafío estructural asumido como

²⁷ El Heraldo. "Un millón de cédulas sin reclamar en RNP", 23 de octubre de 2012.

²⁸ Registro Nacional de las Personas. Memoria 2013. Tegucigalpa: RNP, 2014, p. 16.

²⁹ La Tribuna. "La mayoría de registradores se los dieron a Libre reclaman liberales", 8 de mayo de 2013.



un compromiso por todos los candidatos presidenciales de 2013 en el “Compromiso de garantías mínimas”.

La Constitución del retorno a la democracia rompió el control de hecho del Poder Ejecutivo sobre la organización de las elecciones y creó el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), al margen de los tres Poderes, adscribiéndose al modelo dominante en América Latina de un organismo autónomo, centralizado, especializado y permanente, iniciado en los años veinte en Uruguay³⁰. El TNE recibió el mandato para los asuntos técnicos y administrativos de la elección así como la función jurisdiccional. Sus responsables eran designados por los partidos (uno por organización) y uno o dos miembros nombrados por la CSJ para asegurar un número impar. El control cruzado debía prevenir las manipulaciones en las fases previas a la jornada electoral y luego la alteración de los resultados. El dominio partidario era completo, tanto por la designación de los responsables como, y de manera fundamental, por la facultad expedita de remoción. La probabilidad en América Latina de tener elecciones aceptables crece de 0.48 cuando el organismo electoral está dominado por un partido a 0.85 cuando hay una composición multipartidaria³¹, modelo adoptado con el TNE.

El TNE organizó elecciones que permitieron la alternancia, pero su labor no despejó las susceptibilidades. Entonces, respondiendo a un amplio compromiso de los partidos en 2001, en 2004 se aprobó una reforma constitucional y una nueva ley electoral. En este proceso, como en otros momentos de acuerdo político (o de crisis), la comunidad internacional generó espacios de diálogo, de acercamiento de actores y de asesoramiento técnico, a menudo considerados de manera favorable. La reforma se saludó como un avance democratizador.

Para reemplazar al TNE, se creó el TSE, con competencias ampliadas y conservando sus características esenciales: un organismo electoral unificado, con responsabilidades técnicas, administrativas y logísticas a la par de jurisdiccionales, aunque sus resoluciones pueden ser impugnadas ante la CSJ en casos de presunta inconstitucionalidad³². La modificación sustancial pasó por el retiro a cada partido de la designación de un magistrado y de la facultad de cesarla a simple solicitud³³. Indicó el deseo de reducir la partidización del organismo para consolidar un árbitro por encima de los jugadores: el TSE debía integrarse con tres magistrados titulares sin ejercicio de responsabilidades partidarias de alto nivel. El paso a una composición apartidista, en principio más independiente y profesional, fue la tendencia latinoamericana al finalizar el siglo XX, con ganancias de legitimidad social y política³⁴. México, Bolivia, Perú o Panamá se encaminaron en esa dirección señalada previamente por Costa Rica. Finalmente, desprendiéndola del TSE, la reforma constitucional otorgó autonomía institucional al RNP, responsable del servicio de registro civil y de identificación.

³⁰ Juan Jaramillo. “Los órganos electorales supremos”. En: Dieter Nohlen et al.. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, op. cit., p. 682.

³¹ Jonathan Hartlyn, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo. “La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea”. En: América Latina Hoy, (51), enero 2008.

³² Jesús Orozco. “Evolución y perspectivas de la justicia electoral en América Latina”. En: Revista mexicana de derecho electoral (1), enero-junio de 2012, p. 121.

³³ Edmundo Orellana. “Análisis comparativo de la legislación electoral”. En: CEDOH, Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras, op. cit., p. 46.

³⁴ Daniel Zovatto, Jesús Orozco. “Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007: lectura regional comparada”. En: Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007. México: IDEA – UNAM, 2008, pp. 122–123.

Pese a las reformas, las elecciones despiertan escasa confianza. Según el Latinobarómetro, en 2009, apenas 23% de los hondureños creía limpias las elecciones, la mitad de la media latinoamericana (44%)³⁵. Corolario previsible, la confianza en el TSE es frágil, incluso en los beneficiarios de los cómputos, los parlamentarios. La mucha o bastante confianza en las autoridades electorales fue manifestada por 36.1% de los congresistas en 2002 y 28.5% en 2006, el penúltimo guarismo del continente³⁶. En 2011, en una encuesta nacional, 17.3% expresó su total o mucha confianza en el TSE, en un escenario de escepticismo generalizado con las instituciones³⁷. Las primarias de 2012 fueron juzgadas fraudulentas por 72.7% contra 20% que las catalogó como transparentes³⁸. La elección de 2013 dividió la opinión pública entre quienes creían que los resultados reflejaron la voluntad ciudadana (55.3%) y quienes pensaban que lo hicieron poco o nada (44.7%)³⁹. Los sectores más instruidos, con mejores ingresos, interesados por la política fueron los más descreídos, como si la desconfianza fuese el signo de la perspicacia. Ni la evaluación positiva de la observación internacional afecta esa percepción. Para esos mismos comicios, la Misión de la Unión Europea (UE) concluyó que “los magistrados del TSE lograron actuar, en general, como una institución neutral y, de manera crucial, adoptaron el principio de transparencia como una prioridad”⁴⁰.

Cada proceso renueva el temor del retorno del fraude y prepara un terreno fértil para la denuncia, antes, durante o después de la elección. En los altos círculos políticos se admite simultáneamente que si el fraude presidencial es difícil tampoco puede darse por sentada la transparencia, y que la manipulación sería una práctica común en la elección legislativa, facilitada por el complejo sistema de voto preferente con listas abiertas y la composición partidaria de las mesas que se presta a la compra y venta de credenciales.

Los actores institucionales y políticos hicieron poco para fomentar la confianza y en varias oportunidades antepusieron la ventaja partidaria a consideraciones institucionales, incluso legales. Contra la prohibición constitucional de designar como magistrados del TSE a autoridades partidarias, desde 2004, el Parlamento eligió a destacados dirigentes⁴¹. En 2005, el presidente del TSE proclamó la victoria de Zelaya prácticamente en ausencia de datos oficialmente tabulados y después integró el primer gabinete de ese presidente. En una célebre declaración, Zelaya indicó que para ganar se debía contar con un margen de 10% de fraude. En 2009, en la noche de la elección, el TSE proclamó que la participación superó 60%. Al final, las cifras oficiales señalaron una participación menor a 50%, la más baja desde el retorno a la democracia. Ese año, la tasa de participación era un dato político sensible por la convocatoria a la abstención de la Resistencia⁴² que a su vez descalificó la cifra oficial de participación. La propuesta del TSE en 2011 para modernizar la legislación electoral, incluyendo “buenas prácticas electorales” latinoamericanas, fue engavetada sin atisbos de discusión parlamentaria.

³⁵ Para los datos del Latinobarómetro citados en el texto, cf. www.latinobarometro.org

³⁶ Universidad de Salamanca. Boletín datos de opinión: (des) confianza en los organismos y procesos electorales en América Latina, 10-09, julio 2009, p. 3.

³⁷ Instituto Nacional Demócrata. Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011. Tegucigalpa: NDI, 2011, p. 24.

³⁸ “Hondureños ven fraude en elecciones 24/N”. En: El Heraldo, 23 de enero de 2013.

³⁹ Borge y asociados. Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, pregunta 10 (inédita).

⁴⁰ Misión de observación electoral de la Unión Europea. Informe final. Tegucigalpa: Misión de observación electoral de la Unión Europea, 2014, p. 14.

⁴¹ Víctor Fernández. “Democracia e institucionalidad”. En: CEDOH, Democracia y gobernabilidad: evaluación y perspectivas. Tegucigalpa: CEDOH, 2010, p. 97.

⁴² Willibald Sonnleitner. “Las últimas elecciones en Centroamérica: ¿el quiebre de la tercera ola de las democratizaciones?” pp. 21-25.



En un área política de las reformas electorales, a partir de 1989, se incorporaron las elecciones internas para seleccionar autoridades y primarias para elegir candidatos, mediante una evolución progresiva. Comenzó como una práctica del liberalismo “que le permitió insuflarle aires de democratización a sus procesos electorales”⁴³; el nacionalismo se sumó más tarde, porque la elección de 1985 dejó establecido el liderazgo en Callejas. Pasada esa circunstancia excepcional, se convirtió en un ejercicio de los dos grandes partidos que estructuran corrientes o movimientos internos para disputar los cargos presidenciales, parlamentarios y municipales. Los partidos pequeños se acogieron a la posibilidad de designar sus candidatos mediante convenciones. De una elección primaria acotada al nivel presidencial, los ciudadanos recibieron la posibilidad de escoger también a los candidatos legislativos y municipales. La existencia de papeletas distintas por cada nivel electivo, permite el voto cruzado entre corrientes pero no entre partidos (en el momento de votar en la primaria, un ciudadano podría elegir el candidato presidencial de la corriente A, el candidato a alcalde de la B y candidatos a diputados de todas las corrientes inscritas). Por último, de un proceso organizado por el partido se pasó a primarias simultáneas, con padrón abierto, organizadas, financiadas y proclamadas por el TSE. Estas evoluciones convierten a las primarias hondureñas en un ejercicio político con escaso parangón internacional. Después de la presidencial, representan el momento más importante de la política encarada con un despliegue de medios y recursos próximo al utilizado en la contienda general. En 2012, participó casi la mitad de los inscritos en el censo, testimonio de la fortaleza y enraizamiento de los partidos. Honduras presenta una paradoja de talla mundial: como los niveles de participación son próximos en las primarias y en las elecciones generales, tiene un promedio excepcionalmente alto de concurrencia a una selección interna de candidatos y una tasa modesta en elecciones generales.

Asimismo, ya en la elección general, los ciudadanos eligen directa y separadamente al presidente, los parlamentarios y los alcaldes. Las papeletas diferenciadas y el voto preferente personalizado en un sistema de listas abiertas para la elección congresal, fueron considerados un adelanto democrático pues ofrecieron libertad a los votantes para confeccionar, en la práctica, su propia nómina a partir de las planillas de todos los partidos⁴⁴. Sin embargo, la simultaneidad de la elección presidencial y parlamentaria así como la identificación partidaria provocan que el voto por congresistas esté altamente condicionado por la preferencia en el nivel presidencial. Aún más, la solidez partidaria mitigó algunos de los habituales efectos corrosivos del voto preferente individualizado sobre la cohesión partidaria, perceptibles en sistemas de partidos menos consolidados⁴⁵.

El férreo control de las cúpulas sobre las candidaturas parlamentarias se atenuó. El perfil de los congresistas se modificó. Cierto, aún es frecuente que sea el de un hombre de 35 a 54 años con educación superior y capital político familiar⁴⁶, en un sistema partidario con rasgos dinásticos. Empero, la presencia femenina se extendió y cambios menos perceptibles a primera vista también modifican la composición parlamentaria. Grupos más populares se abren campo entre las élites tradicionales, profesiones más variadas rompen la monotonía de

⁴³ Leticia Salomón. “La nueva ley electoral y su impacto político y cultural”. En: CEDOH, Democracia, legislación electoral y sistema político en Honduras, op. cit., p. 2.

⁴⁴ Ernesto Paz. “La reforma política electoral en Honduras”. En: Daniel Zovatto, Jesús Orozco (coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978–2007, op. cit., pp. 641–642.

⁴⁵ Cf. Fernando Tuesta. “Un voto letal: el voto preferente y los partidos políticos en el Perú”. En: Revista de derecho electoral (15), enero-julio de 2013, pp. 251–270.

⁴⁶ Programa de las Naciones para el Desarrollo. Informe sobre desarrollo humano–Honduras 2011. Tegucigalpa : PNUD, 2012, p. 132.

los abogados, candidatos con menos recorrido político y partidario despuntan para tratar de reconquistar la confianza: “periodistas de todo tipo (de noticias, deportivos, de espectáculos), futbolistas (porteros, defensas, volantes y delanteros), comediantes (nuevos y veteranos), empresarios y comerciantes (contestatarios o no)”⁴⁷. Quizá como antes, en otras latitudes, el ejercicio regular del sufragio universal minimice progresivamente el papel de las élites a favor de clases medias y populares⁴⁸.

c. La pérdida de capacidad inclusiva de las elecciones y el descenso de la participación

El principal desafío para el sistema político y electoral es encarar el debilitamiento de su capacidad para generar participación, lograr que la inclusión en los listados se traduzca en asistencia a las urnas. La talla del censo electoral casi se triplicó entre 1985–2013 (181.5%), estableció la mejor marca centroamericana y probó la efectividad de la inscripción automática. Más del 91% de los hondureños figuran en el censo, sin distinciones significativas entre áreas urbanas y rurales, hombres y mujeres⁴⁹.

Sin embargo, esa dimensión del censo no se refleja en las urnas. De 1985 a 2014, la cantidad de votantes sólo se duplicó (aumento en 104%), en tanto que Guatemala la triplicó en un lapso parecido. La participación hondureña en elecciones presidenciales del siglo XXI es la más baja de América Central, con 57.4%. El país más cercano es El Salvador (61.4%) y Panamá encabeza la lista (76%). La presidencial de 2009 marcó el peor punto, con una participación inferior a 50%. Cierto, ella se organizó en una coyuntura atípica, a pocos meses de la defenestración del presidente Zelaya, en un ambiente tenso, con un llamado de la Resistencia a la abstención que convenció a una fracción del electorado, aunque en un porcentaje modesto⁵⁰. Ya antes, la presidencial de 2005 había marcado el menor registro histórico. Por lo tanto, más que un accidente, la abstención de 2009 se inscribió en una tendencia declinante, al punto de convertirse en una pieza clave de las elecciones. La presidencial de 2013 revirtió el declive, con un repunte hasta 61.1%. Es pronto para indicar si se trata de una inflexión, una pausa en una ruta descendente o la estabilización de una pauta de asistencia que fluctuaría alrededor de 50%-60%. En tres décadas, Honduras ha perdido aproximadamente 25 puntos de participación, como ilustra el gráfico 1.

⁴⁷ Miguel Cáliz. “¿En quién confiar”. En: El Heraldo, 22 de julio de 2012.

⁴⁸ Cf. Alain Garrigou. *Histoire sociale du suffrage universel en France*, op. cit., pp. 283–297.

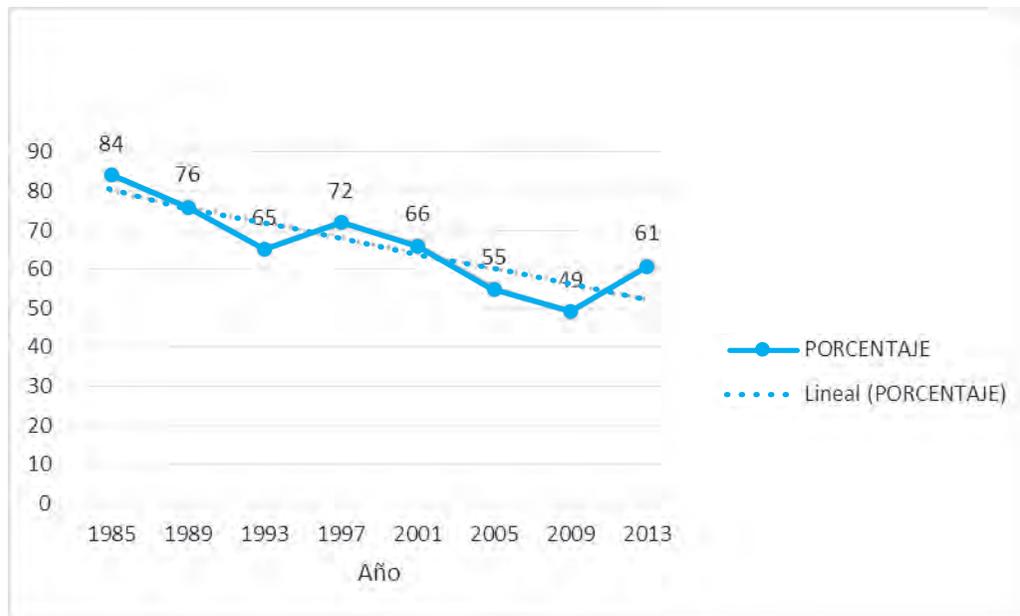
⁴⁹ Instituto Nacional Demócrata, Diagnóstico al Censo electoral. Tegucigalpa: NDI–Hagamos Democracia, 2012, pp. 23–28.

⁵⁰ Mitchell Seligson (coordinador). *Cultura política de la democracia en Honduras 2010*. Tegucigalpa: Vanderbilt University. Hagamos Democracia, FOPRIDEH, 2011, p. 165.



Gráfico 1

Evolución de la participación electoral en Honduras (1985-2013)



Fuente: Democracia, elecciones y ciudadanía en *Honduras: perspectivas comparadas y planteamientos para la reforma electoral*. Instituto Nacional Demócrata (NDI), 2014.

El descenso se explica por cuestiones técnicas relacionadas con la lenta actualización del censo electoral, y la excede, pues responde también al distanciamiento ciudadano con la estructura institucional, la pérdida de confianza en las elecciones como eje ordenador de la vida colectiva, la insatisfacción con los resultados de la democracia, el desengaño con los partidos y el balance de los Gobiernos, y a la extensión de la violencia.

Parte de la caída tiene una causa estadística, corresponde a una “abstención artificial” por la deficiente depuración del censo con información de fallecidos, fruto de la escasa cultura registral de fallecimientos. Ese inconveniente tampoco pudo ser subsanado con la renovación de la tarjeta de identidad que debía darse a partir de 2006 cuando vencían los documentos emitidos en 1996⁵¹; hasta la presidencial de 2013, en cada oportunidad, se prorrogó la vigencia de las tarjetas; 300 000 muertos figurarían en el padrón⁵². Cualquiera que sea la cifra exacta, se incrementa y lastrada cada vez de manera más fuerte (en una situación extrema, el censo podría contar con más inscritos que personas en edad de votar, como en El Salvador). Algo similar puede señalarse con respecto a los emigrantes a Estados Unidos, Canadá, España y México, los principales puntos de destino. Sólo quienes viven en Estados Unidos tienen la oportunidad de votar pero las cifras son mínimas, por razones políticas, técnicas y logísticas. En 2013, de 46 331 inscritos, sufragaron 3 096. El

⁵¹ Mirador electoral. Informe elecciones primarias en Honduras 2008. Tegucigalpa: Mirador electoral, 2009, p. 25.

