

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE **2018**
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 26
ISSN 1659-2808



ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Pág. 1

AUTOR INVITADO:

Derecho electoral centroamericano
(Central American Electoral Law)
María José Cascante Matamoros

Pág. 5

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE

Calidad de la relación entre representantes y representados en los sistemas proporcionales de elección de diputados
(Quality of the relationship between representatives and those being represented in the proportional systems of election of congress members)

Diego González Fernández

Pág. 29

Monitoreo 2017-2018: Cobertura de un punto ciego de fiscalización
(Monitoring 2017-2018: Coverage of a blind spot of supervision)

Reinaldo González Zúñiga

Pág. 41

Mecanismos de promoción de la igualdad de género en organismos electorales

(Mechanisms for fostering gender equality in international bodies)

Ana Lorena Flores Salazar

Pág. 59

La participación política de la mujer en Costa Rica: Un breve abordaje desde el materialismo histórico

(Political participation of women in Costa Rica: A brief approach form historical materialism)

Andrei Cambronero Torres y Jeffry Chinchilla Madrigal

Pág. 77

CONTRIBUCIONES EXTERNAS

El financiamiento a capacitaciones electorales: de la voluntad política y otras carencias

(Funding of electoral trainings: political will and other deficiencies)

Maureen Godínez Chacón

Pág. 95

El voto costarricense en el extranjero y la participación del cuerpo consular
(Costa Rican vote from abroad and the participation of consular staff)

Eduardo Salgado Retana

Pág. 111

Libertad de expresión y propaganda electoral a partir de la lectura moral de la constitución propuesta por Ronald Dworkin

(Freedom of expression and electoral propaganda based on the moral reading of the constitution proposed by Ronald Dworkin)

Luis Guillermo Palacios Sanabria

Pág. 125

El sistema electoral ecuatoriano en un Estado garantista

(The Ecuadorean electoral system in a Protective State)

Ricardo Fabricio Andrade Ureña

Pág. 137

Asistencia educativa electoral y derecho de sufragio pasivo. La experiencia peruana

(Electoral educational assistance and the right to passive suffrage. The Peruvian experience)

Jorge Luis Mamani Hunaca

Pág. 161

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

Invocación de motivos religiosos en la propaganda electoral: Una mirada desde la justicia electoral

(Invoking religious motives in electoral propaganda: A look from electoral justice)

Juan Luis Rivera Sánchez

Pág. 183

SECCIÓN DE HITOS ELECTORALES

Decreto 7-2018, Reforma al Reglamento del Registro del Estado Civil y al Reglamento de la Cédula de la Cédula de Identidad con Nuevas Características (Decree 7-2018, Reform to the Regulations of the Registration of the Civil State and to the Regulations of the Card of the Identification Card with New Characteristics)

Pág. 195

RESEÑAS

Libro “Reforma Electoral: Actores, Procedimiento y Discurso” de Hugo Picado León

(Book “Electoral Reform: Actors, Proceedings and Discourse” by Hugo Picado León)

Pág. 201

Libro “Los electorados de la democracia costarricense” de Adrián Pignataro López y María José Cascante Matamoros

(Book “The electorates of Costa Rican democracy” by Adrián Pignataro López and María José Cascante Matamoros)

Pág. 203

Revista Mundo Electoral n.º 31 / Tribunal Electoral Panamá
(Electoral World Review n.º 31, Electoral Tribunal of Panama)

Pág. 205

Revista Justicia Electoral n.º 20 / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

(Electoral Justice Review n.º 20, Electoral Tribunal of Mexico)

Pág. 207

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 11 / Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México

(Mexican Review of Electoral Law n.º 11, Institute of Judiciary Research, UNAM)

Pág. 211

PRESENTACIÓN

El número 26 de la *Revista de Derecho Electoral*, correspondiente al segundo semestre de 2018, refleja el empeño del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica por enriquecer el estudio sobre la democracia y la materia electoral desde una perspectiva interdisciplinaria. De esa manera, el organismo electoral aporta al conocimiento sobre las instituciones básicas para la convivencia política, tomando en cuenta la importancia de dialogar con experiencias comparadas.

En la sección **Autor invitado**, este número cuenta con el artículo de María José Cascante Matamoros, profesora de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, sobre el “Derecho electoral centroamericano”, en el cual realiza un análisis comparado sobre los marcos jurídicos que rigen las contiendas electorales de escala nacional y municipal en la región.

La sección **Contribuciones desde el TSE** contiene artículos sobre el sistema electoral y la representación política, sobre la fiscalización de los gastos de los partidos políticos y sobre la participación política de las mujeres. Diego González Fernández escribe en torno a la “Calidad de la relación entre representantes y representados en los sistemas proporcionales de elección de diputados”; Reinaldo González Zúñiga lo hace sobre el “Monitoreo 2017-2018: Cobertura de un punto ciego de fiscalización”; Ana Lorena Flores Salazar es autora de “Mecanismos de promoción de la igualdad de género en organismos electorales”; mientras Andrei Cambronero Torres y de Jeffry Chinchilla Madrigal son coautores de “La participación política de la mujer en Costa Rica: un breve abordaje desde el materialismo histórico”.

La sección **Contribuciones externas** incluye dos estudios circunscritos a Costa Rica, un texto propio de la teoría política y dos artículos enfocados en Ecuador y en Perú; y abarcan temas como el financiamiento de la capacitación electoral, el voto en el extranjero, la propaganda electoral y el diseño de los sistemas electorales. La sección inicia con el artículo de Maureen Godínez Chacón sobre “El financiamiento a capacitaciones electorales: de la voluntad política y otras carencias”, seguido por los textos de Eduardo Salgado Retana sobre “El voto costarricense en el extranjero y la participación del cuerpo consular”; de Luis Guillermo Palacios Sanabria

en torno a la “Libertad de expresión y propaganda electoral a partir de la lectura moral de la constitución propuesta por Ronald Dworkin”; de Ricardo Fabricio Andrade Ureña sobre “El sistema electoral ecuatoriano en un Estado garantista”, y de Jorge Luis Mamani Hunaca sobre la “Asistencia educativa electoral y derecho al sufragio pasivo. La experiencia peruana”.

La sección **Recensión jurisprudencial** cuenta con un análisis del letrado Juan Luis Rivera Sánchez sobre la “Invocación de motivos religiosos en la propaganda electoral: Una mirada desde la justicia electoral”.

La sección de **Hitos electorales** incluye dos importantes reglamentaciones emitidas por el Tribunal Supremo de Elecciones en materia de derechos humanos. Se trata del Decreto n. 2-2017, que regula la naturalización de personas declaradas en condición de apátrida o refugiado apátrida, así como el Decreto n. 7-2018, que introduce las normas necesarias para hacer efectivas las disposiciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en lo referente al cambio de nombre de las personas según su identidad sexual autopercibida.

Finalmente, la sección **Reseñas bibliográficas** contempla el libro de Hugo Picado León intitulado “Reforma Electoral: Actores, Procedimiento y Discurso”, y el libro de Adrián Pignataro López y de María José Cascante Matamoros que se denomina “Los electorados de la democracia costarricense”.

Además, se reseñan los últimos números de la *Revista Mundo Electoral* del Tribunal Electoral de Panamá, la *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana y la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En tanto publicación electrónica, la *Revista de Derecho Electoral* constituye un medio idóneo para sistematizar y divulgar las investigaciones de académicos y funcionarios electorales a nivel nacional e internacional. La *Revista* está indexada en *Dialnet*, *Latindex*, la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (*REDIB*) y la Plataforma de Publicaciones Digitales *ISSUU*, a la vez que asume la filosofía de acceso abierto (*Open Access*), por lo que sus contenidos están disponibles en internet en un formato accesible y gratuito.

San José, 31 de julio de 2018

LA DIRECCIÓN

AUTOR

INVITADO

Derecho electoral centroamericano

María José Cascante Matamoros*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 03 de mayo de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 01 de junio de 2018.

Resumen: Análisis del régimen electoral de los países de Centro América desde un marco jurídico comparativo que detalla similitudes y diferencias de cada uno de los sistemas electorales. Incluye dentro del estudio un detalle sobre el régimen electoral municipal con el objetivo de brindar un acercamiento integral a la temática. No obstante, no toma en cuenta las consultas populares o los mecanismos de democracia directa como referendums y plebiscitos, debido a que en la región no abundan las experiencias en estas prácticas democráticas directas.

Palabras clave: Sistemas electorales / Sistema político / Legislación electoral comparada / América Central.

Abstract: Analysis of the electoral regime of the countries of Central America from a comparative legal framework that details similarities and differences of each of the electoral systems. The study includes a detail about the municipal electoral regime with the aim of providing a comprehensive approach to the subject. However, it does not take into account popular consultations or mechanisms of direct democracy such as referendums and plebiscites because there are not many experiences in these direct democratic practices in the region.

Key Words: Electoral systems / Political system / Comparative electoral legislation / Central America.

* Costarricense, politóloga, mariajosecascante@gmail.com. Subdirectora e investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos. Profesora en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene por objetivo exponer de manera comparada las principales características del régimen electoral de los países centroamericanos¹ y explorar las principales similitudes y diferencias entre los países. También es un aporte que busca promover la actualización y facilidad de consulta para los investigadores del derecho electoral interesados en la temática centroamericana. En el entendido de que “la elección de los sistemas electorales es importante porque éstos producen graves consecuencias políticas, especialmente sobre el número de partidos políticos y la composición de las asambleas y los gobiernos” (Colomer, 2004, p. 25); en esta medida, el análisis de la legislación electoral es importante, ya que determina el tipo de sistema democrático y de partidos de un país; en los casos centroamericanos esto es relevante, ya que la institucionalización de la democracia es todavía una tarea pendiente y buena parte de la base de la legislación electoral es vulnerable y mejorable.

Una de las particularidades que presenta este estudio es el detalle sobre el régimen electoral municipal de la región centroamericana, brindando así un acercamiento integral a la temática del derecho electoral, de gran importancia para la autora, en todos los niveles electorales en que es posible competir. Aunque es evidente que “la herencia de la organización política centroamericana es unitaria y centralista” (Cascante, 2014, p. 73) y la perspectiva territorial de la organización política se ha relegado a segundo plano, este trabajo hace un esfuerzo de sistematización que incluye la totalidad de los niveles de legislación electoral en la región.

Centroamérica desde finales de los años ochenta del siglo XX viene experimentando un proceso de cambio en su legislación electoral como base para el fortalecimiento de la democracia en cada uno de los 6 países². Como consecuencia de esta evolución se han dado de manera ininterrumpida 61³ procesos electorales (ver tabla 1). Salvo por el golpe de Estado al gobierno hondureño de José Manuel Zelaya el 28 de junio del 2009, se podría pensar que la dinámica de los procesos electorales es la necesaria y que la legislación electoral se ha ido ajustando a las necesidades de una ciudadanía que avanza en las prácticas democráticas. Pero continúa latente la pregunta de si ¿es suficiente este marco normativo electoral frente a las necesidades y derechos políticos de las pluriétnicas y multiculturales poblaciones centroamericanas?

¹ “Los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y a través de las cuales es posible convertir votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etc.)” (Nohlen, 2004, p. 10).

² Se ha realizado la presente investigación con base en Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. Aunque consideramos que Belice es un caso que forma parte de la región, la investigación de este país presenta un reto en el acceso a la información que hace muy difícil incluirlo dentro de la muestra.

³ Sin contar segundas rondas para las elecciones presidenciales ni asambleas constituyentes ni consultas populares.

Tabla 1

Centroamérica: Histórico de elecciones en los países. 1981-2016. Varios niveles electorales

País	Tipos de elección								
	Presidencial				Parlamentaria	Municipal			
	1.ª vuelta			2.ª vuelta					
Costa Rica	1982, 1990, 2002, 2014	1984, 1994, 2006, 2010	1986, 1998, 2010	2002, 2014	1982, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014	1982, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014	1982, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014	1982, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014	1982, 1984, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010, 2014
Guatemala*	1985, 1999, 2011, 2015	1990, 2003, 2007, 2015	1995, 2007	1985, 1991, 1996, 2003, 2011, 2015	1985, 1990, 1994, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	1985, 1990, 1994, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015	1985, 1990, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011, 2015
Honduras*	1981, 1993, 2005, 2009, 2013	1985, 1997, 2001, 2009, 2013	1989, 2001		1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013
El Salvador*	1984, 1999, 2014	1989, 2004, 2009	1994, 2009	1984, 1994, 2009, 2014	1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015	1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015	1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015	1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015	1985, 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015
Nicaragua*	1984, 2001, 2016	1990, 2006, 2011	1995, 2011, 2016		1990, 1995, 2001, 2006, 2011, 2016	1990, 1995, 2001, 2006, 2011, 2016	1990, 1995, 2001, 2006, 2011, 2016	1990, 1995, 2001, 2006, 2011, 2016	2000, 2004, 2008**, 2009**, 2012
Panamá*	1984, 1999, 2014	1989, 2004, 2009	1994, 2009		1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009, 2014

Nota: Construcción con base en datos de los tribunales electorales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá; el Catálogo Estadístico de Elecciones en Nicaragua 1990-2006 del Instituto para el Desarrollo y la Democracia y Sojo (1999, p. 72).

* También se elige directamente a los representantes del parlamento centroamericano.