⁵² Instituto Nacional Demócrata. Diagnóstico al Censo electoral, op. cit., p. 20.

liderazgo político e institucional⁵³, incluso asociativo⁵⁴, detiene el análisis en este punto: es un tópico convenido achacar tan elevada abstención a la limitada actualización del censo, al “millón” de hondureños en Estados Unidos. El argumento minimiza la erosionada capacidad de integración y movilización de los procesos electorales.

Los hondureños han perdido confianza en algunas funciones democráticas y ciudadanas de las elecciones. Dudan de la limpieza de los procesos y de la utilidad del voto. Según el Latinobarómetro de 2008 y 2009, la convicción de que lo más efectivo para cambiar las cosas es el voto la compartía el 45% de los hondureños, relegados al último lugar en América Latina, lejos de la media de la región (59%) y 58% cree que el voto puede cambiar las cosas en el futuro, por debajo de la media (64%). Esas creencias son sólo una dimensión del escepticismo con la democracia. En el período 2005–2013, el apoyo a la democracia fue de 53.5% para una media continental de 57% y la satisfacción de apenas 28.4% frente al promedio de 38.6%. La calidad de la democracia permanece en estándares bajos: en ningún año del siglo XXI el Índice de desarrollo democrático alcanzó el promedio latinoamericano, con un puntaje de 3.7/10 en el período 2002-2013, y figuró en el onceavo puesto sobre 18⁵⁵.

Esos datos impiden interpretar la elevada abstención como signo de conformidad con el sistema, de aprobación implícita de las políticas gubernamentales o de plácida indiferencia ante el relevo de partidos que conservarían las orientaciones. En Honduras, abstención y comodidad democrática no van aparejadas. Sectores crecientes se distanciaron del bipartidismo de manera discreta a través de la abstención, luego, de manera explícita, buscando otras opciones en los comicios de 2013, como ilustra el gráfico 2.

⁵³ Michelle Taylor–Robinson. “The Honduran General Election of 2009”, op. cit., p. 370;

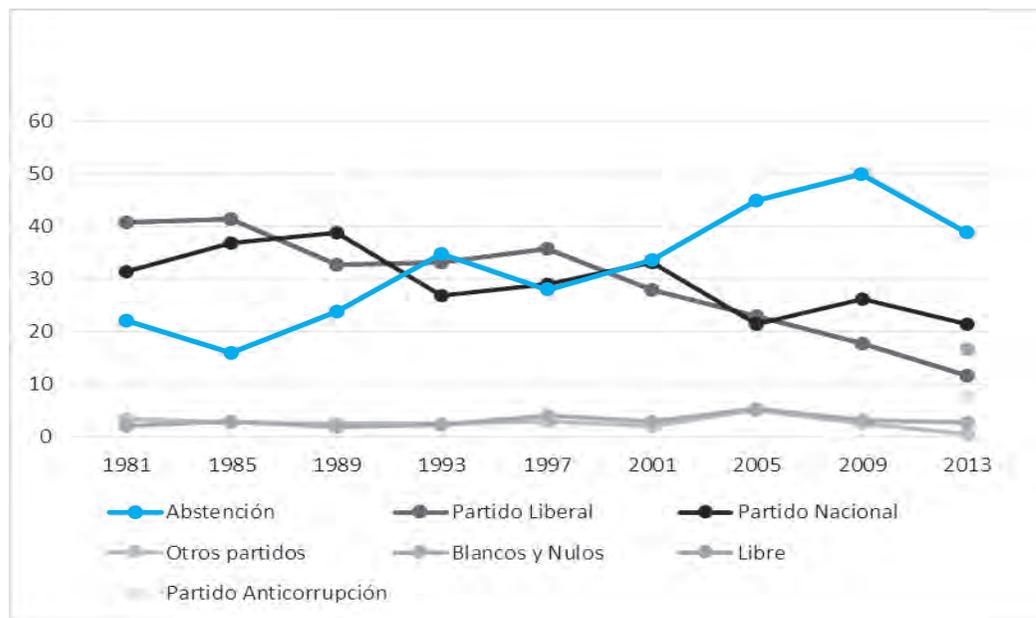
⁵⁴ Cf. Cáritas. Hacia procesos electorales más democráticos y transparentes. Tegucigalpa: Cáritas–Impactos, 2014, p. 17.

⁵⁵ Polilat–Fundación Konrad Adenauer. Índice de desarrollo democrático de América Latina 2013. Montevideo: Polilat–Fundación Konrad Adenauer, 2013, p. 13.



Gráfico 2

Distribución de los inscritos en el censo. Elecciones presidenciales de Honduras 1981-2013



Fuente: Democracia, elecciones y ciudadanía en *Honduras: perspectivas comparadas y planteamientos para la reforma electoral*. Instituto Nacional Demócrata (NDI), 2014.

El predominio del bipartidismo, inalterado entre 1981–2009, con alrededor del 95% de los sufragios válidos, ocultó el peso creciente de la abstención, el alejamiento silencioso de franjas cada vez más importantes del electorado. Apenas había crujidos leves en el campo parlamentario en el cual los partidos minoritarios lograron brechas: en 2009, el PDC, PINU y UD lograron la inédita cifra de 12 escaños, casi un 10%. O señales del lado de los votos blancos y nulos que tuvieron sus puntos altos en 2005 y 2009. Progresivamente, los votantes del PN y del PL representan fracciones cada vez más exiguas del conjunto de inscritos: en el inicio de la democracia, ambos, por separado superaban a los abstencionistas; en 1993, por separado, fueron superados por los abstencionistas; en 2009, juntos pesaban menos que los ausentes.

Retomando la distinción de Albert Hirschmann⁵⁶, hasta la presidencial de 2013, grupos significativos optaron por la “salida”, es decir la abstención, e incluso, la “salida” puede interpretarse en términos más literales, con la emigración, convertida en un “escape a la situación de violencia, inseguridad e incertidumbre”⁵⁷. Se mostraron poco dispuestos a la “lealtad” con los dos partidos históricos.

⁵⁶ Albert Hirschmann. *Exit, Voice, Loyalty*. Harvard U. P. 1971.

⁵⁷ Antonella Spada. “Honduras: de la zona de riesgo al golpe de Estado”. En: PNUD–PAPEP. *Honduras: el desafío de construir una salida a la crisis*. Tegucigalpa: PNUD–PAPEP, 2012, p. 57.

Tampoco alzaron la “voz”, ya fuera respaldando a los partidos minoritarios percibidos como funcionales al sistema, o integrando formas activas de movilización o protesta. La movilización en las calles que provocó la crisis de 2009 se apaciguó después del Acuerdo de Cartagena que permitió el retorno de Zelaya y la transformación de la Resistencia en un partido (2011). Se confirmó la frágil capacidad de acción pública de la sociedad. Por su parte, el conflicto social tiende a estar focalizado. Por categorías, se centra en empleados públicos como el magisterio o el personal de salud; desde el punto de vista geográfico, en el conflicto de tierras en el Bajo Aguán (departamento de Colón⁵⁸), con decenas de muertos⁵⁹, víctimas del enfrentamiento larvado entre grandes propietarios y movimientos campesinos, con un alto costo en derechos humanos⁶⁰.

Esa “salida” se alimentó por motivos políticos. La aplicación de la línea económica liberal retrajo a electores nacionalistas luego del Gobierno de Callejas y el mantenimiento de esas orientaciones desencantó a la base liberal después de las administraciones de Reina y Flores. En general, en América Latina, participación electoral y reformas económicas liberales tendieron a ir en sentidos opuestos⁶¹. La economía creció modestamente (el ingreso per cápita anual disminuyó 1.2% entre 1980–1990, creció 1.1% entre 1990–2008, sólo por encima de Nicaragua), se volvió dependiente de las remesas, principal fuente de divisas, y desencantó a la población⁶². La tranquila alternancia de gobiernos liberales y nacionalistas limó las diferencias entre ambos y restó dramatismo a las contiendas electorales que esbozaban menos proyectos ideológicos o programas de gobierno contrapuestos que enfrentamientos entre las personalidades de los candidatos. Las políticas públicas mostraron continuidades que restaron nitidez a las distinciones partidarias, lo que permeó al conjunto de la sociedad, al punto que un dato sorprendente fuese la similitud en las escalas de valores, expectativas y prioridades de los electores liberales y nacionalistas⁶³. El liderazgo político también exhibió su vulnerabilidad a la hora de responder desafíos imprevistos. El huracán Mitch (1998) activó a la sociedad civil, generó demandas de inclusión y transparencia que a los partidos les costó entender y se debilitó “su calidad de intérpretes, gestores y procesadores de las demandas sociales”⁶⁴. Los gobiernos se hallaron igualmente desarmados ante la vertiginosa espiral de violencia cuyo indicador central, la tasa de homicidios por 100 000 habitantes, trepó de alrededor de 50 a más de 80 entre 2000–2010⁶⁵. Honduras se convirtió en uno de los países más violentos del mundo.

Asimismo, se siente la corrupción en la administración pública como extendida, crónica e impune. Según los datos de Transparencia de 2013, en una escala de 0 a 10, el país obtuvo 2.6, en el lugar 140 sobre 175 países o territorios⁶⁶. La percepción daña el juicio ciudadano sobre las instituciones, actores, dirigentes y lo aleja del juego político: investigaciones han establecido un vínculo entre ser víctima de la corrupción y la pérdida de confianza en las instituciones.

⁵⁸ Eugenio Sosa. “La conflictividad social: encuentros y desencuentros entre actores políticos y sociales y el Estado” en CEDOH, *Conflictividad, Estado y sociedad*. Tegucigalpa: CEDOH, 2013, pp. 68–71.

⁵⁹ Observatorio de derechos humanos del Aguán. Informe estadístico de muertes violentas relacionadas al conflicto de tierras en el Bajo Aguán 2008–2013. Tegucigalpa: Observatorio de derechos humanos del Aguán, 2014, p. 13.

⁶⁰ Human Rights Watch. *Aquí no hay investigaciones*. Estados Unidos: Human Rights Watch, 2014, p. 80.

⁶¹ Sebastián Lavezzolo. “Adversidad económica y participación electoral en América Latina, 1980–2000” ponencia presentada en el XII Encuentro de latinoamericanistas españoles, Santander–2006.

⁶² Cf. Fabrice Lehoucq. “La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades” en *Revista de derecho electoral* (16), julio–diciembre de 2013, pp. 29–32.

⁶³ Instituto Nacional Demócrata. *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*, op. cit., p. 38.

⁶⁴ Víctor Meza. *Honduras: crisis política y solución democrática* (documento de análisis 97). Tegucigalpa: CEDOH, 2012, p. 9.

⁶⁵ Programa Estado de la Nación. *Resumen estado de la región*. San José: Programa Estado de la Nación, 2011, p. 27.

⁶⁶ Los datos de Transparencia Internacional se encuentran en: www.transparencia.org



De manera más reciente, la participación electoral está afectada por la violencia. Se contraponen el norte abstencionista, una de las zonas más peligrosas de América Central⁶⁷, y por ende del mundo, y la franja occidental–sureña, más participativa y con mejores indicadores de seguridad. A diferencia de los impactos de la violencia política, existen pocos estudios sobre las consecuencias de la violencia ligada al crimen organizado y la delincuencia común sobre la participación política. Parte de la explicación de la brecha en las tasas de participación entre la América del sur y la Central puede radicar en los disímiles niveles de violencia, pasados y presentes de ambas zonas. En América Latina, la participación electoral de las presidenciales 2011-2014 y la tasa de homicidios presentan una alta correlación inversa, de -0.71 . En Honduras, la correlación departamental fue de -0.52 para los comicios de 2009 y de -0.42 para los de 2013. Suficiente como para abrir no un expediente sino un debate.

Hoy, la violencia emerge con nuevo rostro, no desde el Estado o contra el Estado, tampoco con contenidos políticos o ideológicos como sucedió en las guerras civiles centroamericanas. Sin embargo, sus efectos limitan la participación y el ejercicio libre del sufragio. Por un lado, el narcotráfico se implantó, en particular en las costas y áreas rurales centroamericanas de escasa presencia estatal, utilizadas como lugar de tránsito de la droga llevada desde el sur hacia el norte del Continente; asimismo, recicló ganancias con el lavado de activos. Cuando el narcotráfico se instala en un territorio para controlarlo, socava las bases de la comunidad, impone el miedo o la complicidad, recorta la competitividad y el pluralismo de la vida política, distorsiona las campañas electorales. Candidatos ajenos a esas estructuras son eliminados o acosados para retirarse de la carrera; si hay algún grado de pluralismo, el desequilibrio de los recursos inclina la balanza del lado de los candidatos coludidos con el crimen organizado. Regiones periféricas de Guatemala y Honduras, convertidas en corredores de la droga, sufren hoy estos escenarios⁶⁸. Este fenómeno tiene más visibilidad a nivel local que presidencial, y afecta igual a estados de México. En esas condiciones, asistir a votar pierde sentido para amplias franjas del electorado o, por el contrario, se convierte en una pesada obligación sin auténtica opción de elegir.

En 2013, en El Paraíso (Copán), un municipio con una reputación ensombrecida, miembros de mesa de varios partidos debieron fugarse, la presencia de observadores y testigos imparciales quedó vetada⁶⁹. La participación reportada alcanzó 84.5%, casi 25 puntos por encima del promedio nacional y una quincena arriba del porcentaje departamental, y el candidato a alcalde superó el 90%. Sin el dramatismo de esas cifras, probablemente por las características más urbanas, en el Municipio de Yoro, Arnaldo Urbina, alcalde reelegido en 2013 y detenido al año siguiente bajo cargos de asociación con el narcotráfico, reunió una docena de puntos adicionales con respecto al candidato presidencial de su partido y acumuló 63.6% de los sufragios. Según Marvin Ponce, ex diputado y asesor del presidente Hernández, unos 35 alcaldes y vicealcaldes estarían ligados con el narcotráfico⁷⁰. El estudio de los resultados atípicos en la participación y en la distribución de las preferencias se convierte ya en una necesidad para detectar indicios de situaciones anómalas.

⁶⁷ Programa Estado de la Nación. Resumen estado de la región, op. cit., p. 35.

⁶⁸ Konrad Adenauer Stiftung. La Red, Seguridad y crimen organizado transnacional. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, La Red, 2011, p. 49.

⁶⁹ Víctor Meza (coordinador). Honduras 2013: proceso electoral, financiamiento y transparencia. Tegucigalpa: CEDOH-NDI, 2014, pp. 108-109.

⁷⁰ "Marvin Ponce dijo que hay unos 35 narco–alcaldes". En: Honduprensa, 8 de octubre de 2014.

Por otro lado, la violencia del crimen organizado y la común con su rostro duro de secuestros, extorsiones, asesinatos, ejecutados por las maras, mina igualmente la participación. La violencia descontrolada no sólo conduce al “hombre a actuar como un lobo para el hombre”, destruye el tejido de la vida colectiva, rompe la confianza en los otros y genera un repliegue inmediato sobre las esferas más íntimas. Allí donde ella impera, se contraen todas las formas de participación e intervención en los espacios colectivos, así sea por algo tan elemental y básico como el temor a circular por las calles, atravesar un área controlada por una mara que no lo identifica a uno como residente, ser víctima de fuego cruzado o simplemente ser asaltado en el transporte público⁷¹. Con el paso del tiempo, la gente teme o se desinteresa por comprometerse con un partido, afiliarse a un sindicato, colaborar con una asociación o un patronato, expresar sus opciones. A la larga, hasta se pierde la voluntad de votar que implica hacerse miembro de la comunidad de ciudadanos y definir el destino colectivo. Como en cualquier entorno altamente agresivo, el objetivo es pasar discreto, disminuir los riesgos, exponerse lo menos posible.

En otras palabras, la imposibilidad del Estado para imponer su autoridad y la de la ley restringe la inclusión política en democracia de sectores más o menos amplios: áreas golpeadas por el narcotráfico y barrios secuestrados por la delincuencia ordinaria se encuentran en la primera línea. Este escenario de Tegucigalpa o San Pedro Sula es igualmente visible en ciudad de Guatemala o San Salvador. En los barrios peligrosos, el organismo electoral se somete al pago de un “impuesto de guerra” para realizar las pruebas de transmisión de datos, la policía se mantiene a distancia; los partidos realizan, en el mejor de los casos, un proselitismo fugaz; la observación electoral local sufre para encontrar voluntarios para cubrir los recintos⁷²; la observación internacional evita exponer a sus integrantes.

La geografía de la participación distingue tres áreas. La abstención acentuada cubre la costa atlántica, incluyendo las Islas de la Bahía, y tiene como pivote las ciudades de San Pedro Sula, Choloma, La Ceiba. La apatía se extiende a los departamentos próximos de Gracias a Dios y Yoro. En una situación intermedia, se ubica en el corazón central del país, alrededor de Tegucigalpa, con extensiones hacia Comayagua y Olancho. El área participativa cubre la franja sud-occidental, desde Copán y Ocotepeque hasta Choluteca. Existe una fuerte continuidad. La correlación de la participación entre los comicios de 1985 y 2009, en la escala departamental, es de 0.79.

En claro, las regiones atrasadas rurales participan más, y ofrecen una paradoja. De manera opuesta a la vinculación habitual entre progreso socioeconómico y participación, frecuente en América Latina y conforme a la teoría de la modernización política, en Honduras se asocia a menor desarrollo humano, en especial bajos desempeños educativos, y alta asistencia electoral⁷³. Para los comicios de 2013, la correlación departamental entre el Índice de desarrollo humano (IDH) y la participación tuvo un valor de -0.76.

⁷¹ Según los datos de una investigación con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica, ¡100% de los pasajeros del transporte público de Tegucigalpa fue asaltado en el transcurso del último año! “100% de pasajeros han sido asaltados” en El Heraldillo, 28 de septiembre de 2012.