** En el 2008 se eligieron representantes de 146 municipios, en el 2009 representantes de 7 municipios.

De acuerdo con Rojas (2006, p. 2) es posible afirmar que la región centroamericana:

...contiene un conjunto de instituciones propias de sistemas democráticos, como constituciones, elecciones regulares y espacios para acción de partidos políticos de oposición y organizaciones de la sociedad civil, pero que a la vez sufren de serias carencias democráticas en términos de representación política para la mayoría de la población, bajos niveles de participación en elecciones, legitimidad parcial del poder político, pobre desempeño de las instituciones públicas y bajos niveles de confianza en ellas, además de que también pueden presentarse abusos de poder por parte de las autoridades y elevados niveles de corrupción.

A pesar de estos avances en la democracia procedimental, existen altas dosis de concentraciones de poder político en actores "tradicionales" que no han permitido un acceso real de la totalidad de la ciudadanía a los espacios de debate y construcción de la democracia centroamericana.

En el presente documento no se están tomando en cuenta las consultas populares o los mecanismos de democracia directa como referéndums y plebiscitos que se han realizado en estos países, debido a que en la región no abundan las experiencias en estas prácticas democráticas directas. De manera puntual, se pueden mencionar los referéndums del 2006 en Panamá, para la ampliación del canal; en el 2007 en Costa Rica, para la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y un plebiscito revocatorio de mandato en el 2011 en el municipio Pérez Zeledón de Costa Rica que destituyó al alcalde municipal. Por otra parte, tampoco se hace referencia a la realización de una asamblea nacional constituyente en algún país de la región, ya que en los últimos 10 años no se ha efectuado ninguna. Solamente Panamá está en proceso de convocar para el 2015 a una asamblea nacional constituyente.

Es decir, a pesar de la consolidación de las elecciones en la región, es posible identificar fronteras del derecho electoral que tienen que ver con la inclusión de minorías étnicas, de género y grupos económicos excluidos. El avance que se ha realizado en la reglamentación de la legislación alrededor de los procesos electorales en la región continúa reproduciendo patrones de exclusión en sectores importantes de la población y hasta que esto no se resuelva, la democracia seguirá siendo de menor calidad y restringida, lo que puede suponer momentos de crisis como los sucedidos en la última elección de Honduras o actualmente en Nicaragua⁴. En la figura 1 se puede observar el apoyo al Estado de derecho de los países centroamericanos.

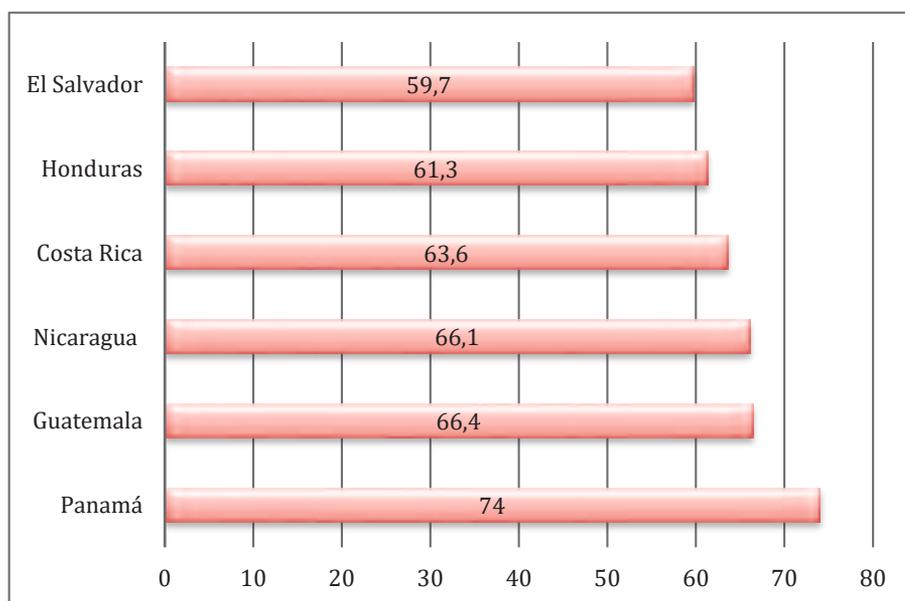


Figura 1. Apoyo al Estado de derecho en Centroamérica, 2012. Información tomada del Barómetro por las Américas LAPOP, 2012.

A continuación, se realiza una descripción comparada del marco jurídico electoral de la región centroamericana. En primer lugar, se hace una descripción del nivel nacional dividido por las particularidades de la elección para presidentes y parlamentos. De seguido, se desarrolla la

⁴ Para más información: <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/465563-crisis-nicaragua-se-ahonda/>

temática del financiamiento de la competencia electoral. En tercer lugar, se realiza la descripción con respecto a las particularidades del régimen electoral a nivel municipal. En cuarto lugar, se expone el marco legal en que se desempeñan los tribunales electorales y la justicia electoral de la región. Por último, se encuentra la síntesis comparada a modo de conclusiones.

2. DESCRIPCIÓN COMPARADA DEL MARCO JURÍDICO ELECTORAL CENTROAMERICANO

El marco legal electoral centroamericano tiene su base en las constituciones políticas de los países de la región. La más antigua es la de Costa Rica, que no ha sufrido transformaciones importantes desde 1949; las demás constituciones son de la década de 1990 resultado de los procesos de transición a la democracia en la región y algunas, incluso, han sido reformadas recientemente como la de El Salvador y la de Nicaragua (tabla 2).

Tabla 2

Centroamérica. Constituciones políticas por año de promulgación

País	Año
Constitución Política de la República de Costa Rica	1949
Constitución Política de la República de Guatemala	1993
Constitución Política de la República de Honduras	2005
Constitución Política de la República de El Salvador	1983
Constitución Política de la República de Nicaragua	2010
Constitución Política de la República de Panamá	1994

Adicionalmente, en materia netamente electoral es posible identificar una serie de leyes que regulan la competencia, los actores y los procesos de elecciones. A nivel nacional las leyes o códigos electorales determinan el proceso de competencia para obtener puestos de elección popular, así como los derechos y deberes de los actores que forman parte del proceso. Para el nivel local es necesario completar la información con las leyes o códigos municipales (tabla 3).

Tabla 3

Centroamérica. Marco jurídico electoral⁵

País	Legislación a nivel nacional	Legislación a nivel municipal
Costa Rica	Código 8765 Electoral de Costa Rica	Código 7794 Municipal
Guatemala	Ley I-85 Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos Acuerdo n.º 018-2007. Decreto n.º 26-2016	Código 12-2002 Municipal
Honduras	Ley 44-2004 Electoral y de las organizaciones políticas de Honduras	Ley 134-90 de Municipalidades
El Salvador	Código 417 Electoral de El Salvador ^a Decreto n.º 307 Ley de Partidos Políticos	Código 417 Electoral
Nicaragua	Ley 331 Electoral de Nicaragua	Ley 40 de los municipios
Panamá	Código Electoral de Panamá y una reforma parcial con la Ley 29	Ley 9 106 Sobre Régimen Municipal de Panamá

^a En el 2005 se eliminó la circunscripción nacional.

A continuación, se detallan las similitudes y diferencias encontradas en el marco jurídico electoral centroamericano, a la luz de las variables más importantes que pueden impactar a los actores y a la competencia electoral; es decir, que pueden influir sobre configuraciones específicas del sistema de partidos. Con miras a proporcionar un mayor detalle, se ha dividido la sección con respecto al poder ejecutivo, al legislativo, el financiamiento nacional y las municipalidades.

a. EL MARCO JURÍDICO ELECTORAL CENTROAMERICANO PARA ELECCIONES PRESIDENCIALES EN CLAVE COMPARADA

Una de las características distintivas de los sistemas políticos latinoamericanos es que se trata de sistemas presidencialistas; en este sentido, la región centroamericana no es la excepción y a pesar de que en muchos casos en la papeleta se elige al presidente en conjunto con vicepresidentes, la elección se encuentra altamente personalizada. Aunado a lo anterior, los candidatos a presidente durante la campaña electoral deben buscar el voto popular en lugar de establecer alianzas políticas con el legislativo, como se hace en sistemas parlamentarios⁶.

La tabla 4 es muy relevante, ya que sistematiza la información más importante de los regímenes electorales centroamericanos que atañen a la elección presidencial y es posible identificar semejanzas importantes en varios aspectos. Respecto a la concurrencia electoral, en casi todos los casos (El Salvador es la excepción) la elección presidencial es simultánea con la legislativa. Este arreglo institucional es importante para promover el “efecto de arrastre” y fomentar mayorías legislativas a favor del presidente electo, aunque los resultados empíricos pueden diferir.

⁵ En años recientes estos marcos jurídicos han sufrido algunas reformas importantes, para un análisis completo de las reformas, ver Artiga (2008b).

⁶ Siguiendo la definición de Mainwaring (1998, p. 119), en una democracia presidencial la cabeza del gobierno se elige a través del voto popular y por un periodo fijo.

Así mismo, en casi todos los casos los partidos políticos tienen el monopolio de la competencia electoral para obtener puestos de elección popular, en este caso Honduras es la excepción, ya que permite las candidaturas independientes. Aun así, la competencia electoral de la región se encuentra dominada por los partidos políticos, aunque existe una gran variedad de tipos de partidos que entran en competencia en Centroamérica (para un debate más amplio, ver Cascante, 2014).

Eso sí, en todos los casos se elige a los presidentes por mayoría. En Honduras y Panamá el presidente se elige por mayoría simple. Pero en los otros, es necesario alcanzar un porcentaje de votos (*ballotage*) para ratificarse como presidente y si no se alcanza dicha mayoría es necesaria una segunda ronda electoral⁷. En Costa Rica se necesita un 40% de los votos válidos y se han realizado 3 segundas rondas electorales para elegir a Abel Pacheco (2002), Luis Guillermo Solís (2014) y el actual presidente Carlos Alvarado (2018).

En Guatemala y en El Salvador el porcentaje necesario que deben alcanzar los candidatos a presidentes es de 50% de los votos válidos, por lo que en estos países la segunda ronda electoral es muy frecuente y en el caso guatemalteco se ha convertido en un requisito para lograr ratificarse en el ejecutivo.

En el caso nicaragüense, uno de los cambios con mayores consecuencias es la reducción al 40% como el umbral de votos para ganar las elecciones presidenciales (35% en caso de existir una diferencia con el segundo mayor a 5%) lo que buscaba limitar las segundas rondas y que fue determinante para el resultado de las elecciones presidenciales de 2006 (Close y Martí i Puig, 2010, p. 25). Si no se hubiera reducido el umbral electoral habría sido necesaria una segunda vuelta para elegir a Ortega como presidente. En Panamá gana la elección el candidato que obtenga el mayor número de votos, en el caso de que dos o más partidos postulen a los mismos candidatos, se sumará el total de votos obtenidos por los respectivos partidos.

⁷ El *ballotage* es un método que se utiliza en sistemas presidencialistas para producir mayorías absolutas en los resultados (Nohlen, 1984, p. 80).

Tabla 4

Regímenes electorales centroamericanos para la elección presidencial

País	Fórmula	Reelección	Duración del periodo	Simultáneas con legislativas	Quién puede competir	Tipo de candidatura
Costa Rica	Mayoría simple + 40% de votos válidos emitidos	No consecutiva	4 años	Sí	Partidos políticos	Fórmula con 2 vicepresidentes
Guatemala	Mayoría absoluta 50%+1 de votos válidos emitidos	No	4 años	Sí	Partidos políticos	Fórmula con un vicepresidente
Honduras	Mayoría simple	Sí	4 años	Sí	Partidos políticos y candidaturas independientes	Fórmulas designados de la República con la
El Salvador	Mayoría absoluta 50%+1 de votos válidos emitidos	No consecutiva	5 años	No	Partidos políticos	Fórmula con un vicepresidente
Nicaragua	Mayoría relativa + 40%/35% de votos	Una inmediata	5 años	Sí	Partidos políticos	Fórmula con vicepresidente 1
Panamá	Mayoría simple	Después de dos periodos	5 años	Sí	Partidos políticos	Fórmula con vicepresidente 1

Nota: Construcción con base en la legislación de cada país.

Al analizar la legislación electoral centroamericana, es posible observar que en Honduras y Panamá los candidatos a la presidencia tienen menos limitaciones para obtener el gobierno, mientras que en Guatemala y en El Salvador los candidatos deben obtener una mayoría más alta para lograr la presidencia. Los casos intermedios son Costa Rica y Nicaragua por la presencia de la barrera electoral.

La reelección es un tema conflictivo en sistemas presidencialistas, a pesar de que se puede utilizar como un premio en caso de realizar un buen gobierno o un castigo en el caso opuesto, en general es mal vista por las ciudadanías como una forma de acumulación del poder. En los casos de estudio es posible observar que en Guatemala no está permitida del todo. Mientras que en Costa Rica⁸, El Salvador y Panamá se permite, pero no de manera consecutiva y por una sola vez. En 2015, la Corte Suprema de Honduras falló a favor de la reelección; no obstante, en el país hay una fuerte oposición debido a que esto roza lo establecido en la constitución. A pesar de esto, el actual presidente Juan Orlando Hernández logra la reelección en unos resultados muy criticados a nivel nacional e internacional⁹.

En Nicaragua existe la posibilidad de una reelección consecutiva de manera inmediata; actualmente, el ejecutivo se encuentra bajo el control de Daniel Ortega quien con base en “el pacto” con el expresidente Arnoldo Alemán¹⁰, ha logrado modificar constantemente las

⁸ En 1969 se declaró como inconstitucional la reelección, esta medida fue eliminada en 2003 y permitió la reelección en 2006 de Óscar Arias Sánchez.