⁷² En los comicios de 2012 y 2013, el consorcio Hagamos Democracia no consiguió cubrir ciertos puntos de la muestra en Tegucigalpa y San Pedro Sula por la negativa de los voluntarios de ir a los barrios más peligrosos y la complicación de reclutamiento en la misma colonia.

⁷³ Álvaro Cáliz, Willibald Sonnleitener. “La paradoja hondureña”. En: Willibald Sonnleitener, *Explorando los territorios del voto*, op. cit., pp. 22–25.

Las pistas explicativas, acumulativas antes que alternativas, apuntan a una mayor efectividad del clientelismo en regiones con alta concentración de electores en condición de pobreza y baja densidad estatal⁷⁴; la mejor resistencia de las identidades y lealtades partidarias en ambientes de cambios socioeconómicos y culturales lentos; la percepción del voto como una obligación colectiva en espacios de convivencia tradicional que facilitan la socialización, la confianza interpersonal y las relaciones comunitarias⁷⁵. En cambio, en el norte urbano, industrial, comerciante, exportador, próspero y tierra de inmigrantes, el clientelismo rendiría menos, los ciudadanos tendrían más independencia con respecto a la política⁷⁶, las elecciones se inscribirían menos en una dinámica tradicional de socialización comunitaria.

La brecha entre zonas participativas y abstencionistas se amplió. En 1985, la separación entre los dos departamentos extremos fue de 12.3 puntos a pesar de que el promedio nacional rebasaba 85%; en 2013, de 25.6 puntos entre Lempira y Atlántida (de 24.7 puntos en 2009, para los departamentos extremos). La caída general de la participación fue un desplome en la costa atlántica, lo que acentúa la correlación entre abstención y mayor índice de desarrollo humano. Los departamentos dinámicos parecen esperar cada vez menos de los partidos, las elecciones y la política, y concentran sus energías en su propio desarrollo o en lidiar con el drama de la inseguridad. Esa geografía tiene asimismo resonancias políticas: el liberalismo se implanta en las zonas abstencionistas, el nacionalismo en las participativas. El retroceso liberal de principios del siglo XXI no es ajeno a la mengua de la participación en sus bastiones. Igualmente excede la casualidad que en 2013 el abstencionista departamento de Cortés fuese también el centro del flamante Partido Anti Corrupción (PAC).

En las principales ciudades, se verifica mejor el lazo habitual entre prosperidad y participación. Por ejemplo, en 2013, para una media de 63.4% en Tegucigalpa, la participación bordeó 68% en los barrios privilegiados (recintos de votación de la Universidad Nacional Autónoma, Instituto San Miguel, Complejo Simón Azcona, etc.). Los grupos con alto nivel educativo y de ingreso están familiarizados con el juego político, al cual ofrecen numerosos cuadros, cuando no presidentes. Por el contrario, en los barrios populares enfrentados a difíciles condiciones de vida de acceso a servicios públicos, de seguridad, con presencia de inmigrantes rurales o de pequeñas ciudades, se reduce la asistencia. A diferencia de lo que puede ocurrir en los departamentos occidentales, altamente participativos y de escaso desarrollo, donde se afincan fuertes redes de los partidos poco sometidas a la presión de novedades que alteran los comportamientos tradicionales; en los barrios pobres, les cuesta organizarse y hacen frente a un ánimo menos predispuesto de los nuevos ciudadanos que sufren el desencanto entre sus expectativas de instalación y la realidad y la visibilidad de las desigualdades.

Por último, desde el punto de vista sociodemográfico, la participación mezcla perfiles habituales y atípicos. En 2009, con base en los datos completos de los listados⁷⁷, la participación creció progresivamente

⁷⁴ Carlos Meléndez. Honduras elecciones 2013: compra de votos y democracia. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014, pp. 18–19.

⁷⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Resumen del Informe de desarrollo humano Honduras 2006. Tegucigalpa: PNUD, 2006, p. 14.

⁷⁶ Es conocida la expresión: “Tegucigalpa hace política, San Pedro Sula trabaja y La Ceiba baila”.

⁷⁷ Francois Gélinau, José Ángel Garzón. “Participación electoral en América Central”. Investigación preparada para la Organización de Estados Americanos.

con la edad, alcanzó el pico alrededor de los 60 años y bajó en la población joven, dejando de lado a los debutantes, bastante entusiastas. Las mujeres aventajaron ligeramente a los hombres, como ocurre cada vez con mayor frecuencia en América Latina, en especial entre las jóvenes y adultas, pues entre los mayores de 60 años prevalecen pautas más tradicionales de comportamiento y la asistencia femenina declina más rápido que la masculina. Una encuesta postelectoral de 2013⁷⁸ mostró que las personas sin o con pocos ingresos sufragaron más. El dato es compatible con la verificación de una relación inversa en las ciudades, pues es la alta asistencia de electores rurales de regiones pobres la que, a nivel nacional, coloca la mayor participación del lado de los ciudadanos con ingresos limitados. Aquellas regiones sin identificación partidaria sufragaron en una proporción bastante menor que las que sí se sentían próximas a un partido. Si ese aspecto es común en sí mismo, contrariamente a lo que sucede en numerosos países, la ausencia de identificación partidaria crece en los sectores que reivindican el rostro de la modernidad: favorecidos, educados y jóvenes. Desconfiados de los partidos y escépticos con la limpieza de los procesos electorales, navegan insatisfechos en la democracia y su principal símbolo, las elecciones.

3. CIUDADANÍA, PARTIDOS Y ELECCIONES

En una perspectiva histórica, desde mediados de siglo, se observa la modernización y la democratización de la sociedad, las instituciones y el sistema político hondureño. Los comicios reflejan una sociedad más abierta, integrada y democrática. Del universo monopolizado por los hombres, hoy, el censo tiene un componente femenino mayoritario y las mujeres acuden en mayor proporción a sufragar. El Estado realiza esfuerzos por documentar poblaciones históricamente marginadas e incorporarlas en la vida política institucionalizada. El censo acoge a más del 90% de la población en edad de inscribirse. El perfil de los representantes, todavía mayoritariamente hombres de clases favorecidas, se diversifica, aunque más lentamente, como en un eco débil y atrasado del perfil de los inscritos.

Las elecciones ayer dominadas por el Gobierno, destinadas a asegurar la reelección oficialista frente a una oposición amenazada, tienen una regularidad temporal y unos grados de pluralismo y transparencia sin precedentes, capaces de convertir la alternancia en una evidencia. La libertad en las campañas es amplia, si bien quedan desafíos en materia de equidad en la competencia y en el respeto a las frágiles disposiciones que reglamentan el financiamiento de la política. En cierto sentido, la equidad se encontraba asegurada entre los dos partidos históricos capaces de recurrir a importantes y probablemente equivalentes recursos privados e incluso, aun contraviniendo las normas, también públicos (el uso de los bienes del Estado, como vehículos, en las campañas es moneda corriente y socialmente tolerada). Fuera de ese espacio, el desequilibrio es manifiesto en desmedro de los otros partidos o candidatos.

El organismo electoral dejó de subordinarse al Poder Ejecutivo para transitar hacia un esquema de control de los partidos que buscaron en la vigilancia recíproca la garantía de la limpieza de los comicios. Luego se dieron pasos hacia la conformación de un TSE más independiente, garante de una jornada electoral honesta, abierto a los controles, la transparencia, la rendición de cuentas, pero aún persiste un bemol entre las disposiciones apartidistas y las prácticas de los partidos que se

⁷⁸ Borge y asociados. Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, 2013, op. cit.

resisten a perder el control del órgano electoral. Asimismo, los progresos en la profesionalización han sido más frágiles que los alcanzados por otros tribunales centroamericanos y la faceta jurisdiccional se halla en una fase embrionaria por la fragilidad de las líneas jurisprudenciales o la demora en la resolución de los casos planteados.

Esos cambios, fundamentales en una perspectiva histórica, han encontrado sus límites, y la democracia, las elecciones y el sistema partidario parecen encontrarse con una savia empobrecida. Sin reiterar los argumentos y los datos ya anotados, resulta necesario interrogarse sobre el vínculo de los partidos con la ciudadanía y el electorado.

Honduras ha perdido casi 25 puntos de participación electoral entre el retorno a la democracia y los comicios de 2013, aunque estos marcaron un repunte con respecto a la elección previa. Corresponde interrogarse sobre el posicionamiento de los partidos frente al alza de la abstención. Aun después de la presidencial de 2009, la abstención inquietaba poco y tuvo efectos limitados sobre las organizaciones. La inadecuada depuración de los datos de fallecidos y el “millón” de hondureños en Estados Unidos se citaban como explicación de la abstención. Por fundada que sea, ella no agota el problema. También se repetía que la presidencial de 2009 fue la más votada, cierto en términos absolutos, pero falaz en porcentaje que es sin duda, para estos casos, el parámetro idóneo de evaluación. Esta minimización se vinculaba probablemente con el hecho de que la abstención no alteraba las pautas de distribución de votos. Tampoco la presidencial de 2013 ahondó la reflexión, sin duda por el mejoramiento de la participación y por la continuidad del PN en el poder.

Se produjo una progresiva desalineación frente a los partidos tradicionales⁷⁹, pero como el retiro de los ciudadanos no favorecía o perjudicaba a ninguna de las dos grandes fuerzas ni alteraba el bipartidismo; nacionalistas y liberales se desentendieron del asunto, tanto más que esa abstención es probablemente funcional con las bases de la vida política en Honduras. O, como señala Giovanni Sartori, el desencanto y la desilusión de los ciudadanos llevaron a la apatía y “el ciudadano apático hizo muy fácil la política”⁸⁰.

El Estado funciona con una marcada lógica partidista, “un elemento constitutivo de la secular cultura administrativa que ha dominado el imaginario de los líderes de los partidos”⁸¹. El partido ganador copa el aparato público dependiente del Poder Ejecutivo: ministerios, empresas públicas, entidades de servicio público, con una renovación extensa de los funcionarios. A veces, la lógica incluso se acota y el reparto ni siquiera es partidista, sino dominado por las corrientes vinculadas a los candidatos presidenciales que compitieron en las primarias. Los beneficiarios de los puestos son militantes y activistas del nuevo oficialismo. La exigencia para que ocupen cargos es abierta, públicamente defendida desde los altos puestos partidistas: el proselitismo es carta para acceder

⁷⁹ Vanderbilt University. Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2012. Tegucigalpa: Vanderbilt University, 2012, pp. 173–175.

⁸⁰ Giovanni Sartori. Ingeniería constitucional comparada. México: Fondo de cultura económica, 2010.

⁸¹ Mario Posas. “Cambio y continuidad en la Honduras de hoy”. En: FOPRIDEH. Las ideas políticas en Honduras, op. cit., p. 118.

a funciones públicas⁸². Incluso, la administración acoge no sólo a los nuevos funcionarios que ejercerán labores sino a los “paracaidistas”, personas que ingresan en planillas cobran el sueldo sin trabajar en la institución, pues están dedicadas a funciones partidistas o simplemente actividades privadas pero que obtienen el privilegio por servicios prestados o por prestar. Pueden sumar centenares de personas, gravando los presupuestos institucionales. Esa práctica es aceptada como una costumbre, aunque estigmatizada en público⁸³.

La obtención de los puestos se vincula con labores proselitistas o, cuando menos, con la evidente adhesión al partido al haber sufragado en los comicios internos de la organización. En efecto, las primarias organizadas por el TSE se efectúan con padrón abierto y simultáneamente para el PN y PL (en 2012, por primera vez, la primaria contó con tres partidos, pues se añadió Libertad y Refundación, Libre), pero en mesas separadas. Esto implica que si un ciudadano acude a votar queda inmediatamente registrado en las listas manejadas por el partido y muchas veces revisadas antes de asignar cargos públicos. En contrapartida, los empleados públicos son sometidos a un régimen de aportes, en teoría voluntario, obligatorio en la práctica, y la negativa al aporte puede concluir en el despido⁸⁴. En ese esquema, una elección en la cual se achica el número de votantes no plantea inconvenientes, simplifica el complejo reparto de los espacios en la administración pública nacional y local.

Al margen del Poder Ejecutivo, en el Poder Judicial la pauta de distribución es bipartidista: los cargos se dividen entre nacionalistas y liberales, con una ligera ventaja para el partido gobernante de turno, y los partidos minoritarios consiguen eventualmente butacas marginales, a veces decisivas para inclinar la balanza. En ciertas oportunidades, los acuerdos se realizan menos entre los partidos que entre fracciones que juntas alcanzan las mayorías necesarias. Esa pauta para designaciones judiciales o en instituciones en principio apartidistas –como el TSE o el RNP- fue perceptible desde el inicio de la democracia, como ilustró el acuerdo entre las bancadas afines al presidente liberal José Azcona y a Callejas, líder de la oposición⁸⁵. Las normas destinadas a evitar las cuotas partidarias en la CSJ, como el involucramiento de la sociedad civil, aprobadas con el mismo ánimo que la reforma en la composición del TSE, carecieron de resultados efectivos⁸⁶.

Se trata de una situación paradójica: los partidos aprueban disposiciones para limitar su intervención, pero se desdican en los hechos. Este comportamiento se explica probablemente por el deseo de complacer a grupos dinámicos de la sociedad civil o de la cooperación internacional que ejercen una presión moral pero sin voluntad real para que la concesión se traduzca en actos. También puede provenir de la mutua desconfianza entre partidos y el escepticismo de que en una sociedad tan teñida por el bipartidismo existan personalidades auténticamente independientes, así sea porque un individuo proviene de una familia más identificada con uno u otro partido.

⁸² A modo de ejemplo, el alcalde de Tegucigalpa y presidente del PN Ricardo Álvarez lamentaba: “Varios líderes, lideresas, dirigentes activistas siguen esperando su espacio. Se ganaron con el duro trabajo de dos elecciones y muchos ministros siguen sin abrir las puertas”. En: *Hondudiario*, 11 de mayo de 2011.

⁸³ Cf. “No habrá paracaidistas en este gobierno: JOH”. En: *El Herald*, 18 de mayo de 2014 (JOH es la sigla de Juan Orlando Hernández).

⁸⁴ “Gobierno cobra “impuesto de guerra” en *El Herald*, 15 de abril de 2013. En 2013, en la circular remitida por el PN citada en la noticia, el porcentaje de aportes se escalonaba entre 3.5% (para salarios menores a 750 dólares, aproximadamente) hasta 11%, para salarios superiores a aproximadamente 2.500 dólares.

⁸⁵ Guillermo Molina. “Honduras: ¿elección sin ganador?”, art. cit.

⁸⁶ Comisión Internacional de Juristas. *La independencia del Poder Judicial en Honduras (2004–2013)*. Tegucigalpa: Comisión Internacional de Juristas, 2014, p. 27.



Las campañas tienen un sello personalista y de prebendas. De arriba hacia abajo, los candidatos son la llave de acceso a los cargos y beneficios públicos. Las candidaturas son ante todo proyectos personales o de clanes, rara vez se diferencian las unas de las otras por doctrina o matices ideológicos. Hasta los nombres de los movimientos lo subraya. Por ejemplo, en 2004, en las internas liberales compitieron, entre otros, el “Movimiento Esperanza Liberal” (la sigla MEL correspondía exactamente al diminutivo con el cual es conocido Manuel Zelaya), el “Movimiento jaimista” de Jaime Rosenthal (en 2012, su hijo Yani creó el “Movimiento yanista”), el “Movimiento Marlon Lara” de Marlon Lara... Evidentemente, esa tendencia no es exclusiva del liberalismo ni de esa elección. Los gastos de la campaña y las prebendas provienen de los recursos propios de los candidatos, lo que requiere un sólido capital familiar o personal; de aportes privados, lo que implica vínculos con el empresariado que suele organizar poderosos conglomerados que abarcan y articulan numerosos sectores; de fondos públicos, entre los cuales destacan los subsidios que manejan los parlamentarios, con pocas reglas y bastante opacidad, y refuerzan la posición de los elegidos; de los bienes públicos, además del uso del tiempo de funcionarios lo que favorece a quienes pueden dar instrucciones en este sentido; del financiamiento estatal que sirve prioritariamente a las direcciones nacionales; eventualmente de contribuciones de grupos ilegales. El manejo de las prebendas requiere conexiones con las estructuras medias y bajas del partido vinculadas con las redes locales. Los alcaldes, el eslabón pequeño de la cadena, reciben recursos de candidatos presidenciales o legislativos con la promesa de movilizar las bases, lo que también puede implicar entregar o compartir recursos con los patronatos de los barrios y colonias.

El juego económico tiene poca claridad. Las normas sobre el financiamiento político son frágiles, con escasas rendiciones de cuentas, mínimos controles, sanciones esporádicas o ausentes, y desinterés ciudadano por el tema⁸⁷. Este cuadro tiene rasgos más críticos en las primarias. En ellas, rivalizan movimientos o corrientes que jurídicamente apenas si existen, pues se conforman para esos comicios con escasas reglas, manejan importantes recursos en lapsos breves con mínimos controles, y desaparecen después de la jornada electoral, con excepción del movimiento del candidato ganador que se convierte en la informal columna vertebral del partido para la presidencial.

Los candidatos en cualquier nivel, aunque con mayor visibilidad en los ámbitos locales, buscan el apoyo popular con regalos. Ofrecen “despensas” (paquetes de alimentos básicos) en actos a los cuales se busca darles notoriedad, publicidad y difusión para mostrar el estilo solidario del candidato. La lista de obsequios es tan extensa como la imaginación de los aspirantes: fogones para preparar tortillas⁸⁸, sillas de ruedas, bolsas de agua para niños en los desfiles, entrega de piñatas el día del niño, envío de carros cisternas con agua a barrios marginales, fardos de ropa, organización de torneos deportivos infantiles⁸⁹, atención en consultorios médicos o campañas de fumigación⁹⁰, etc. No se trata de un movimiento unilateral. Los ciudadanos aguardan las campañas para solicitar

⁸⁷ Guillermo Casco. “El financiamiento político en Honduras”. En: Pablo Gutiérrez, Daniel Zovatto (coordinadores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA, UNAM, 2011, pp. 321–348.