⁹ Es posible encontrar más información al respecto en esta noticia <http://cnnespanol.cnn.com/2018/01/27/juan-orlando-hernandez-jura-como-presidente-de-honduras-tras-polemica-reeleccion/>

¹⁰ En la literatura sobre el caso nicaragüense se conoce como “el pacto” a una serie de acuerdos entre Daniel Ortega-Arnoldo Alemán para el control del poder político.

reglas del juego para adecuarlas a sus necesidades políticas: en principio para mantenerse en el legislativo, luego para obtener la presidencia y, más recientemente, para mantenerla.

En general, los periodos de gobierno son cortos, en la mayoría de países es de cuatrienios o quinquenios, según sea el caso y la elección de los diputados corresponde con este período. Sólo en El Salvador se da la excepción de que cada legislatura es de 3 años por lo que la concurrencia electoral cambia entre la elección del presidente y la de los diputados. La variabilidad del periodo no tiene mayor peso diferenciador entre los casos a menos que sea sumado con la reelección inmediata; en el caso de esta última, tendría un impacto puesto que se supone que mayores plazos en el gobierno producen procesos sostenidos para la ejecución de políticas públicas.

Es posible observar que en general el sistema electoral presidencialista es similar en la región centroamericana, a pesar de que hay variaciones en cada uno de los países. En el siguiente acápite (b) se exploran los marcos jurídicos que determinan el proceso de conversión entre votos y escaños para los parlamentos centroamericanos, debido a las particularidades inherentes a los congresos, en esta sección se evidencian mayores diferencias entre los casos analizados.

b. DESCRIPCIÓN COMPARADA DEL MARCO JURÍDICO ELECTORAL CENTROAMERICANO PARA ELECCIONES LEGISLATIVAS

Para las elecciones legislativas es posible observar una mayor variación en la designación de los escaños. En la tabla 5 se identifican 2 semejanzas, la primera se refiere al monopolio de la competencia que siguen manteniendo los partidos políticos, aunque tanto en Honduras como en El Salvador es posible postular candidaturas independientes¹¹. En la mayoría de los casos los partidos políticos proponen una lista cerrada y bloqueada (Costa Rica, Guatemala, El Salvador y Nicaragua), mientras que en Panamá es posible las candidaturas independientes y las listas se encuentran desbloqueadas. En Honduras también se permiten las candidaturas independientes y la reforma reciente propone listas abiertas.

La segunda semejanza identificada es que en todos los países los diputados pueden volver a elegirse para el puesto, aunque no necesariamente de manera consecutiva lo que afecta la consolidación de una verdadera carrera legislativa de los políticos dentro del congreso.

¹¹ Aunque la ley permite candidaturas independientes, los estudios empíricos han sido claros en que los partidos políticos siguen manteniendo el monopolio de la competencia por los puestos de elección popular en todos los niveles de competencia (Cascante, 2014).

Tabla 5

Tipo de representación y elecciones legislativas

País	Principio de representación	Fórmula	Reelección	Duración del periodo	Circunscripción	Quién puede competir	Número de escaños
Costa Rica	Proporcional	Hare + cifra residual. Principio de paridad y mecanismo de alternancia	Sí	4 años	7 provincias	Partidos políticos en listas cerradas y bloqueadas	57
Guatemala	Proporcional	D'Hondt. No cuenta con representación de cuotas de género	Sí	4 años	22 circunscripciones	Partidos políticos en listas cerradas y bloqueadas	158
Honduras	Proporcional	Hare pura + resto mayor. Principio de paridad y mecanismo de alternancia	Sí	4 años	18 circunscripciones	Partidos políticos y candidaturas independientes. En listas abiertas ^a	128
El Salvador	Proporcional	Hare Pura + resto mayor. 30% de cuota mínima de participación de mujeres	Sí	3 años	14 circunscripciones	Partidos políticos en listas cerradas y bloqueadas	84
Nicaragua	Representación	Hare + media mayor. Equidad de participación	Sí	5 años	20 por circunscripción nacional, 70 por circunscripciones departamentales	Partidos políticos en listas cerradas y bloqueadas	90
Panamá	Proporcional Mixto (uninominal y plurinominal), con base en los votos de los candidatos, independiente del partido al que pertenezcan y sin aplicar ninguna resta de votos a los partidos que hubiesen sacado curules por cociente o medio cociente).	Mayoría simple/ Hare + resto mayor + cifra residual. 30% de cuota mínima de participación de mujeres	Sí	5 años	12 distritos	Partidos políticos e individual en listas cerradas pero no bloqueadas	78

Nota: Construcción con base en la legislación de cada país y Artiga (2008b, p. 30) e INCEP (2016).

^a La reforma electoral del 2004 pasó el proceso de elección de listas cerradas y bloqueadas a listas abiertas (hasta la elección del 2001).

En todos los casos se utiliza una fórmula electoral que procura que el sistema sea proporcional, pero la fórmula mediante la cual se llega a esta es distinta y evidentemente esto genera consecuencias en la representación. En el caso de El Salvador y Nicaragua se utiliza la Cuota Hare en su aplicación pura¹². Mientras que en Costa Rica, Honduras, El Salvador y Panamá, la Cuota Hare modificada es la que predomina, la modificación se realiza al introducir la barrera electoral para poder acceder a la designación de los escaños; es decir, la fórmula modificada es menos proporcional y busca limitar el acceso de los partidos más pequeños al congreso, a cambio de fomentar mayorías. Finalmente, en Guatemala se utiliza la fórmula D'Hondt¹³, a pesar de tratarse de una fórmula proporcional, es la que más desproporcionalidad genera.

¹² La cuota de Hare se calcula a través de la fórmula $q = v/m$ cuando v son los votos válidos en cada distrito y m , el número de escaños.

¹³ La fórmula d'Hondt realiza la asignación de los escaños mediante divisor o cifra mayor generando una serie decreciente que distribuye las plazas a los promedios más altos. Se obtienen dividiendo las votaciones totales partidarias por números naturales en forma consecutiva [1-2- 3...]. Se adjudicarán las plazas disponibles a los mayores divisores.

La escogencia de diputaciones es por circunscripción o distrito electoral variando el número según sea el país, su extensión y su población. Costa Rica posee el poder legislativo más pequeño de la región, es claro que esto tiene un efecto en el proceso de conversión de votos a escaños, ya que se necesitan más votos para elegir menos cantidad de puestos. En la mayoría de los casos el nivel medio de departamento solo tiene importancia para la elección de diputados, siendo países de estados unitarios no se eligen gobernadores estatales. Otro aspecto diferenciador se encuentra en Guatemala y Panamá donde la población indígena tiene peso relativo en esta participación.