⁸⁸ Cf. la reivindicación del apodo “Juan Fogón” por parte de Juan Orlando Hernández que durante la campaña de primarias y generales regaló esos fogones.

⁸⁹ Cf. “El Mundial de Lizzy” organizado por Lizzy Flores desde 2006. “Mary Lizzy Flores Flake—curriculum vitae” (separata).

⁹⁰ Cf. La propaganda de Marcia Villeda para la municipal de 2013 en Tegucigalpa informaba: “más de 46492 capitalinos atendidos en las clínicas médicas, capacitación y creación de 300 nuevas microempresas con 2.1 millones de capital semilla, 822 barrios y colonias fumigadas” en *El Herald*, Propuestas electorales, 12 de noviembre de 2012.

o exigir esos regalos que ayudan a resolver una necesidad atrasada, alcanzar bienes poco comunes en su vida cotidiana, pasar un buen momento. Si recibir esas ayudas o bienes no garantiza el voto, la negativa de un candidato a prestarse al juego le resta posibilidades, a menos que dispusiese de cualidades carismáticas o de notoriedad excepcionales.

Los elegidos mantienen el estilo de acción. En efecto, hasta la legislatura cerrada en 2014, cada diputado titular recibía aproximadamente 50.000 dólares por año (un millón de lempiras), los suplentes, alrededor de 20.000 dólares, del Fondo social de planificación departamental, que podían usar con bastante discrecionalidad. Los utilizaban, entre otros fines, para donar insumos y accesorios agrícolas para productores, meriendas y útiles escolares para familias con hijos en la escuela, cemento para familias pobres, reparar calles⁹¹; mantener los lazos con sus bases a través de festejos para el día de la Madre, entrega de ataúdes o brigadas médicas⁹². El manejo de recursos públicos bajo esta modalidad es excepcional en el ámbito parlamentario mundial y en términos prácticos implica que los diputados asumen funciones habituales de los alcaldes o reemplazan a los precarios servicios públicos. El voto preferente en listas abiertas, la orientación clientelista de las campañas y la disponibilidad de recursos públicos terminan orientando a los diputados hacia una visión y un comportamiento localistas en comparación con otros parlamentarios de la región⁹³.

El recurso a las prebendas y la constitución de pequeñas clientelas es alentado por el voto preferente en listas abiertas que pone a un candidato a parlamentario en feroz disputa por asegurarse un campo en el corazón o la memoria de los votantes. A manera de ejemplo, en 2012, para 23 cupos disponibles, un candidato a diputado en las elecciones internas del PN por el departamento de Francisco Morazán disputó su puesto de manera directa contra otros 160 aspirantes de la misma organización. Si figuró en la lista de los elegidos para los comicios de 2013, tuvo que repetir el proselitismo para lograr la preferencia frente a más de 200 candidatos de su partido y de los otros, nuevamente, para llevarse uno de los 23 curules departamentales. En otras palabras, cualquiera de los 8 diputados del PN de Morazán elegidos en 2013 dejó en el camino a aproximadamente 350 rivales entre 2012 y 2013. Y si para distinguirse en esa multitud, no alcanza una propuesta innovadora o una idea de impacto, siempre queda el recurso de la ofensiva de la sonrisa. Durante la elección de 2013, algunos candidatos a diputados en el departamento gastaron más en propaganda que los candidatos presidenciales de los partidos pequeños.

La dinámica de campañas personalistas, prebendas y clientelas se acomoda bien con un achicamiento del cuerpo electoral. Por un lado, si la población a la cual se necesita llegar es menos extensa, se limitan los elevados costos de una campaña que además de la propaganda, comprenden visitas a colonias y localidades con regalos, impresión de afiches y volantes, activación de redes de militantes y costos de la jornada electoral. En efecto, para ese día, los candidatos requieren una logística precisa para que los integrantes de la mesa –representantes de las corrientes en las primarias y de los partidos en las elecciones generales- y los fiscales del partido se desplacen a cumplir sus funciones, reciban un refrigerio y a veces un estipendio para garantizar la lealtad.

⁹¹ Fundación Democracia sin Fronteras. Informe de producción legislativa y manejo de recursos públicos. Tegucigalpa, Fundación Democracia sin fronteras, 2012, pp. 32–83.

⁹² “Diputados pagarán, pero piden cuentas al CCEPL” en El Heraldo, 23 de mayo de 2014 (declaración del diputado liberal Marco Antonio Andino).

⁹³ Mar Martínez. La carrera política de los parlamentarios costarricenses, salvadoreños, hondureños: selección y ambición (tesis de doctorado en la Universidad de Salamanca).

Pequeño extra, es útil ofrecer transporte a los votantes. Por otro lado, en un contexto de abstención fuerte, el valor y la importancia de una clientela electoral dispuesta a movilizarse pesa e influye más. En un contexto marcado por fuertes niveles de identificación partidaria y bajos índices de participación, la “compra de votos” en 2009 se orientó a los electores más fieles, simplemente para asegurar que asistan a sufragar⁹⁴. En ese sentido, muchas veces, la “compra” busca menos un intercambio inmediato, preciso entre un bien entregado y una marca en la papeleta que la creación o más a menudo el fortalecimiento de una identificación partidaria capaz de generar una preferencia de largo plazo⁹⁵.

La combinación de una abstención elevada con una movilización, muchas veces, por mecanismos de prebenda y clientelas logradas con recursos del sector privado, repercute sobre la independencia de la política y la orientación de las políticas públicas. El financiamiento proviene de poderosos y limitados conglomerados que controlan campos clave de la economía, y reparten sus simpatías y gastos de campaña entre los dos partidos históricos⁹⁶. En 2013, desconfiaron de Libre y le retacearon su respaldo. Estos poderes fácticos pueden recibir, a cambio, accesos privilegiados a las decisiones del Estado, adquisiciones directas de bienes o servicios sin licitación o procesos amañados, exenciones y perdones tributarios en un contexto de modesta presión fiscal (como en el resto de América Central) y facilidades para conservar oligopolios⁹⁷. Este “capitalismo de compadres” imbrica lo económico y lo político⁹⁸. Existen reducidos incentivos para corregir desigualdades a través de instrumentos impositivos o dar fluidez a los mecanismos de la libre competencia. No constituye una paradoja menor que Honduras, un país bien predispuesto hacia el capitalismo, posea numerosos mercados con un funcionamiento sesgado.

Por su parte, sectores populares y medios, comprendidos o no en el juego de prebendas y clientelas, miran los resultados de la política con creciente escepticismo. De acuerdo al Latinobarómetro, en 2008, la sensación de que se gobierna para los poderosos llegó a 80% en Honduras contra 70% en América Latina, la impresión de que las desigualdades permanecen en democracia fue de 55% contra 48% para el promedio. Sensaciones y fríos indicadores convergen y señalan a Honduras como uno de los países más desiguales en una de las regiones ya más inequitativas del planeta. En América Latina, ocupa el tercer lugar, después de Haití y Colombia⁹⁹.

⁹⁴ Ezequiel González Ocantos, Chad Kiewiet de Jonge, Carlos Meléndez, Javier Osorio, David Nickerson. “Compra de votos en América Central: un estudio preliminar”. En: Salvador Romero Ballivián (coordinador). *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras*, op. cit., p. 165.

⁹⁵ Carlos Meléndez. *Honduras, elecciones 2013: compra de votos y democracia*. Tegucigalpa: CEDOH – NDI, 2014, p. 20.

⁹⁶ Manuel Torres. *Honduras: la transición inconclusa hacia una democracia*. Tegucigalpa, Caritas – Subirana, 2012, pp. 86–96.

⁹⁷ Thelma Mejía. “Political Reform and Civil Society’s Participation”. En: Hemisphere Initiatives, *Deciphering Honduras*: Cambridge–Massachusetts, Hemisphere Initiatives, 2002, p. 24.

⁹⁸ Juan Ramón Martínez. “El capitalismo de compadres”. En: *La Tribuna*, 23 de mayo de 2014.

⁹⁹ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre desarrollo humano Honduras 2011*. Tegucigalpa: PNUD, 2012, p. 48.

4. CONCLUSIÓN: LA ELECCIÓN DE 2013 ¿LA TRANSICIÓN HISTÓRICA DEL SISTEMA DE PARTIDOS Y LA RECONFIGURACIÓN DE LAS ELECCIONES?

La grave crisis de 2009 constituyó la puerta de entrada de una transición política que tuvo una etapa clave en la elección de 2013. Esta mostró los rasgos del sistema partidario, político y electoral que tuvieron una fisura o desaparecieron, sin que los alcances de la reconfiguración se encuentren ya establecidos. La transición histórica replantea la configuración bipartidista, el lugar de las elecciones y el signo de la participación.

El centenario bipartidismo ha desaparecido, sin implicar que el PN y el PL dejen de ser relevantes: permanecen en la primera línea sólo que ya no son los únicos en el escenario. Resquebrajamiento tanto más probable que no lo protegía un mecanismo de corte mayoritario, sólo el hábito de los electores. Su permanencia con un sistema proporcional constituía, más bien, una singularidad en América Latina. Las reglas facilitaron que la llegada de nuevos partidos, con convocatoria electoral, trastocase el bipartidismo en un multipartidismo en apenas una elección.

El impacto mayor de la crisis de 2009 para el sistema partidario fue el quiebre del PL. Una fracción permaneció alrededor de la sigla histórica, súbitamente desplazada hacia posiciones conservadoras, porque la caída de Zelaya fue orquestada por dirigentes liberales, destiñendo las credenciales antigolpistas del partido (Zelaya fue reemplazado por su correligionario Roberto Micheletti, hasta ese momento presidente del Congreso) y sobre todo por la escisión de las alas progresistas que terminaron de desvincular al PL de un proyecto de cambio sociopolítico. La otra fracción, compuesta por dirigentes, cuadros y militantes seguidores del ex presidente Zelaya, aliados con sectores de izquierda hasta entonces dispersos o activos en círculos sociales más que políticos, fundó Libre. En otros términos, uno de los dos partidos tradicionales se dividió y no se trata de una ruptura minoritaria. De hecho, Libre superó al PL en la presidencial de 2013.

La primaria de 2012, disputada por tres partidos, perfiló el nuevo escenario. Los nacionalistas emergieron vencedores, conservando aproximadamente la mitad del cuerpo electoral (46.5%), en las internas más reñidas de la historia: el vencedor Hernández quedó por debajo del 50% y asegurar la cohesión le representó un desafío. El PL llegó segundo (29.2%), con una estrecha victoria de Mauricio Villeda, hijo del más importante presidente liberal del siglo XX. Libre reunió 24.1%. Su candidata Xiomara Castro, esposa de Zelaya, resultó individualmente la candidata más votada, aprovechando la candidatura de consenso presentada por el partido. La primaria confirmó la debilidad electoral de la izquierda cuyo movimiento interno para la parlamentaria en Libre quedó relegado frente a las corrientes de ex liberales más experimentados en los usos y costumbres electorales. Desde el inicio, Libre mostró sus raíces liberales, con votaciones significativas en la mayoría de los departamentos, gracias a estructuras que no necesitó crear sino apenas activar a partir de antiguas redes partidarias, y se superpuso a una geografía colorada. Sus bastiones se afincaron en el norte, con una presencia más rural que urbana, y sus debilidades se manifestaron en las áreas tradicionalmente nacionalistas.

El nacimiento de Libre impactó en el sistema partidario. La división del PL sería clave por sí misma. Como ocurrió cada vez que uno de los dos partidos mayoritarios sufrió una escisión significativa,



perdió frente al partido que conservó la cohesión. En 1923, Carías triunfó contra dos candidatos liberales; en 1954, Villeda, ante dos nacionalistas. Adicionalmente, por más que sus dirigentes centrales provengan del liberalismo y sus prácticas prolonguen los estilos precedentes, Libre introdujo un componente ideológico poco habitual. Trajo una plataforma de reformas políticas, sociales, económicas cristalizadas alrededor de la Asamblea Constituyente¹⁰⁰ que en el principio del siglo XXI latinoamericano, por la experiencia andina, implica la apuesta por una reformulación de las bases del poder alrededor de un liderazgo fuerte con una amplia movilización social¹⁰¹. Por eso, el planteamiento de Libre se afiliaba poco a la tradición de Constituyentes hondureñas de la segunda mitad del siglo XX y desafiaba los límites en los cuales se movían liberales y nacionalistas. No obstante, en la campaña, hizo escaso énfasis en asuntos ideológicos y exhibió su dependencia del liderazgo de Zelaya, jefe del partido. Junto con el PAC de Salvador Nasralla, Libre es el partido que tiene el cariz más personalista. La candidatura de su esposa constituyó la versión local del “reeleccionismo conyugal”, tendencia visible en América Latina a principios del siglo XXI¹⁰².

De manera paralela, el sistema de partidos, que funcionó con dos grandes partidos y tres pequeños desde los años noventa, se transformó cuando el TSE reconoció cuatro nuevas organizaciones (2012). Al citado Libre, se añadieron Alianza Patriótica, con una visible presencia de ex militares, encabezado por Romeo Vásquez, comandante de las Fuerzas Armadas en los eventos de 2009, y el Frente Amplio Popular en Resistencia (FAPER) del activista de los derechos humanos Andrés Pavón. Estos partidos confirmaron la importancia de 2009 en la reconfiguración del juego político y la persistencia de la polarización que estalló ese año pero, al final, sus resultados electorales fueron mínimos. Por último, el popular comentarista deportivo Nasralla creó el PAC, con un perfil de “outsider”, cabalgó sobre la denuncia de la corrupción y la descalificación del sistema político tradicional en una época de hartazgo con el estado político, económico, social y de seguridad del país. Prometió renovar la política y colocó en las planillas parlamentarias y municipales a personas sin vínculos partidarios.

En este ambiente, llegó la elección general de 2013 conducida por el Gobierno de Porfirio Lobo, ganador de la presidencial de 2009, celebrada con el visto bueno implícito más que el apoyo internacional explícito, en la medida que se la entendía como el camino más expedito para reencauzar la legitimidad política¹⁰³. Lobo logró en el Acuerdo de Cartagena (2011) las condiciones para el retorno político y jurídico de Zelaya a Honduras, un paso previo decisivo para la vuelta plena de Honduras a la comunidad internacional, simbolizada por la readmisión del país en la Organización de Estados Americanos (OEA). En otros campos, el balance resultó menos halagador y al final de la gestión, la ciudadanía identificaba como prioritarios los mismos desafíos que al inicio. La seguridad continuó degradándose, alimentada por la presencia del narcotráfico en la costa norte, las maras y pandillas en las ciudades grandes y una delincuencia ordinaria particularmente violenta. El crecimiento económico resultó corto, y lenta la recuperación de la crisis que en 2008 sufrió los Estados Unidos, socio fundamental para Honduras. La anemia económica impidió mejoras significativas en el empleo, los ingresos y en la reducción de la marcada desigualdad, en tanto que se agudizó el déficit fiscal. Por último, los ciudadanos percibieron como alarmante la corrupción en el Estado.

¹⁰⁰ Libre. Planteamiento político de las bases del plan de gobierno para una Honduras libre. Tegucigalpa: Libre, 2013, pp. 13–17.

¹⁰¹ Cf. Salvador Romero Ballivián. “Procesos constituyentes andinos: de Colombia a Bolivia 1990–2009”. En: *Diálogo Político*, 2010, pp. 85–108.

¹⁰² Daniel Zovatto. *El estado de las democracias en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2014, p. 45.

¹⁰³ Instituto Nacional Demócrata, Informe final Misión internacional de estudio y acompañamiento elecciones generales de Honduras 2009. Washington: Instituto Nacional Demócrata, 2010 p. 1.

La campaña de 2013 se realizó con esas inquietudes como telón de fondo. Si bien la campaña se desarrolló en un ambiente de relativa calma entre los partidos, entre enero y diciembre de 2013 se registró el asesinato de seis candidatos: tres para el cargo de alcalde, dos para el de regidor, uno para diputado, además de un alcalde, dos vicealcaldes y dos regidores en ejercicio y al menos seis familiares cercanos de candidatos (ellos se sumaron a los siete candidatos a alcalde y tres candidatos a diputado asesinados en las primarias de 2012)¹⁰⁴. El móvil político no pudo ser siempre establecido. El aletargamiento de la economía no impidió el mayor flujo de recursos a las campañas proselitistas de la historia, acentuando la tendencia previa. El PN fue el más beneficiado y por rubros, el “pedazo grande de la torta” de gastos se destinó a la televisión¹⁰⁵, como en la mayoría de las democracias latinoamericanas. La rendición de cuentas sobre el origen, el monto, el destino de los recursos recibidos por los candidatos, el monitoreo de los gastos y la imposición de sanciones por infracciones permanecen entre los desafíos de la ley electoral.

La campaña presagió el final del bipartidismo por la renovada y ampliada oferta política. Los nuevos partidos, en especial Libre y PAC, compitieron contra los dos históricos. El cambio y el *statu quo* polarizaron la campaña, contrapusieron dos candidatos y dos agendas. Libre insistió en refundar las bases del Estado y la sociedad en una Asamblea Constituyente. Sin desmarcarse del Gobierno, Hernández del PN ofreció ampliar el “Bono 10.000” para familias de mínimos ingresos y para entrar en sintonía con la prioritaria demanda de seguridad, propuso aumentar la presencia de la recién conformada Policía Militar en las calles, contraponiéndola a la voluntad de Libre de replegar a los militares. Simultáneamente, procuró asociar la candidatura de Castro con el chavismo para generar temor. A un mes de los comicios, empató a Castro en las intenciones de voto después de ir atrás durante la mayor parte del año¹⁰⁶. En el escenario polarizado, Villeda y Nasralla tuvieron complicaciones para descollar. Al final, Villeda que se colocó como abanderado de la honestidad y cuestionó tanto la administración nacionalista como los principios de Libre a un mes de los comicios, apeló al sentimiento liberal para recuperar el voto histórico del partido.

La polarización arrastrada desde 2009, la diversificación de la oferta y un resultado que se anticipaba apretado beneficiaron la participación electoral que remontó hasta 61.1%, los sufragios blancos y nulos se mantuvieron bajos (4.8% del total de votos emitidos).

Las características novedosas del proceso se reflejaron geográficamente: por primera vez, cuatro partidos distintos se impusieron en al menos un departamento (mapa 1).

¹⁰⁴ Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad Jurídica. Informe final de la conflictividad y violencia política electoral. Tegucigalpa, Instituto Universitario en Democracia, paz y seguridad jurídica, 2014.

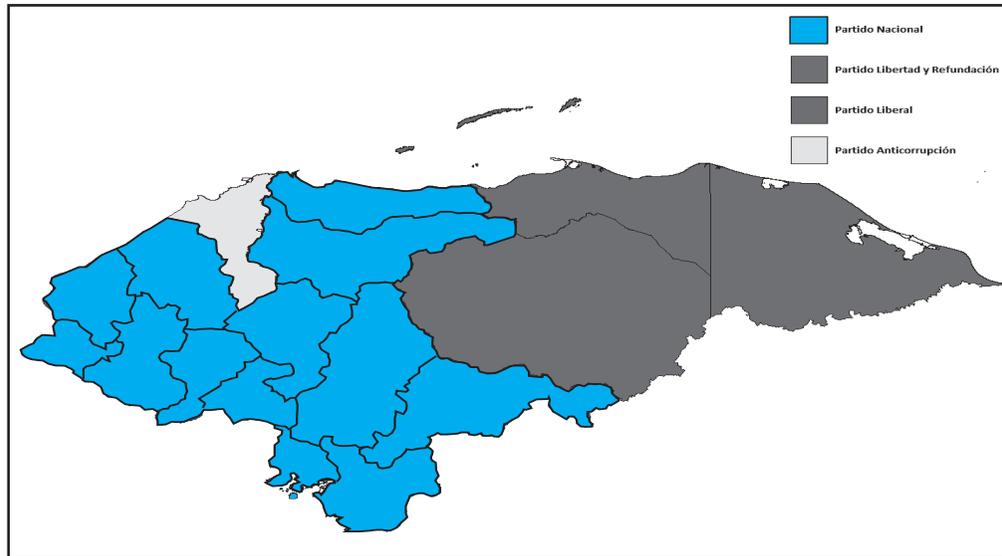
¹⁰⁵ Víctor Meza (coordinador). Honduras 2013: proceso electoral, financiamiento y transparencia, op. cit., pp. 72–73.

¹⁰⁶ Borge. Encuesta de opinión pública 85, octubre de 2013 (inédita).



Mapa 1

Presidencial de 2013: ganador por departamento



Fuente: Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras: perspectivas comparadas y planteamientos para la reforma electoral. Instituto Nacional Demócrata (NDI), 2014.

La elección probó el éxito de la estrategia de Hernández del PN, ganador con 36.8% de votos válidos. Se impuso en la mayoría de los departamentos afianzándose sobre todo en el occidente y sur rural de menor desarrollo humano y acostumbrada fortaleza partidaria. En el quiebre del bipartidismo, el nacionalismo aprovechó su unidad frente a la división de su adversario y pese al desgaste de la gestión, traducida en la pérdida de una veintena de puntos, conservó la presidencia. Con respecto a 2009, retrocedió en todos los departamentos, con caídas limitadas en su bastión y descensos marcados en las áreas urbanas. La ruralización partidaria se acentuó. La votación por Hernández creció entre la población de más edad, apegada al sistema partidario tradicional; femenina, de menor escolaridad e ingreso¹⁰⁷, sectores que buscaron preservar el “bono 10.000”. Su énfasis en la seguridad con una oferta percibida como concreta y clara fue igualmente clave.

El segundo lugar lo ocupó Castro de Libre con 28.7%. Canalizó una parte de la ambición de cambio latente pero no logró despejar completamente el temor de las acciones que podría adoptar, a pesar del tono moderado de la campaña. En el reparto de tierras dejado por la división liberal, se apropió del noroeste rural, de escaso desarrollo, donde juntó el periférico Gracias a Dios, Olancho, departamento de Zelaya, y Colón, área de movimientos campesinos enfrentados a empresarios de la tierra en las proximidades del Bajo Aguán. Ciudades y áreas rurales se equilibraron. El votante de Libre tuvo un perfil masculino, juvenil y a la vez mayor de 50 años, con buen nivel educativo.

¹⁰⁷ Los datos sobre el perfil del electorado provienen de Borge y Asociados. Encuesta nacional de opinión pública postelectoral 2013, op. cit.

Villeda del PL reunió 20.2% y se colocó tercero. El partido perdió 17.9 puntos y su caudal casi se dividió por la mitad con relación a la presidencial anterior que ya había sido el peor desempeño de la organización. La geografía clásica se desdibujó por el debilitamiento en el norte, con la excepción de Islas de la Bahía, y la mejor resistencia en el sur. Se trató de una geografía novedosa, sureña, urbana, próspera. Empero, el perfil del electorado retrató una persona de edad avanzada, poco escolarizada, con una crisis de lealtad partidaria: Villeda fue el candidato que menos movilizó entre los simpatizantes de su propia organización, víctima de la polarización entre el PN y Libre. Ese mismo día, los alcaldes liberales reunieron un caudal de votos mayor que el candidato presidencial y, de hecho, el PL ocupó la segunda plaza en las municipales, por la cantidad de alcaldes y de regidores.

El PAC de Nasralla quedó en la cuarta casilla con 13.5%, con un sonado triunfo en el departamento de Cortés, corazón industrial y urbano, con el área metropolitana de San Pedro Sula, Choloma, La Lima y Puerto Cortés. Se superpuso a la Honduras urbana y de mayor desarrollo humano. La votación confirmó la importancia en la sociedad contemporánea de la televisión para proyectar liderazgos sin un aparato partidario vigoroso¹⁰⁸: esa influencia se sintió en las ciudades; en cambio, cubrir las zonas rurales menos influidas por los medios de comunicación de masa y las redes sociales virtuales, exigía una estructura que no tenía el PAC. En 6 departamentos quedó por debajo de 4%. Sumó un destacado apoyo juvenil, de sectores escolarizados, de grupos que tendían a permanecer al margen de los procesos políticos y expresaban desde antes la predisposición a votar por un “partido nuevo”¹⁰⁹. Encontraron en PAC la oportunidad para manifestar su descontento y exigir un nuevo estilo de hacer política. Por detrás, cuatro candidatos no superaron juntos la barrera del 1%, incluidos los tres partidos hasta entonces denominados “emergentes” (PDC, PINU, UD, en contraposición a los “históricos”) que parecieron amoldados al sistema tradicional.

La elección dejó, al menos, cuatro grandes resultados y lecciones políticas. Marcó el final del bipartidismo. El PL, relegado al tercer lugar, y el PN sumaron menos de 60%, lejos del 95% de costumbre. Ambos perdieron casi la misma cantidad de puntos, alrededor de una veintena. Fue, además, de manera individual, su peor desempeño en democracia. Consecuencia de la ruptura del bipartidismo, la alternancia entre nacionalistas y liberales ya no constituye el horizonte único. En el esquema previo, elección más, elección menos, uno de los dos grandes partidos sabía que accedería a la presidencia y el otro que la perdería para iniciar un ciclo inverso. Con la diversificación de actores, esa seguridad pierde fundamento. El impacto de esta incertidumbre pesa más sobre el liberalismo y junto con la arraigada tradición bipartidista explica un incipiente movimiento desde las bases del PL y de Libre para avanzar hacia una alianza o reunificación, como ilustró un pedido de alcaldes y diputados de Comayagua de ambos partidos en 2014¹¹⁰. La multiplicación de partidos puede también impactar en la cohesión de los partidos, antes preservada por el bipartidismo. Ahora, dirigentes medios o altos pueden dejar sus organizaciones sin cruzar la línea hacia el adversario histórico y hallar oportunidades en las formaciones recientes cuyas estructuras se encuentran en formación. La onda de repercusiones del quiebre del bipartidismo está lejos de haberse agotado. La transformación es evidente en el plano nacional; en el nivel municipal, el bipartidismo resistió mejor reteniendo casi 90% de las alcaldías. El PN y el PL se apoyaron en el trípode del poder local: rostros conocidos en busca de la reelección, estructura partidaria funcional y redes sociales bien constituidas.

¹⁰⁸ Cf. Giovanni Sartori. *Homo videns*. Buenos Aires: Taurus 1999, pp. 105–116.

¹⁰⁹ Instituto Nacional Demócrata. *Democracia en Honduras: valores y participación política en 2011*, op. cit., p. 53.

¹¹⁰ “Alcaldes de Comayagua piden alianza PL–LIBRE”. En: *La Prensa*, 2 de agosto de 2014.



La segunda lección es que la rutina de elecciones periódicas no disipa la recurrente desconfianza en la transparencia de los comicios ni de cuestionamiento a los resultados, pese a los informes positivos de las Misiones de observación electoral de la UE, la OEA y el consorcio “Hagamos Democracia” (conformado por Caritas, la Confraternidad Evangélica, FOPRIDEH y la Universidad Metropolitana). Castro y Nasralla dudaron del escrutinio oficial. Apelaron a la vía jurisdiccional y sobre todo a la denuncia pública y la presencia mediática desde el día mismo de la elección. Es común que en la noche de los comicios, más de un candidato se proclame ganador y que luego el vencido tarde semanas en conceder la derrota, si alguna vez lo hace de forma explícita. El 44.7% de los encuestados señaló tener poca o ninguna confianza en que los resultados reflejaron las preferencias ciudadanas, grupo en el cual sobresalen simpatizantes de Libre, PAC y personas sin identificación partidaria.

En tercer lugar, Hernández comenzó su gestión con el Congreso más fragmentado de la historia hondureña. Su bancada tiene algo más de un tercio de los escaños. Se puede anticipar que los gobiernos monocolors se harán excepcionales: con un parlamento en el cual el partido del presidente diste de la mayoría absoluta para aprobar leyes, la necesidad de formar coaliciones de gobierno entrará en la agenda política, como sucede de manera ordinaria en los regímenes multipartidistas de representación proporcional. El PN requiere pactos estables o *ad hoc* para aprobar leyes. Para el inicio de la legislatura, contó con un acuerdo implícito de gobernabilidad con el PL, reforzando la percepción de un escenario en el cual los actores del bipartidismo forman un polo frente a los nuevos partidos. Además, el Gobierno encara una situación fiscal precaria, una inseguridad estabilizada en niveles muy elevados, un sistema partidario y político en renovación, en una muda que ha tenido en los comicios de 2013 uno de sus hitos más importantes, pero no el único ni el último. La presidencial de 2013 fue sólo la elección de la transición hacia un sistema electoral, partidario y político que continuará rediseñándose en los próximos años.

Por último, si la reconfiguración del centenario sistema de partidos parece segura, la evolución de las elecciones y sobre todo de la participación es menos sencilla de predecir. Es previsible que la calidad técnica y las garantías de transparencia e imparcialidad para los distintos actores de los procesos electorales continúen en alza. El organismo electoral registra mejoras administrativas, técnicas y logísticas en la administración de los procesos, fruto de la combinación del aprendizaje de lecciones, la progresiva profesionalización de su personal, la asistencia externa brindada por PNUD, OEA o IFES.

Como en otros países, los controles internos y externos se vuelven más sistemáticos y efectivos, con la llegada de misiones de observación internacional y el despliegue de la observación local. La sociedad se muestra menos dispuesta a aceptar prácticas a las cuales se responsabiliza de enturbiar la jornada electoral: distribución de credenciales en blanco de miembros de mesa que se presta a un comercio de esas tarjetas en beneficio de las corrientes grandes o de los partidos mayores que por lo tanto ganan un peso adicional en la mesa¹¹¹; composición exclusivamente partidaria de la mesa receptora de votos, que permitiría manipulaciones de las actas que el TSE sólo tabula; ausencia de controles básicos y de sanciones en el financiamiento de la campaña que facilita el clientelismo, campañas muy desiguales y costosas.

¹¹¹ El Tribunal Supremo Electoral admite la existencia del problema y la dificultad de enfrentarlo por la ausencia de denuncias formales. “Venta de credenciales se va a terminar hasta que “enchanchemos un par”. En: El Herald, 14 de noviembre de 2012 (declaración del magistrado Enrique Ortez).

Esos puntos flacos, aunque conocidos, estallaron en las primarias de 2012, probablemente por las singularidades de esa elección a la cual acudían tres partidos en un ambiente polarizado, y saldada con los resultados más estrechos de la historia de las primarias. La presidencial de 2013 arrastró esas dificultades. Muchas de las demandas encontraron eco en un proyecto de una reforma sustantiva de la legislación electoral presentada por el TSE, que proponía el financiamiento permanente a los partidos, controles reforzados sobre los gastos partidarios, el fortalecimiento de las competencias del organismo electoral, pasos para una presencia apartidista en las mesas de votación¹¹². Los planteamientos se encuentran alineados con las tendencias dominantes de la reforma política en América Latina¹¹³. Sin embargo, las fuerzas políticas todavía manifiestan reservas ante la perspectiva de cambios significativos que recorten sus facultades de intervención y control sobre el proceso electoral.

El futuro de la participación electoral se mantiene bajo un signo de interrogación. En efecto, Honduras ha ingresado a una fase en la cual las alarmas se disparan por la subida del escepticismo y el desapego ciudadano hacia los actores, las instituciones, las prácticas de la democracia tal y como funciona. Los números están en su punto más bajo, ya sea en la comparación interna, con las mediciones anteriores en Honduras, y externa, en relación a los otros países latinoamericanos. Para 2012, el apoyo al sistema y a la democracia cayeron al punto más bajo en América Latina desde que se realiza la encuesta del Barómetro de las Américas en 2004¹¹⁴.

En ese escenario, la presencia de nuevos partidos y candidatos revitalizó la participación electoral. Las primarias de 2012 y las generales de 2013 ofrecen una indicación en ese sentido, ya que la diversificación de la oferta y la pugnacidad de la contienda incrementaron la participación en casi una decena de puntos con respecto a la primaria y la presidencial previas. Sin embargo, sólo futuros comicios mostrarán si se confirma la remontada, si ella fue apenas un sobresalto en una línea descendente o si marca un período de estabilización. Es probable que cualquiera de esas evoluciones se produzca en un contexto de democracia de baja calidad, recurrentes crisis institucionales y una mezcla de apatía y descontento crecientes. Las elecciones en Honduras se encuentran bajo la alerta de huracanes.

¹¹² Tribunal Supremo Electoral. Proyecto de ley para la participación política y electoral. Tegucigalpa: Tribunal Supremo Electoral, 2011.

¹¹³ Salvador Romero Ballivián. "La búsqueda de la equidad: breve guía sobre las reformas políticas y electorales latinoamericanas a principios del siglo XXI" en Cuadernos de CAPEL (57), 2012, pp. 289-310.

¹¹⁴ Vanderbilt University. Cultura política de la democracia en Honduras y en las Américas 2012. Tegucigalpa: Vanderbilt University, 2012, pp. 119-140.



Elecciones 2016 en República Dominicana: Características, desafíos y retos desde la perspectiva electoral*

Roberto Rosario Márquez**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de diciembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de enero de 2015.

Resumen: Expone la reforma electoral del año 2010, los aspectos importantes que se presentaron en las elecciones de 2012 y los retos que la Junta Central Electoral de la República Dominicana enfrenta en la organización y administración del proceso electoral del año 2016.

Palabras clave: Organismos electorales / Organización electoral / Administración electoral / Proceso electoral / Reformas electorales / República Dominicana.

Abstract: It presents the electoral reform of 2010, important aspects that were presented in the 2012 elections and the challenges that the Central Electoral Board of the Dominican Republic faces in the organization and administration of the electoral process of 2016.

Key Words: Electoral bodies / Electoral organization / Electoral administration / Electoral process / Electoral reforms / Dominican Republic.

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

** Dominicano, abogado, correo Joel.lantigual@gmail.com. Presidente de la Junta Central Electoral de la República Dominicana. Doctor en Derecho. Egresado de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, miembro del Colegio de Abogados y ha sido miembro de la Junta Directiva del Colegio de Abogados. En su ejercicio laboral ha sido consultor jurídico de la Corporación Dominicana de Empresas Estatales (Corde), en esta condición fue miembro del Consejo de Dirección y representante de las acciones del Estado Dominicano en varias asambleas, empresas y consejos de administración del grupo Corde (1996-1998).

1. INTRODUCCIÓN

Para el tercer domingo de mayo del año 2016 están pautadas las elecciones en las que, por primera vez en las últimas dos décadas, serán convocadas las asambleas electorales en reunión al unísono, para escoger la autoridades correspondientes a todos los niveles de elección: presidencial, congresual y municipal.

Esto como consecuencia de la reforma constitucional del 2010 que unifica las elecciones para esta única vez, en un transitorio hacia un sistema de elecciones separadas a partir del 2020, pero en un mismo año, a diferencia de dos años entre elecciones, como ocurría hasta antes de esta reforma. Las municipales serán realizadas el tercer domingo de febrero y las presidenciales y congresuales el tercer domingo de mayo. Esta reforma preserva el sistema de doble vuelta para el nivel presidencial, si uno de los contendientes no alcanza la mitad más uno de los votos válidos emitidos. La segunda vuelta sería realizada el último domingo de junio del mismo año.

Los cargos a disputar en las elecciones programadas para el 15 de mayo de 2016 son:

- a) Fórmula presidencial: presidente y vicepresidente.
- b) Nivel congresual: 262 cargos incluidos diputados por acumulación de votos, representantes al Parlacen, y diputados del exterior.
- c) En el nivel municipal: 3 843 dignidades correspondientes a alcaldes y vicealcaldes, regidores, vocales y directores de distritos municipales, incluidos los suplentes.

2. EL PROCESO ELECTORAL 2012

Para este proceso tuvimos una elección en la cual se disputaba la fórmula presidencial y los 7 diputados del exterior. En esta misma tuvimos un padrón general de 6 502 968 electores hábiles para votar, y con un padrón de concurrentes de 4 561 944, lo que representó una participación de 70.2%. En el exterior tuvimos un padrón de 328 649 electores registrados.