A pesar de que existen importantes similitudes en los sistemas electorales de la región centroamericana, al analizar el marco jurídico alrededor de las elecciones para los congresos, es posible identificar diferencias claras que tienen efectos concretos sobre la competencia. El caso de Honduras es interesante, ya que ha sufrido cambios recientes a favor de un sistema más pluralista, los efectos de dichos cambios se han venido discutiendo por diversos autores y representan una demanda de acceso de sectores minoritarios en la política con resultados limitados y de manera muy paulatina (Taylor-Robinson, 2009).

Con respecto a los aspectos legales que rigen la participación electoral de las mujeres en Centroamérica, son importantes aquellos que determinan las cuotas de participación, el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, sin dejar de lado que existen otros elementos del sistema electoral, como la fórmula electoral, el tamaño de las circunscripciones, etc. que también van a determinar la conformación de los órganos de representación con respecto a la participación efectiva de las mujeres en los puestos de elección popular¹⁴.

En Centroamérica la legislación es variada, el caso de Costa Rica presenta un compromiso de más larga data con la representación de la mujer primero con cuotas de género del 40% y actualmente con la aplicación del principio de paridad¹⁵ vertical y horizontal de las listas de candidaturas, así como el mecanismo de alternancia (Cascante, Beltrán y Guzmán, 2017). Honduras que inició con cuotas de 30%, posteriormente de 40% hasta que en las elecciones de 2017 se aplica el principio de paridad y el mecanismo de alternancia (Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales, 2017). En 2008 Nicaragua con la Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades garantiza la equidad de la participación; aunque no se establecen mecanismos como el de alternancia para garantizar dicha equidad. Tanto en Panamá, como

¹⁴ Los antecedentes más importantes tienen base en un debate teórico que legalmente inició en el espacio internacional y que desde la década de los ochenta ha producido reuniones y acuerdos internacionales; entre los más importantes se pueden citar la Convención Interamericana sobre Concesión de Derechos Políticos a la Mujer (CEDAW); Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José; X Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en el 2007 -y de la cual deriva el Consenso de Quito-; XI Conferencia Regional sobre la Mujer, realizada en Brasil en el año 2010; Consenso de Montevideo sobre la Población y el Desarrollo, en la primera Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe, llevada a cabo entre el 12 y el 15 de agosto de 2013; XII Conferencia Regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Santo Domingo (República Dominicana) entre el 14 y el 18 de octubre de 2013 (Quesada, González y Galliani, 2015, pp. 11-12). La suscripción y ratificación de dichos acuerdos y convenciones depende de cada país.

¹⁵ De acuerdo con Beramendi (2013, pp. 11-12) la subrepresentación de las mujeres en política es uno de los déficits que afectan la calidad de la democracia de la región. La paridad surge como “una solución definitiva para la subrepresentación de las mujeres [que] empezó a enmarcarse en un nuevo paradigma: el de la paridad entre hombres y mujeres en la representación política y los ámbitos de gobierno”.

en El Salvador se han intentado realizar reformas hacia mayores cuotas de participación; no obstante, en ambos casos el techo todavía se encuentra en un 30%. Mientras que Guatemala es el único país que no garantiza cuotas de participación para las mujeres (INCEP, 2016).

A continuación, se analizan las reglas del juego que deben cumplir los partidos políticos para las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) y, posteriormente, el marco jurídico para las elecciones municipales de los países centroamericanos.

c. DESCRIPCIÓN COMPARADA DEL MARCO JURÍDICO ELECTORAL CENTROAMERICANO PARA EL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Uno de los aspectos presentes en el marco jurídico que más pueden impactar el tipo de competencia electoral es el financiamiento de los actores que se presentan para las elecciones. Este componente específico tiene una relación más estrecha con las campañas políticas, ya que en la actualidad estas tienen un componente mediático y de masas que hace que se requiera una mayor cantidad de recursos para competir en condiciones similares. Más allá de las consecuencias que produce este tipo de campañas sobre la información que reciben los ciudadanos y el personalismo en la política, esto tiene un efecto sobre la competencia, puesto que también existe una lucha por la obtención de los recursos para posicionar los candidatos en el debate, convirtiéndola en una lucha por los votos y los recursos con miras a alcanzar y mantener el poder.

En todos los países, además del financiamiento estatal, es posible buscar donaciones privadas para las campañas políticas; no obstante, para efectos de esta investigación se analizarán los componentes de la ley que tienen que ver con el aporte estatal al financiamiento para los comicios. En la tabla 6 es posible observar las actividades que están sujetas al financiamiento estatal; en casi todos los casos se limita a la campaña, solo en Honduras el Estado colabora en los gastos operativos del partido y solo en Panamá se financian la investigación y el fortalecimiento. En Costa Rica, el Código Electoral vigente desde el 2009 establece un porcentaje para la capacitación y organización política de los partidos (arts. 92 b. y 93).

Tabla 6

Centroamérica. Actividades objeto de financiamiento estatal y condición de acceso. Nivel Nacional

País	Campaña electoral	Gastos operativos del partido	Investigación y fortalecimiento	Condición de acceso
Costa Rica	Sí	No	Sí	Partidos que obtengan al menos el 4% de votos válidos
Guatemala	Sí	No	No	Partidos que obtengan al menos el 4% de votos válidos
Honduras	Sí	Sí	No	Haber obtenido un mínimo de 10 mil votos en la planilla más votada (en la elección anterior)
El Salvador	Sí	No	No	Tener la calidad de contendiente No se fija umbral
Nicaragua	Sí	No	No	Partidos que obtengan al menos el 4% de votos válidos
Panamá	Sí	No	Sí	Partidos que obtengan al menos el 4% de votos válidos

Nota: Basado en Artiga (2008b, pp. 35 y 36).

Otro de los aspectos importantes es el acceso, ya que no todas las candidaturas obtienen un financiamiento. El caso más permisivo al acceso es El Salvador, donde no es necesario alcanzar un umbral de votos para obtener financiamiento. En casi todos los otros países se estipula en un 4% de votos válidos para elecciones nacionales; en Honduras, es un mínimo de 10 mil votos en la planilla más votada. Solo en Costa Rica y en Nicaragua el financiamiento de los partidos políticos es posterior a la participación en las elecciones. Mientras que en los 4 países restantes es posible acceder tanto a un financiamiento previo y posterior; esto puede ayudar a fomentar la entrada de nuevos actores a la competencia.

Tabla 7

Financiamiento de los partidos políticos para elecciones nacionales

País	Tipo de financiamiento
Costa Rica	El monto que resulte de multiplicar el costo individual del voto por el resultado de la suma de los votos válidos que obtuvo en la elección
Guatemala	Reciben dos quetzales por cada voto recibido
Honduras	Reciben 20 lempiras por cada voto
El Salvador	El Estado da una cantidad de dinero por cada voto obtenido. Se obtiene según el precio de la elección pasada más la inflación del período comprendido entre cada elección
Nicaragua	1% de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República
Panamá	1% del presupuesto del país del año anterior a las elecciones

Nota: Construcción con base en la legislación de cada país.