Lugar de Votación	No Voto	Voto
LOCAL	28.7%	71.3%
EXTERIOR	52.8%	47.2%
Total General	29.8%	70.2%

Fuente: Junta Nacional Electoral.

En la actualidad tenemos un padrón de 6 918 853 electores. Para las elecciones del 2016 se proyecta un padrón aproximado de 7 334 738.



3. REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2010

En la reforma constitucional del 2010 se consagran, por vez primera, los partidos políticos. En el artículo 216 de la Constitución se establece:

La organización de partidos, agrupaciones y movimientos políticos es libre, con sujeción a los principios establecidos en esta Constitución. Su conformación y funcionamiento deben sustentarse en el respeto a la democracia interna y a la transparencia, de conformidad con la ley. Sus fines esenciales son:

- 1) Garantizar la participación de ciudadanos y ciudadanas en los procesos políticos que contribuyan al fortalecimiento de la democracia.
- 2) Contribuir, en igualdad de condiciones, a la formación y manifestación de la voluntad ciudadana, respetando el pluralismo político mediante la propuesta de candidaturas a los cargos de elección popular.
- 3) Servir al interés nacional, al bienestar colectivo y al desarrollo integral de la sociedad dominicana.

Una novedad, cuya implementación se inició en las elecciones del 2012, es la creación del Tribunal Superior Electoral para atender los asuntos contenciosos, en tanto que preservó a la Junta Central Electoral (JCE) la administración del proceso.

La JCE tiene, además, las responsabilidades propias en la administración de la política pública de identidad; la administración exclusiva de los actos registrales, la expedición de la Cédula de Identidad y Electoral que contiene el Número único de identidad, de carácter obligatorio para todos los ciudadanos. A tal efecto, en estos momentos se está renovando el documento de identidad y actualizándose el padrón electoral; también el registro electoral, y obviamente la canalización del financiamiento público de los partidos, así como el control y reglamentación de sus actividades cotidianas.

En República Dominicana actualmente están registrados los siguientes partidos políticos:



Cuadro 1: Partidos políticos registrados

	PARTIDOS POLÍTICOS	SIGLAS
1	Partido Revolucionario Dominicano	PRD
2	Partido De La Liberación Dominicana	PLD
3	Partido Reformista Social Cristiano	PRSC
4	Partido Movimiento Democrático Alternativo	MODA
5	Bloque Institucional Social Demócrata	BIS
6	Partido Revolucionario Social Demócrata	PRSD
7	Partido Quisqueyano Demócrata Cristiano	PQDC
8	Partido Unión Demócrata Cristiana	UDC
9	Partido Humanista Dominicano	PHD
10	Fuerza Nacional Progresista	FNP
11	Partido Cívico Renovador	PCR
12	Partido De Los Trabajadores Dominicanos	PTD
13	Partido Popular Cristiano	PPC
14	Partido Acción Liberal	PAL
15	Partido Alianza Social Dominicana	ASD
16	Partido Socialista Verde	PASOVE
17	Partido De Unidad Nacional	PUN
18	Partido Demócrata Institucional	PDI
19	Partido Liberal De La República Dominicana	PLRD
20	Partido Demócrata Popular	PDP
21	Partido Dominicanos Por El Cambio	DXC
22	Frente Amplio	FRENTE
23	Alianza Por La Democracia	APD
24	Partido Nacional De Veteranos Y Civiles	PNVC
25	Partido Revolucionario Independiente	PRI
26	Movimiento Independencia, Unidad Y Progreso	MIUP

Fuente: Elaboración propia con base en los datos suministrados por la Junta Central Electoral.

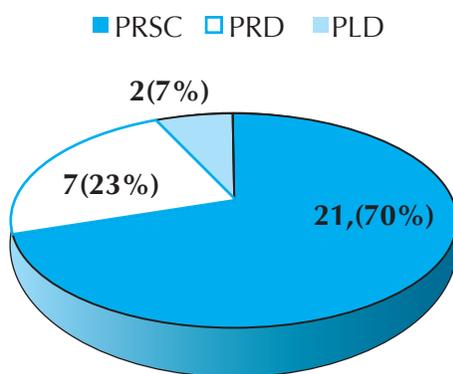
De estos, 25 son de carácter nacional y uno municipal.

Sobre este aspecto han surgido opiniones que cuestionan el sistema de partido en la República Dominicana, queriendo asimilarlo erróneamente a un sistema de partido único, o de partido predominante.

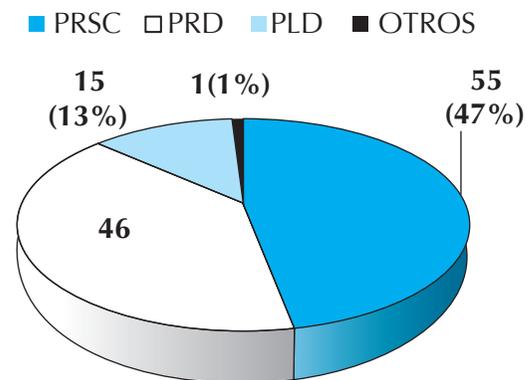
Este criterio surgió a partir de un escrito del señor Carl Meacham, director del Center for Strategic and International Studies (CSIS, por su sigla en inglés) fundamentado en la idea de que un partido controla todas las instituciones del Estado¹. Este único criterio, obviamente, no es indicativo de esta clasificación de nuestro sistema de partido. Desde nuestro punto de vista, la República Dominicana clasifica como un sistema multipartidista, con dos partidos que representan la parte mayoritaria del electorado, y dentro de los demás una cantidad importante de los partidos que perfectamente califican como partidos efectivos, con una importancia real lo cual es de fácil demostración en las últimas 10 elecciones en las que un bloque de partidos ha aportado al partido ganador entre un 8 a un 10 por ciento de la votación, para así definir cuál de los dos partidos que representa la ecuación bipartidista ha resultado ganador, y garantizándoles a estos partidos de menor votación una participación en funciones del Estado.

Gráfico 1: Composición del Congreso Nacional por elecciones

SENADORES (1986)

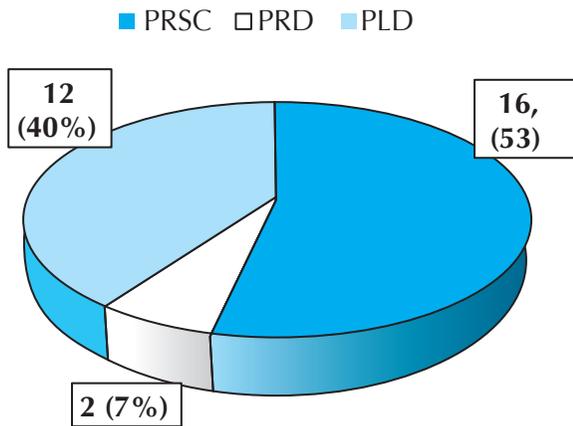


DIPUTADOS (1986)

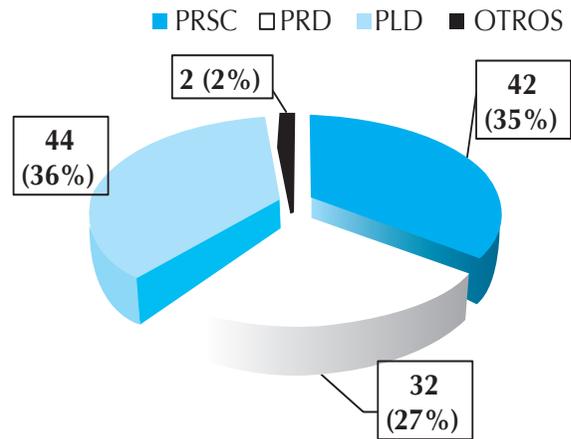


¹ Meacham, Carl. La República Dominicana: ¿Está convirtiéndose en un estado unipartidista? Washington, D.C.: Strategic and International Studies, 2013.

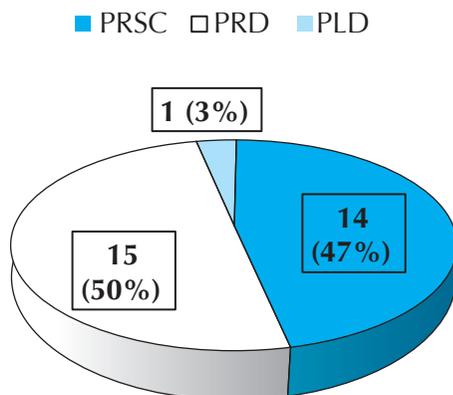
SENADORES (1990)



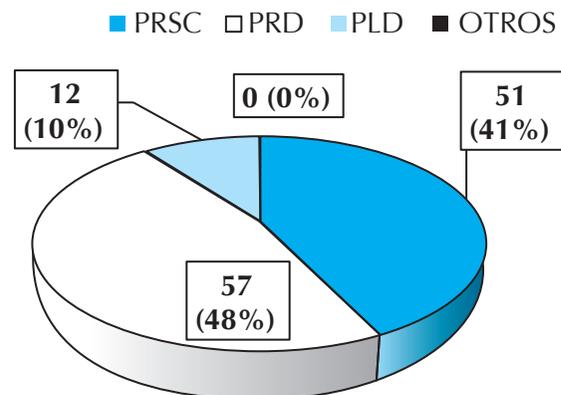
DIPUTADOS (1990)



SENADORES (1994)



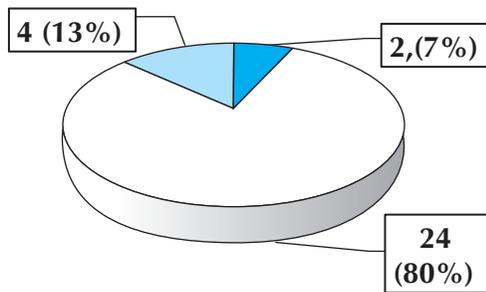
DIPUTADOS (1994)



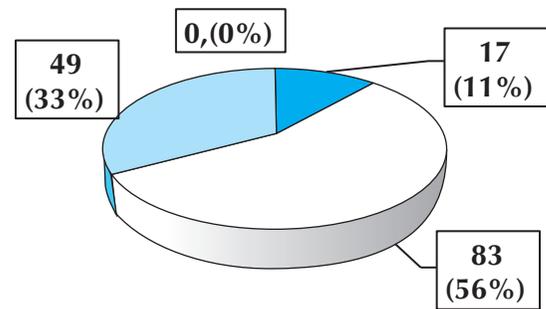


SENADORES (1998)

■ PRSC □ PRD ■ PLD

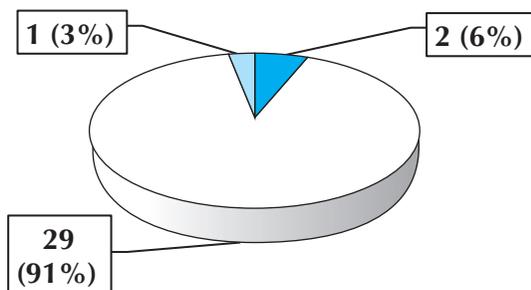


DIPUTADOS (1998)



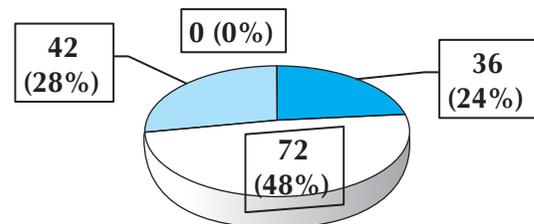
SENADORES (2002)

■ PRSC □ PRD ■ PLD



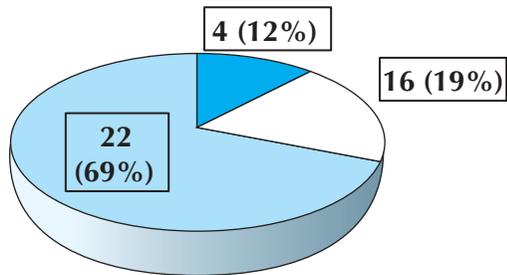
DIPUTADOS (2002)

■ PRSC □ PRD ■ PLD ■ OTROS



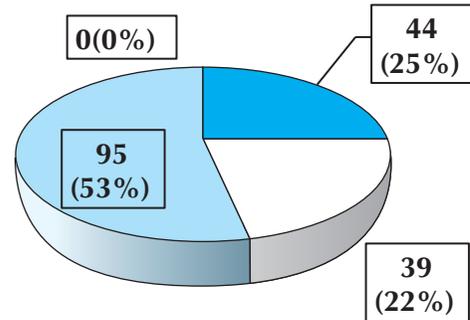
SENADORES (2006)

■ PRSC □ PRD ■ PLD



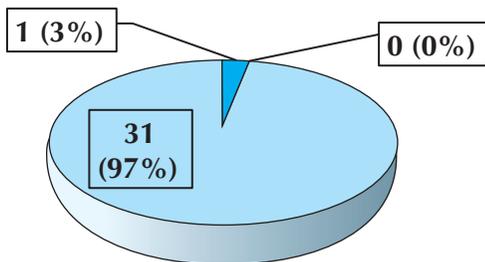
DIPUTADOS (2006)

■ PRSC □ PRD ■ PLD ■ OTROS



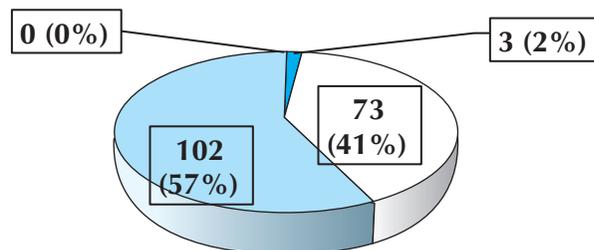
SENADORES (2010)

■ PRSC □ PRD ■ PLD



DIPUTADOS (2010)

■ PRSC □ PRD ■ PLD ■ OTROS



Fuente: Gacetas oficiales.



Una de las características del sistema electoral dominicano ha sido la proclividad del electorado a otorgar al partido ganador una votación suficiente para que pueda ejercer su función de gobierno. Según Dieter Nohlen, en los gobiernos parlamentarios

(...) la representación por mayoría tiene como meta dar lugar a la formación parlamentaria de un partido o de una agrupación de partidos, es decir habilitar a los partidos que no alcanzaron una mayoría absoluta de votos a que logren una mayoría absoluta de escaños parlamentarios y de este modo, permitir que se forme un gobierno...².

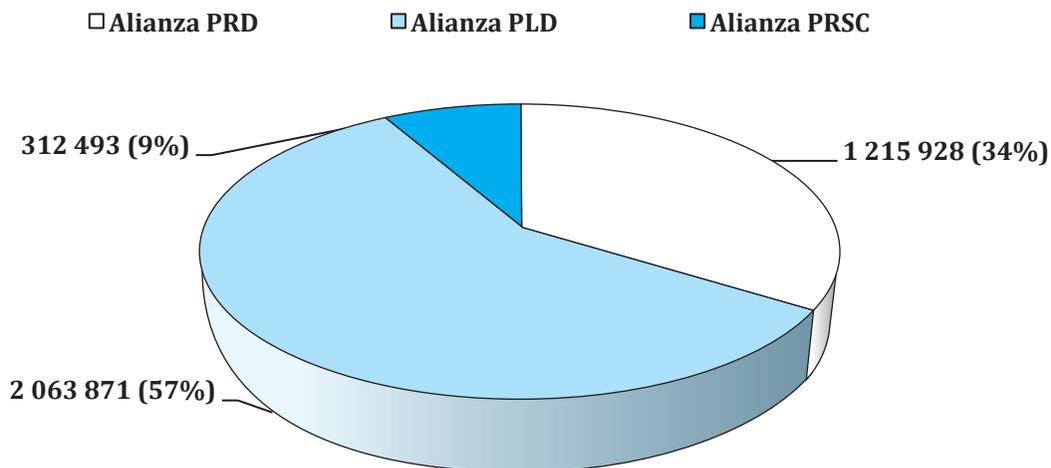
Guardando la diferencia con la forma de gobierno parlamentario, se podría decir que en República Dominicana, con un sistema presidencialista muy pronunciado, la población se inclina también por otorgar una mayoría congresual en beneficio del partido por el cual vota para la función ejecutiva. Veamos los siguientes gráficos.

Gráfico 2: Resultados electorales por partidos o alianzas

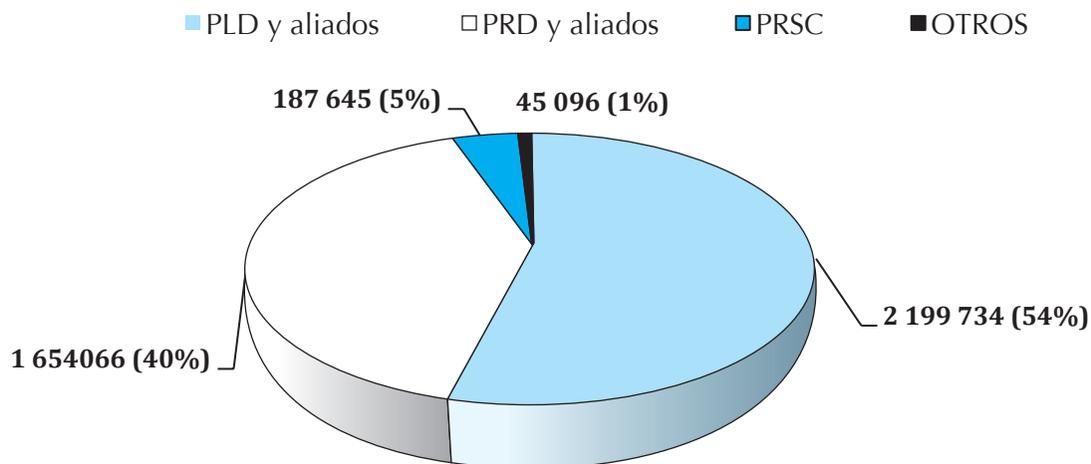


² Dieter, Nohlen. Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación. Ecuador: Instituto de la Democracia, 2012. Pág. 30

Elecciones 2004

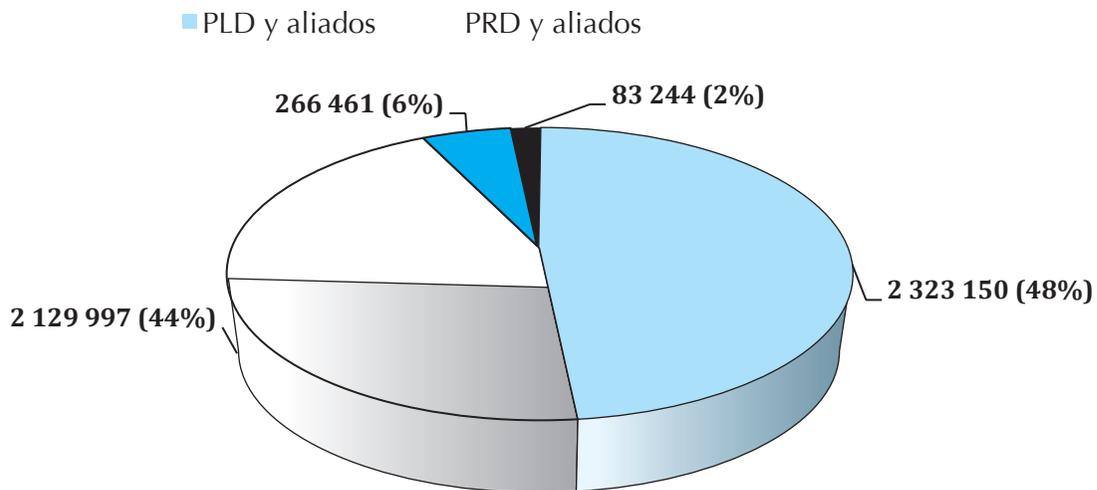


Elecciones Presidenciales 2008





Elecciones Presidenciales 2012



Fuente: Gacetas oficiales.

Los gráficos anteriores reflejan los resultados electorales más recientes, pero si vamos al período de la segunda ola democrática, y nos ubicamos en las elecciones de 1962, el Partido Revolucionario Dominicano obtuvo el 59 por ciento de los votos, y desde 1966 hasta 1978, el Partido Reformista tuvo el control absoluto de todos los órganos del Estado.

Se podría vincular esto a la situación política imperante. Sin embargo, en el año 1978, con el inicio de la tercera ola democrática, el pueblo votó por otorgar este mismo control al PRD; no obstante, una discusión de carácter técnico-jurídica restó a este partido 4 senadores, como parte del precio que tuvo que pagar en el periodo de transición. A este acontecimiento se le llamó “El Gacetazo”. Posteriormente, en 1986, se produjo un fenómeno igual en términos de votación. Sólo en el período que comprende desde 1990 hasta 1996, se produjo un quiebre del bipartidismo que impidió el control total de todos los órganos por parte de uno de los dos partidos mayoritarios en ese momento. En las elecciones del año 2000, las últimas en las que participó el doctor Joaquín Balaguer, se mantuvo una distribución del electorado en las tres fuerzas políticas que no influyó en el control de los otros órganos del Estado, ya que en las elecciones congresuales y municipales celebradas en 1998, el PRD logró el control absoluto del Congreso.

Es importante destacar que estos resultados se han dado de manera indistinta, sin importar que el partido receptor de la mayor votación se encuentre en oposición o en el gobierno.

4. NECESIDAD DE UNA LEGISLACIÓN ACTUALIZADA

En la parte normativa, el Congreso Nacional no ha cumplido con la disposición constitucional que obliga a adecuar las leyes orgánicas con la propia ley sustantiva. Esto así, no obstante haber consensuado todas las fuerzas políticas y sociales una ley mediante la cual se instituye la Estrategia Nacional de Desarrollo, que establece como prioritaria la aprobación de la ley orgánica del régimen electoral y de la ley de partidos.

Fruto de esta omisión del Poder Legislativo, el sistema electoral funciona con un Tribunal Superior Electoral que cuenta con una ley actualizada y una Junta Central Electoral con una ley orgánica, la 275-97, que incluye figuras y estructuras que deben ser actualizadas y adaptadas a la nueva Constitución.

La Junta Central Electoral sometió un proyecto de ley de partidos que cursa en el Congreso Nacional, y que ha recibido múltiples elogios y reconocimiento de las organizaciones representativas de diversos sectores sociales. Sin embargo, esta iniciativa está estancada, debido a diferencias que se circunscriben a los siguientes aspectos:

1. La simultaneidad y obligatoriedad de las primarias.
2. Tipo de padrón a utilizar.
3. Limitaciones al financiamiento de las actividades de los partidos.
4. Los umbrales para conservar la personería jurídica de los partidos.

No obstante, hemos recibido de los líderes de los principales partidos con representación en el Congreso Nacional, la información de que antes de finalizar este año será aprobada esta ley, ya que los temas esenciales han sido consensuados.

En relación a la ley orgánica 275-97, la JCE depositó un proyecto el cual trabajó con la cooperación de la OEA, y que en su parte esencial plantea, entre otros aspectos, los siguientes:

1. Control del financiamiento público y privado, y establecimiento de una cuenta única pública y de acceso abierto.
2. Topes en el gasto de la campaña.
3. Regulación de los tiempos de campaña.
4. Regulación de los actos de los funcionarios públicos en el período electoral.
5. Modificación al sistema de distribución del financiamiento público.
6. Regulación de las encuestas.
7. Establecimiento de topes y franjas para la publicidad electoral.

La ausencia de esta normativa deja al órgano electoral sin herramientas que le permitan garantizar igualdad y equidad en la competencia electoral.



Aunque el legislador, en la propia Constitución (artículo 212) da facultad reglamentaria a la JCE en estos aspectos, aprobó previamente el artículo 74 que se refiere a los principios de reglamentación e interpretación. El numeral 2 de este artículo establece “Sólo por ley, en los casos permitidos por esta Constitución, podrá regularse el ejercicio de los derechos y garantías fundamentales, respetando su contenido esencial y el principio de razonabilidad”.

Como podemos observar, no es posible reglamentar la campaña y el acceso a los medios sin afectar estos derechos cuya reglamentación el legislador constitucional quiso reservar a la ley adjetiva.

Para sólo poner un ejemplo, con miras a las elecciones del 2008, la Cámara Administrativa de la Junta Central Electoral, que presidía el autor de este trabajo, presentó un reglamento en este sentido; y el universo de los partidos, con más ferocidad los partidos de oposición, las organizaciones empresariales, los directores de medios, la sociedad civil, e incluso varios de los miembros de órgano electoral impusieron su no aplicación, bajo el argumento de que era inconstitucional.

Es obvio que los partidos de nuestro sistema prefieren competir en un mercado electoral sin reglas claramente definidas.

Desde nuestro punto de vista, la aprobación de estas normas constituye uno de los principales retos de cara a las elecciones del 2016. En este mismo sentido y ante la inminente aprobación de la norma, deberemos aplicarnos a fondo, contando con la cooperación de los órganos electorales amigos, para la implementación de esta nueva norma y las estructuras y mecanismos de control que ella conlleva.

5. RETOS Y DESAFÍOS DEL PROCESO ELECTORAL

En cuanto a la administración del proceso electoral, la República Dominicana ha experimentado significativos avances, sobre todo en el uso de la tecnología y en la eficiencia y seguridad; aunque persisten algunas debilidades que deben ser superadas, principalmente la parte manual que se suscite en la jornada electoral, nos referimos al escrutinio. Para esto estamos trabajando en la búsqueda de tecnologías aplicadas a los procesos electorales, que nos permitan realizar las labores de escrutinio en un tiempo relativamente corto, con la seguridad de que se respete la voluntad del elector, y que esto a su vez facilite la rápida divulgación de los resultados. Como parte de este esfuerzo y con la ayuda de IDEA Internacional, llevaremos a cabo un seminario para conocer experiencias sobre la materia.

De igual manera, avanzamos hacia la pre-identificación automatizada de los electores y electoras en interés de conformar, de manera inmediata, el padrón de concurrentes. De lograr esto podríamos decir que hemos completado la automatización de la administración del colegio electoral, conservándose la manera tradicional de votación que es la del uso de papeletas.

Una de las situaciones que podría impactar el proceso electoral, desde el punto de vista de resultados, es la situación interna de algunos de los partidos del sistema, debido a que todavía

no se ha completado el relevo generacional y de liderazgo que debió seguir a la desaparición física del doctor José Francisco Peña Gómez, el 10 de mayo de 1998; del profesor Juan Bosch, el 1 de noviembre del 2001; y del doctor Joaquín Balaguer, el 14 de julio del 2002. En varios de estos partidos, la lucha por el liderazgo y la preeminencia partidaria se constituye en el elemento esencial que facilita o dificulta su desempeño electoral.



Avances y desafíos en los regímenes electorales: América Central y República Dominicana*

Hugo Picado León**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 11 de diciembre de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de enero de 2015.

Resumen: Este artículo resume los principales temas tratados en el Seminario Internacional Elecciones en América Central y República Dominicana. Se subraya el aporte de los organismos electorales en los procesos de transición a la democracia y sus principales desafíos en la actualidad

Palabras clave: Democracia/Organismos electorales/Centroamérica/República Dominicana.

Abstract: This paper summarizes the main topics of the International Seminar of Elections in Central America and Dominican Republic. It is focused in the support of the electoral management bodies in transition to democracy processes and the current most relevant challenges.

Key Words: Democracy / Electoral management bodies / Central America / Dominican Republic.



* Informe de Relatoría del Seminario Internacional "Elecciones en América Central y República Dominicana", 12-14 de agosto de 2014.

** Abogado y politólogo costarricense, correo 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 del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

I. INTRODUCCIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica e IDEA Internacional organizaron conjuntamente un evento académico denominado “Seminario Elecciones en América Central y República Dominicana: evaluación de experiencias y lecciones aprendidas”, que se llevó a cabo en San José del 12 al 14 de agosto 2014. Durante esos días, funcionarios electorales, analistas y consultores políticos de cada uno de los países de la región compartieron su visión sobre la situación de la democracia electoral combinando el estudio de caso nacional con el análisis comparado.

Este texto constituye el Informe de Relatoría que se presentó al final del referido evento. Por su naturaleza, constituye un ejercicio de síntesis a partir de las ocho conferencias, dos mesas temáticas y un panel, así como de las discusiones grupales que se propiciaron. Habida cuenta de que las ponencias fueron prolijas en detalles sobre las particularidades institucionales de cada país y que los ponentes fueron invitados a publicarlas en la *Revista de Derecho Electoral*, la Relatoría omite reiterar los datos que cada autor ha presentado, para, en su lugar aportar, un recuento de las tendencias e interrogantes generales detectadas durante las discusiones.

II. RUTA SEGUIDA

El “Seminario Elecciones en América Central y República Dominicana: evaluación de experiencias y lecciones aprendidas” se realizó en cuatro bloques, el primero de los cuales fue una Conferencia Inaugural impartida por el Dr. Daniel Zovatto Garetto, director de IDEA Internacional, sobre la trayectoria y situación actual de las democracias de la región.

El segundo bloque se denominó “Lecciones aprendidas 2013-2014”, e incluyó ponencias de funcionarios electorales e investigadores independientes sobre el análisis de las elecciones hondureñas de noviembre de 2013, el Magistrado David Matamoros y Salvador Romero, director de IIDH/CAPEL; las costarricenses de febrero y abril de 2014, con el magistrado Luis Antonio Sobrado y la investigadora Gina Sibaja; las salvadoreñas de febrero y marzo de 2014, con el magistrado Eugenio Chicas y el investigador Álvaro Artiga; y las panameñas de mayo de 2014, con Osman Valdés, Director de Elecciones, y el investigador Harry Brown.

El tercer bloque se denominó “Elecciones 2015-2016” para deliberar sobre los futuros eventos electorales en Guatemala, Nicaragua y República Dominicana, mediante un panel de expertos integrado por Jorge Mario Valenzuela, Roberto Rosario, Carmen Ortiz, Edmundo Jarquín y Flavio Espinal.

El cuarto bloque contó con dos mesas temáticas. La primera sobre “Equidad en la contienda”, integrada por Eduardo Núñez, Juan Rial, Roy Campos y Kevin Casas. La segunda, sobre “Utilización del voto electrónico”, con las participaciones de Nicolás Deane, Héctor Fernández y Osman Valdés.

Las distintas mesas de discusión fueron moderadas por Max Esquivel, César Astudillo, José Thompson, Diego Brenes, Roberto Rosario, Zetty Bou, Eugenia María Zamora y Raúl Ávila.



La relatoría asumió el encargo de resumir y organizar los tres días de trabajo para su presentación al final del evento, como de seguido se expone.

II. ASPECTOS CONTEXTUALES

El análisis de las democracias electorales en Centroamérica y República Dominicana debe tomar en consideración varios aspectos que facilitan e influyen en el ejercicio comparado, entre los cuales destacan:

1. La afinidad geográfica y cultural. La región comparte importantes coincidencias geográficas, lingüísticas, institucionales y culturales, que facilitan el ejercicio comparado.
2. La condición de desigualdad económica. Aunque Latinoamérica no es la región más pobre del planeta, sí es la más desigual, aspecto que incide en la manera en que se articula el poder político y en que se relacionan los actores socio-económicos.
3. La historia en común. Aún antes de la llegada de los españoles a América, la región ha compartido eventos históricos en común. En lo que respecta a las últimas décadas, la denominada “Tercera Ola de la Democratización” influyó significativamente en todos los países, aún en Costa Rica (caso de excepción dado que su proceso de democratización puede ubicarse en la Segunda Ola) pues a partir de la década de 1980 se suma a las tendencias de reforma institucional predominantes en el área.
4. La visión desde la transitología. El análisis de la situación de las democracias electorales en la región se nutre de los aportes de la transitología, o estudio de la transición y la consolidación de institucionalidad democrática desde un pasado autoritario. Aún después de varias décadas, los legados autoritarios siguen siendo obstinadamente persistentes.
5. La cultura de desconfianza. La región comparte una base cultural de desconfianza interpersonal que se refleja en desconfianza hacia las instituciones y hacia la política, identificable desde el período colonial.
6. La necesidad de desarrollar y consolidar la institucionalidad democrática. Desde contextos de desconfianza, exclusión y autoritarismo, la construcción de institucionalidad democrática es lenta y compleja.
7. El aporte de los organismos electorales en la construcción de institucionalidad y cultura democrática. En el tránsito hacia la democracia, la celebración de elecciones libres, competitivas y justas fueron básicas en toda la región. Los nacientes organismos electorales, permanentes, independientes y profesionalizados, adquirieron prestigio en la medida en que cumplieron su cometido de abrir los espacios de participación

política a las distintas fuerzas sociales.

IV. EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

En la discusión sobre el rol jugado por los organismos electorales en los procesos de transición a la democracia, es menester señalar algunas particularidades que inciden en el desempeño y valoración de sus resultados. Entre los cuales destacan:

1. Las distintas tendencias en los organismos electorales de la región: avances, estancamientos e involuciones. El desempeño de los organismos electorales de la región muestra altibajos y diferencias de país en país. En todos los casos es posible señalar avances respecto a la situación anterior a la "Tercera Ola de la Democratización", pero en algunos casos se advierten estancamientos e involuciones.
2. La importancia de la capacidad técnica y las destrezas políticas de los organismos electorales para responder a contextos de crisis. Frente a contextos políticos convulsos con elecciones críticas y polarizadas, los organismos electorales deben demostrar, además de independencia y competencia técnica, su habilidad para conducirse entre presiones políticas, exigencias mediáticas y expectativas ciudadanas.
3. El papel clave de la observación electoral en situaciones complejas. En las primeras etapas de las transiciones hacia la democracia, la observación electoral jugó un papel fundamental, al verificar el cumplimiento de estándares mínimos y dotar de credibilidad los comicios. Esa función original debe mantenerse y reforzarse para bien de la pluralidad, la equidad y la transparencia de las contiendas electorales.
4. Los organismos electorales tienen el reto de mantener e incrementar la confianza ciudadana. A diferencia de organismos electorales de otras partes del mundo, en esta región ellos deben asumir proactivamente las tareas de generar confianza ciudadana y promover valores democráticos.
5. Los organismos electorales de la región son actores institucionales que interactúan con entramados sistémicos de donde surgen desafíos comunes referentes al sistema de partidos, al sistema electoral, a la relación del sistema político con la gobernanza electoral y a la administración electoral en sentido estricto.

V. LOS DESAFÍOS REFERENTES AL SISTEMA DE PARTIDOS

Los organismos electorales tienen el encargo primordial de organizar, controlar y dirimir conflictos referentes a la contienda electoral entre partidos políticos. La realidad dinámica de los sistemas de partidos en la región produce entornos complejos para la actuación de los organismos electorales. En lo referente a los sistemas de partidos hay que considerar:

1. La existencia de diferentes realidades dinámicas. En la región encontramos desde sistemas de partidos muy institucionalizados hasta sistemas de muy alta volatilidad. Algunos países están experimentando cambios acelerados en sus sistemas de partidos.



2. Algunos partidos muestran poco apego a la institucionalidad democrática. Se observa la permanencia de legados autoritarios en la permanencia o irrupción de agrupaciones políticas con bajos niveles de compromiso hacia la institucionalidad democrática, el respeto a la división de poderes y a la pluralidad.
3. Los mayores costos para la negociación política y la articulación de intereses. Cuanto más débil y fragmentado el sistema de partidos, más compleja la representación de intereses, la producción de políticas y, en lo que a ellos concierne, la función imparcial de los organismos electorales.
4. Las discusiones entre monopolio partidista o libre postulación. En la región han estado latentes diferencias entre quienes defienden el monopolio de los partidos en la competencia electoral, y quienes consideran que la libre postulación no partidista es una medida necesaria.
5. En cualquier contexto de debilidad de los sistemas de partidos, resulta pertinente tomar en cuenta:
 - a) Los niveles de trasfuguismo electoral y sus causas.
 - b) Los grados de estabilidad o de atrofia de los partidos tradicionales.
 - c) Los síntomas de división interna de los partidos y sus efectos sobre la gobernabilidad democrática.
 - d) Los diversos efectos (positivos y negativos) de las elecciones primarias sobre los partidos políticos.