La tabla 7 además detalla la cantidad que podrá recibir cada uno de los actores luego de haber pasado los límites establecidos en las leyes; en todos los casos, el nivel del aporte depende de la cantidad de votos válidos recibidos, esto sugiere un costo de entrada a la competencia que se debe cubrir con inversión privada y se pierde en caso de no alcanzarse la cantidad de votos estipulada en la ley.

Las regulaciones con respecto al financiamiento de los partidos políticos centroamericanos están muy enfocadas en las campañas por puestos de elección popular y en esa medida no es posible que los partidos sean más que maquinarias electorales, socavando así la posibilidad de formar políticos de calidad que estén enfocados en investigar y trabajar para mejorar la manera de hacer política en la región.

d. DESCRIPCIÓN COMPARADA DEL MARCO JURÍDICO ELECTORAL CENTROAMERICANO PARA LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Ya se ha explicado que los Estados centroamericanos son unitarios y la base de su organización territorial es el municipio¹⁶. La división territorial de los países varía considerablemente entre ellos, por ejemplo, El Salvador cuenta con 262 municipios, la misma cantidad que Honduras cuya extensión es mucho mayor. Esto es un reflejo claro de la variabilidad en la formación de los territorios latinoamericanos y hace que la competencia por los puestos de representación a nivel municipal cobre importancia a partir de la elección directa de los ejecutivos y concejales municipales.

A nivel local los partidos políticos continúan teniendo un monopolio de la competencia por las elecciones locales. Con 3 excepciones importantes en Honduras y en Panamá donde se permiten las candidaturas independientes y en Guatemala donde se permite la competencia de comités cívicos electorales (figuras electorales creadas en la ley electoral guatemalteca para competir en elecciones locales sin necesidad de mantenerse en el tiempo), en el resto de los países los partidos dominan la competencia. Aunque vale la pena también resaltar el caso costarricense donde la ley permite la competencia de partidos políticos en el nivel electoral cantonal (municipal). En el caso de El Salvador aunque no hay una restricción legal explícita sobre esta materia, la interpretación que se hizo de la disposición sobre los requisitos para inscribir a nuevos partidos políticos fue nacional¹⁷. El otro caso negativo es el de Nicaragua, donde la Ley Electoral limita la creación de partidos políticos locales -excepto en las regiones autónomas de la costa atlántica- ya que no hay diferenciación de requisitos en la inscripción en el territorio, imponiendo así exigencias imposibles para partidos que sólo quieran participar de los comicios locales. En el caso de Honduras son aceptadas las candidaturas independientes, aunque la participación a través de esta figura es bastante limitada¹⁸.

¹⁶ Las unidades intermedias de gobierno funcionan como parte de la organización territorial para elegir el parlamento, en Guatemala se cuenta con un gobernador designado por el presidente.

¹⁷ El Código Electoral establecía durante el periodo 1994-2006 el requisito de presentar un total de firmas de afiliados al nuevo partido equivalente a un porcentaje de votos válidos desde el 1% hasta el 3%, siempre se le interpretó del total nacional de votos válidos y no del total de votos válidos de la circunscripción donde el nuevo partido desearía competir. Esta manera de interpretar la disposición legal del Código Electoral ha impedido la existencia de partidos de ámbito municipal o departamental; de partidos que compitieron sólo a nivel municipal o departamental (Artiga, 2008a, pp. 14-15).

¹⁸ Para más detalle sobre esto, ver Cascante (2014).

Tabla 8

Representación y elecciones municipales centroamericanas

País	Puestos de elección popular	Circunscripción	Duración del periodo	Reelección inmediata	Quién puede competir
Costa Rica	Alcaldes, regidores, síndicos de los gobiernos municipales, Miembros del Concejo de Distrito, intendentes y concejales de los Concejos Municipales de Distrito	82 cantones y 8 Concejos Municipales de Distrito	4 años	Sí	Partidos políticos
Guatemala	Alcaldes, concejales, síndicos	335 municipios	4 años	Sí	Partidos políticos y Comités Cívicos Electorales.
Honduras	Alcaldes, regidores	262 municipios	4 años	Sí	Partidos políticos y candidaturas independientes.
El Salvador	Concejos municipales	262 municipios	4 años	Sí	Partidos políticos y candidaturas independientes.
Nicaragua	Alcaldes, vicealcaldes, concejales	153 municipios, circunscripción municipal	4 años	No	Partidos políticos
Panamá	Representante y suplente de corregimiento municipal Concejales	655 corregimientos	5 años	Sí	Partidos políticos y libre postulación.

Nota: Construcción con base en la legislación de cada país.

En la tabla 8 también se puede identificar que en casi todos los casos (la excepción es El Salvador) los gobiernos municipales centroamericanos cuentan con un órgano ejecutivo (alcalde) elegido por mayoría simple y un órgano colegiado (concejos municipales) elegidos por sistema de representación proporcional; adicionalmente, en el caso de Costa Rica y Guatemala se eligen directamente los síndicos. En El Salvador el alcalde es electo de manera indirecta (por los miembros del Concejo Municipal) mientras que en los demás países es de manera directa. La duración de los periodos electorales también varía entre 4 años en los casos de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador; mientras que Panamá es el único país donde son de 5 años.

El nivel electoral local tiene algunas diferencias en capacidades respecto a las posibilidades de elegir miembros a órganos de gobierno. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica existen dos formas de gobierno por debajo del nivel municipal, que son los Concejos de Distritos compuestos por síndicos y miembros de las comunidades y los 8 Concejos Municipales de Distrito¹⁹ que existen en igual número de municipios. En el caso de Guatemala también se eligen a síndicos para municipio y en Panamá están los distritos y corregimientos. En El Salvador solo se elige a los miembros de los Concejos Municipales. El tema étnico en Guatemala impone una representación proporcional de minorías.

¹⁹ Los Concejos Municipales de Distrito son una figura jurídica creada como respuesta a un fenómeno social que se presentaba en los distritos muy lejanos a las municipalidades, la lejanía provocaba una desatención a las necesidades de los vecinos de esos distritos. Una vez creada la figura y establecida en diversos cuerpos legales, esta tuvo un largo desarrollo histórico hasta que se reformó del artículo 172 de la Constitución Política de Costa Rica y se les da sustento constitucional, como órganos dotados de autonomía funcional adscritos a las municipalidades y en el año 2001 se crea la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, Ley 8173 (Jiménez y Obando, 2010).