VI. TEMAS REFERENTES AL SISTEMA ELECTORAL

En cuanto al sistema electoral en sentido estricto (entendido como el mecanismo de conversión de votos en escaños), en la región se están discutiendo cuatro temas con particular énfasis:

1. La necesidad de revisar el diseño de los sistemas electorales en términos de representatividad y proporcionalidad. Esta discusión incluye propuestas de reforma que afectan las demarcaciones territoriales, la magnitud de las circunscripciones, las fórmulas electorales y los umbrales.
2. La manera de incentivar la participación de los jóvenes en la política.
3. Las formas de garantizar la inclusión política de las poblaciones indígenas y de las minorías étnicas.
4. La ruta a seguir para promover la efectiva participación de las mujeres, más allá de las cuotas, la paridad y la alternancia.

VII. DESAFÍOS REFERENTES AL SISTEMA POLÍTICO

Los organismos electorales no permanecen ajenos ni inmunes a las grandes amenazas que enfrentan las democracias de la región, entre las cuales se señalan:

1. El problema del narcotráfico y la violencia política. Los portillos para el acceso a dinero de fuentes indeseables en las campañas políticas, así como la intimidación mediante el uso de la violencia, constituyen lacras contra las cuales los organismos electorales deben hacer frente común con el Estado de derecho.
2. Personalización de la política o neo-caudillismo. En varios países, los organismos electorales han tenido que enfrentar situaciones que amenazan su independencia, producidas por líderes caudillistas.
3. Política Judicial. Es menester discutir y valorar los motivos, conveniencia e impactos de las reformas electorales producidas por decisión de salas constitucionales y no de los legisladores, dado que en varios de los países de la región se han generado situaciones conflictivas entre ellas y el criterio técnico de los organismos electorales.

VIII. DESAFÍOS REFERENTES A LA ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

Durante el Seminario se mencionaron recurrentemente algunos problemas referentes al diseño de los organismos electorales y de la gestión de las elecciones:

1. En todos los países hay agendas pendientes en la lucha por la independencia y autonomía de los organismos electorales. En diferentes grados y con distintos niveles de urgencia, sigue siendo necesario impulsar reformas electorales para fortalecer la independencia y capacidad técnica de los organismos electorales.
2. Entre esas reformas, es prioritario garantizar la estabilidad de los funcionarios electorales. Donde no se protege la carrera electoral, la institucionalidad sufre por la pérdida de experiencia, la escasa profesionalización y el mayor margen para presiones políticas.
3. Voto en el extranjero. Entre las tendencias de reforma electoral, la incorporación y la mejora de mecanismos para el voto en el extranjero constituyen un patrón común a nivel regional. Cabe recalcar que la mayoría de países han experimentado altos niveles de migración. Otras tendencias de reforma se refieren a los mecanismos de equidad para la contienda y voto electrónico, que durante el Seminario tuvieron un espacio específico para la discusión.



IX. EQUIDAD EN LA CONTIENDA

Respecto a la tendencia regional a realizar reformas que garanticen mayores niveles de equidad en las contiendas electorales, se plantearon las siguientes ideas:

1. La región padece una situación de rezago generalizado en cuanto a mecanismos que garanticen la equidad y la transparencia de las contiendas electorales.
2. En los gastos de campaña y en la vida partidaria coexisten economías lícitas con economías ilícitas, a la vez que las distintas legislaciones dejan amplias zonas grises.
3. Es conveniente para la salud democrática que los países incorporen franjas electorales y mayores controles sobre el financiamiento de los partidos.
4. Ello es acorde con una tendencia hacia un enfoque más holístico por parte de la observación internacional y la evaluación de las elecciones. Desde este nuevo enfoque no solamente interesa la corrección técnica de los procesos para el ejercicio del derecho al sufragio, sino también la existencia de condiciones mínimas de equidad en el acceso a medios y en el debate público para las diferentes alternativas políticas.
5. Es necesario continuar el debate sobre el papel de las encuestas, los medios de comunicación y las redes sociales, para impulsar las reformas legales que resulten pertinentes.

X. VOTO ELECTRÓNICO

En cuanto a la tendencia a incorporar tecnologías de la información para el ejercicio del voto, se evidencian los siguientes puntos de consenso:

1. Cada país debe definir los objetivos y ruta respecto a voto electrónico según su contexto. Tratándose de soluciones tecnológicas, ningún caso es idéntico a otro, a la vez que a lo interno de cada país existen brechas tecnológicas muy amplias.
2. La incorporación de nuevas tecnologías debe contemplar variables económicas, tecnológicas y culturales.
3. La utilización de cualquier modalidad de voto electrónico requiere el diseño de una campaña educativa dirigida a los partidos políticos y a la ciudadanía.
4. La mayor ventaja de los modelos en que están trabajando los organismos electorales de Panamá y de Costa Rica, es que facilita el escrutinio y elimina el problema de la interpretación del voto.

5. Por factores jurídicos y culturales, se debe garantizar el secreto del voto. Ello limita la posibilidad de considerar modalidades como el voto por internet.
6. Los organismos electorales deben invertir en el desarrollo de sus propias competencias tecnológicas.
7. Entre los países que han dado pasos hacia alguna modalidad de voto electrónico, el reto consiste en llevar las experiencias controladas hacia una mayor escala.

XI. REFLEXIONES FINALES

Como conclusión general del Seminario, la situación de la democracia electoral en la región puede describirse como un vaso medio lleno o un vaso medio vacío. Si bien existen evidentes avances respecto a las condiciones que imperaban en la región antes de la “Tercera Ola de la Democratización”, los procesos de consolidación democrática no han sido del todo exitosos, pues siguen quedando temas pendientes y en algunos casos se observan estancamientos e involuciones.

Los organismos electorales han sido actores relevantes en la transición democrática y siguen asumiendo liderazgo mediante el desarrollo de sus competencias técnicas y destrezas políticas. A pesar de que varias de las reformas necesarias escapan a las competencias de los organismos electorales, en algunos casos han sido creativos a la hora de promover políticamente esos cambios normativos.

La experiencia de las democracias electorales en Centroamérica y República Dominicana deja como enseñanza que las instituciones importan, pero que los actores también importan en la política.

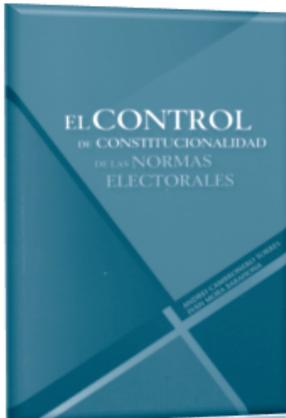
Entre las tareas pendientes sobresale la necesidad de garantizar la independencia, permanencia y estabilidad de los organismos electorales, así como introducir reformas que garanticen mayor equidad en las contiendas electorales.

Fuente

Seminario Internacional “Elecciones en América Central y República Dominicana”, San José, Costa Rica, 12-14 de agosto de 2014. Evento organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica e IDEA Internacional.

Reseña
BIBLIOGRÁFICA





Costa Rica fue de los primeros países de América Latina en establecer un órgano constitucional permanente, autónomo y especializado en materia electoral. Surgió en el marco de la Constitución Política de 1949, que lo denominó Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), y su exitoso desempeño lo llevó a convertirse en un modelo emulado en distintos países de la región.

El TSE es la fórmula institucional que el constituyente de 1949 adoptó para excluir la intervención –autorizada por la Carta de 1871– de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la organización de las elecciones y en su calificación. Para esos efectos previó, junto a las funciones ejecutiva, legislativa y judicial del Gobierno, una cuarta: la electoral, entendiéndola como la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, calificándola como autónoma y disponiendo

que corresponde al TSE gestionarla con exclusividad e independencia. Es importante recalcar que, por reforma constitucional del 2002, la función electoral no solo se refiere a la elección del gobierno nacional y de los locales sino que, de igual modo, comprende la organización, dirección, fiscalización, escrutinio y declaración de resultados de los procesos de referéndum de alcance nacional.

De acuerdo con ese diseño constitucional, el TSE concentra las atribuciones de órgano superior de la administración electoral y de juez electoral, al corresponderle arbitrar los conflictos político-electorales.

En resguardo de la autonomía de la función electoral, el constituyente originario estipuló que las resoluciones del TSE no tienen recurso y le concedió la potestad de interpretar, de modo exclusivo y obligatorio, las normas constitucionales y legales en materia electoral, quedándole expresamente vedado a la Asamblea Legislativa interpretar auténticamente esa normativa.

Cuarenta años después de promulgada la Constitución de 1949, esta fue reformada a fin de crear la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como jurisdicción especializada que, de modo concentrado, imparte justicia constitucional.

Así, cuatro décadas después de que entrara en funciones el TSE, factor clave del afianzamiento democrático de Costa Rica, se estableció otro órgano constitucional que también revolucionó a nuestro país, puesto que con su accionar logró una aplicación nunca vista de la Constitución Política como norma suprema, eficaz dispositivo de control del poder y garantía eficiente de la vigencia de los derechos humanos.

A partir de esa enmienda constitucional y de la promulgación –también en 1989– de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC), esta Sala es la encargada de ejercer el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, de conocer los recursos de amparo y de habeas corpus que se establezcan para mantener o restablecer el goce de los derechos fundamentales y de arbitrar los conflictos de competencia entre los poderes del Estado, incluido el TSE, así como con las demás entidades y órganos que indica la LJC.

No obstante, en orden a preservar la indicada autonomía constitucional del TSE, la LJC estableció que sus actos o disposiciones relativos al ejercicio de la función electoral no son susceptibles de ser impugnados por la vía del recurso de amparo ni por la de la acción de inconstitucionalidad (art. 30.d y 74).

Sin perjuicio de lo señalado, la Sala Constitucional es la instancia constitucionalmente dispuesta para ejercer el judicial review respecto de las normas de cualquier naturaleza incluidas las de carácter electoral.

Como puede apreciarse, existe una concurrencia de competencias en el ámbito electoral, pues no se excluyó el control de la Sala sobre las leyes electorales. Esto, en la práctica, se traduce en una fuente natural de potenciales conflictos entre esos órganos.

Habida cuenta de lo anterior, los autores realizan una propuesta para aminorar las zonas de conflicto entre ambos tribunales: trasladar al TSE el control de constitucionalidad de las normas electorales, reforzando la filosofía del sistema instaurado por el constituyente originario.

El desarrollo de la investigación refleja un meritorio esfuerzo por afinar el tratamiento científico de la cuestión, para abordarla desde un enfoque creativo y propositivo, logrando una visión crítica del objeto y que a la vez ofrece una posible solución a la problemática suscitada por el ejercicio del control de normas electorales actualmente residenciado en la sede constitucional.

La forma en que se ha dispuesto el desarrollo del documento ayuda a una clara comprensión del fenómeno. En una lógica secuencial, primero se presenta un diagnóstico situacional exhaustivo que, al abordar el estado actual del control de las normas electorales, repasa la jurisprudencia – electoral y constitucional– relacionada con el tema, para luego precisar las situaciones susceptibles de tensionar las relaciones entre el TSE y la Sala Constitucional.

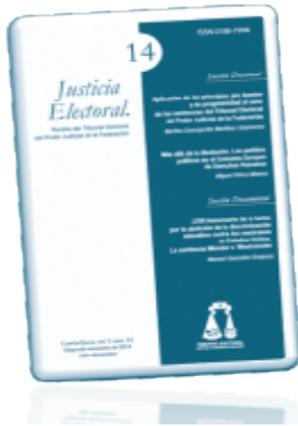
Con el panorama claro de dónde nos encontramos, la investigación continúa con la presentación y análisis de los componentes por incluir en la propuesta de reforma constitucional y legal que permita el traslado del control de normas electorales.

Toda reforma constitucional requiere un momento político propicio y tiempo. Los procedimientos ralentizados de revisión del texto normativo supremo concretizan el principio de rigidez y tornan imposible un cambio en el corto plazo. Conscientes de ello, los autores sugieren medidas temporales por implementar con las posibilidades que brinda el ordenamiento constitucional actual.

Por último, se ofrece el texto de las reformas sugeridas, con las que se puede o no estar de acuerdo pero que, sin duda, son merecedoras de una seria reflexión.

En suma, el presente libro logra una síntesis analítica notable, lo que significa un aporte valioso que trae al plano académico una discusión que, en el pasado reciente, ha tenido una significativa connotación política y jurídica.

*Dr. Luis Antonio Sobrado González
Magistrado Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones*



Reseña
Revista Justicia Electoral
Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Cuarta Época, vol. 1, n.o 14, 2014

El número 14 de la Revista Justicia Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, abre con el artículo del doctor Carlos Manuel Rosales quien realiza un recorrido por el sistema jurisdiccional electoral chileno y su evolución, específicamente, durante las últimas dos décadas.

El segundo artículo, de la magistrada de la Sala Regional Toluca, Martha Concepción Martínez Guarneros, aborda los principios pro homine y de progresividad en las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El tercer aporte a la revista lo realiza Miguel Pérez-Moneo, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Barcelona; él se refiere a la disolución de los partidos políticos a la luz del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de los casos en la materia resueltos por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

A continuación, se presenta el artículo de Javier Miguel Ortiz Flores, que analiza el Código Modelo de Ética Judicial Electoral, identificando sus objetivos y virtudes. Enrique Figueroa Ávila presenta el quinto artículo sobre los nuevos estándares de la libertad de expresión en materia político-electoral, a partir de la reforma constitucional de 2014. Le sigue el texto de Juan Marcos Dávila Rangel quien se refiere a los retos que deberá enfrentar la nueva Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dársele la categoría de regional; aunque en realidad su competencia no esté delimitada por circunscripción electoral alguna, sino por la especialización para atender los procedimientos sancionadores que resolvía el Instituto Federal Electoral, pero que a partir de la reforma sólo serán sustanciados por la institución que lo reemplazó: el Instituto Nacional Electoral; y resueltos por dicha Sala.

El último artículo de la sección pertenece a Rodrigo Edmundo Galán Martínez quien aborda un tema de complementariedad entre los poderes Legislativo y Judicial.

Hertino Avilés Albavera, magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Morelos, es el autor del artículo que da inicio a la sección Estados. En este se aborda la cuestión del control de convencionalidad en el ámbito de las entidades federativas en el tema de los derechos humanos, con énfasis en los derechos político-electorales. El segundo artículo de esta sección es el de Claudio César Chávez Alcántara, en él analiza el tema de las candidaturas independientes.

La sección Documental incluye un artículo del magistrado Manuel González Oropeza, en el que se refiere a una sentencia relacionada con la discriminación racial en el ámbito educativo en Estados Unidos: el caso Méndez v. Westminster. La sección la cierra el doctor Raymundo Gil Rendón, con

un texto que fue presentado como ponencia en un foro internacional de derechos humanos en el que el autor aborda el tema de la responsabilidad en la protección de los derechos humanos por parte de los estados adheridos al sistema interamericano y de cómo dicho sistema colabora con ese propósito.

El entrevistado en esta edición es el doctor Samuel Issacharoff, reconocido académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, quien emite interesantes opiniones acerca

del financiamiento de las campañas electorales, tanto en Estados Unidos como en México.

Mariela Castro Avila
Coordinadora Área Formación en Democracia
Instituto de Formación y Estudios en Democracia.



Revista Mundo Electoral
Año 7, n. ° 21, setiembre 2014
Panamá: Tribunal Electoral

La edición número 21, año 7, corresponde a la publicación de setiembre de 2014. La revista presenta un trascendental hecho histórico: la creación del Registro Civil, institución que custodia la identidad de los panameños, que por mandato constitucional es competencia del Tribunal Electoral, tema reflejado en el artículo “La integración de registros demográficos históricos panameños al Registro Civil de Panamá” del doctor Omar Jaén Suárez y en el artículo de Iván Noel Guerra Brugiati “Aniversario 100 de la fundación del Registro Civil panameño”.



Otro de los temas que resalta la edición es el clientelismo político desarrollado en los artículos “Elección parlamentaria=clientelismo” de Jorge Bravo; y “Clientelismo político versus democracia representativa”, colaboración de Máximo Bolaños Sánchez.

Dentro de los contenidos, el artículo de José Alejandro Luna Ramos titulado “Cuotas de género, aportaciones de la justicia electoral mexicana” expone las acciones afirmativas incorporadas al ordenamiento jurídico mexicano, que han permitido un avance en la participación política de las mujeres en cargos de elección popular. Sobre esta misma corriente, se presenta la conferencia de Lourdes González Mendoza “Participación ciudadana de la mujer en los organismos electorales de la Región Latinoamérica”, dictada en el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala el 14 de marzo de 2014.

El presidente del Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, señor Raúl Valdés Aldunate, analiza el tema de la segunda vuelta en las elecciones presidenciales desde la perspectiva constitucional. Por su parte, Ángel González Román, presidente de la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, ofrece una visión del sistema electoral de Puerto Rico.

El artículo “Nuevos instrumentos para el fortalecimiento de la democracia ecuatoriana”, elaborado por Roxana Silva, expone las acciones del Consejo Nacional Electoral del Ecuador sobre el tema de inclusión de las personas con discapacidad para garantizar su acceso a las urnas.

El financiamiento privado de las campañas electorales es analizado por Kenia Martínez Fábrega, en donde cita que la proliferación de escándalos han desenmascarado las prácticas ilegales de recaudación, reflejando debilidades en los mecanismos de control previstos en la legislación.

La incorporación del sistema de información geográfica en la función electoral del Registro Nacional de Identificación y el Estado Civil de Ecuador es el contenido del artículo escrito por Piero Alessandro Corvetto Salinas.

Por último, pero no menos importante, se presenta el artículo de Salvador Romero Ballivián, en donde expone que las elecciones de 2013 en Honduras fueron unas elecciones de transición política.

Rocío Montero Solano
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

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), 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