En el caso de Nicaragua en las regiones autónomas de la costa atlántica podrán formarse partidos regionales, cuyo ámbito de acción estará limitado a sus circunscripciones. Los requisitos serán los mismos establecidos para los partidos nacionales, pero remitidos a la división político-administrativa de las regiones autónomas. En el caso de las organizaciones indígenas, para que formen los partidos regionales se respetará su propia forma natural de organización y participación. Los partidos regionales podrán postular candidatos para alcaldes, vicealcaldes y concejales municipales y para concejales y diputados de las regiones autónomas. (Ley Electoral, 2000, art. 65).

La información presente en la tabla 9 demuestra que hay pocas variaciones en la designación de los puestos de elección popular a nivel municipal. En todos los países centroamericanos los alcaldes son elegidos por mayoría simple, con la excepción de El Salvador donde se elige la totalidad del concejo municipal y este a su vez designa el alcalde, aunque el sistema de elección también es de mayoría simple. De manera general, la principal variación se encuentra en la fórmula para elegir los órganos colegiados de la municipalidad.

Tabla 9

Designación de los puestos de elección popular a nivel municipal

País	Puestos de elección popular	Fórmula
Costa Rica	Alcaldes	Mayoría simple
	Regidores	Sistema de cociente y subcociente
	Síndicos de los gobiernos municipales	Mayoría simple
	Miembros del Concejo de Distrito	Sistema de cociente y subcociente
Guatemala	Alcaldes	Mayoría simple
	Concejales	Representación proporcional de minorías
	Síndicos	Mayoría simple
Honduras	Alcaldes	Cociente electoral
	Regidores	Cociente electoral
El Salvador	Concejos municipales	Mayoría simple
Nicaragua	Alcaldes	Mayoría simple
	Vicealcaldes	Mayoría simple
	Concejales	Cociente electoral
Panamá	Alcaldes	Mayoría simple
	Representantes de corregimiento municipal	Mayoría simple
	Concejales	Mayoría simple

Nota: Construcción con base en la legislación de cada país.

El sistema de financiamiento para las elecciones municipales se encuentra resumido en la tabla 10, en Guatemala y en Panamá el Estado no brinda financiamiento para los partidos políticos que participen solamente en las elecciones locales, restringiéndoles así a los nuevos actores la posibilidad de competir en estas. De acuerdo con Artiga (2008b, p. 37) en el caso hondureño no existe claridad en la legislación sobre el financiamiento para la participación en las elecciones netamente locales. En Costa Rica, El Salvador y Nicaragua sí se brinda financiamiento.

Tabla 10

Financiamiento de la competencia en las elecciones municipales centroamericanas

País	Tipo de financiamiento
Costa Rica	El Estado contribuirá con un cero coma cero tres por ciento (0,03%) del PIB para cubrir los gastos en que incurran los partidos políticos con derecho a ellos por su participación en los procesos electorales de carácter municipal.
Guatemala	No hay financiamiento.
Honduras	No se permite el financiamiento de gobiernos, entes u organizaciones extranjeras. El Estado hondureño, a partir de la elección donde se obtuvo más votos, da un financiamiento de 20 lempiras por cada voto siempre y cuando haya tenido al menos 10 000 votos.
El Salvador	El Estado da una cantidad de dinero por cada voto obtenido. Se obtiene según el precio de la elección pasada más la inflación del período comprendido entre cada elección.
Nicaragua	0,5% de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República.
Panamá	No hay aporte estatal para elecciones municipales.

Nota: Construcción con base en la legislación de cada país.

En Centroamérica existe una variedad de arreglos jurídicos que limitan la participación local independiente de la nacional²⁰, en algunos casos como en El Salvador ni siquiera se permite la participación de otros actores que no sean partidos nacionales. En otros arreglos como el nicaragüense la participación se limita a regiones territoriales específicas. Con el análisis realizado también queda en evidencia que existen restricciones claras con respecto al financiamiento. En general, se observa que el sistema electoral es restrictivo de la participación local y que se mantiene el legado centralista del sistema. Para finalizar la descripción, a continuación, se analizan los tribunales electorales de la región.

3. DESCRIPCIÓN COMPARADA DEL MARCO JURÍDICO ELECTORAL CENTROAMERICANO PARA LOS TRIBUNALES ELECTORALES

La tabla 11 resume los aspectos de conformación de los tribunales electorales de la región centroamericana, la información referente a esta temática se encuentra en los códigos y leyes electorales a excepción del caso hondureño donde es necesario consultar directamente la Constitución Política. Es en estos donde directamente se resuelven casos de justicia electoral con algunos temas de excepción²¹. En la mayoría de los casos (con la excepción de Costa Rica) es el poder legislativo el que designa los magistrados.

²⁰ Cascante (2014) denomina esto descentralización de la competencia.

²¹ Hay ejemplos recientes donde las cortes supremas han tomado decisiones en materia electoral. En Costa Rica y Nicaragua donde la posibilidad de reelección presidencial ha sido dirimida por los órganos de la corte suprema de justicia (Sala Constitucional caso Costa Rica).

Tabla 11

Colegios electorales centroamericanos

Nombre	Legislación	Cómo se eligen	Reelección	Duración del periodo
Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica	Constitución Política	Por la Suprema Corte de Justicia.	Sí	6 años
Tribunal Supremo Electoral de Guatemala	Ley Electoral y de Partidos Políticos	Los elige la Asamblea Legislativa, con el voto afirmativo para candidatos de dos terceras partes del total de diputados. Se seleccionan a partir de 40 personas propuestas por la Comisión de Postulación.	Sí	6 años
Tribunal Supremo Electoral de Honduras	Constitución Política	Los elige la Asamblea Legislativa, con el voto afirmativo para candidatos de dos terceras partes del total de diputados.	Sí	5 años
Tribunal Supremo Electoral de El Salvador	Código Electoral de El Salvador	Los elige la Asamblea Legislativa, a partir de ternas propuestas por los tres partidos o coaliciones que más votos obtuvieron. Los dos magistrados restantes son propuestos por la Corte Suprema de Justicia y tienen que ser elegidos por dos terceras partes de la Asamblea Legislativa.	No	5 años
Consejo Supremo Electoral de Nicaragua	Ley Electoral	Por la Asamblea Nacional de listas separadas propuestas para cada cargo por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes.	Sí	1 año
Tribunal Supremo Electoral de Panamá	Constitución Política	Uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora.	No lo determina	10 años

Nota: Construcción con base en la legislación de cada país, 2015.

Con respecto a la duración del periodo destacan dos casos extremos. En Nicaragua, de acuerdo con la Ley Electoral, los magistrados se eligen por un periodo de un año con posibilidad de reelección. Mientras que en Panamá se designan por un periodo de 10 años siendo el más largo de la región. Con esta pequeña descripción de las cortes electorales se completa el recorrido por los regímenes electorales centroamericanos.

4. CONCLUSIONES

El fin del siglo XX significó para los países de la región centroamericana el inicio de procesos de democratización fundados en las normas más básicas del derecho electoral útiles para dar estabilidad a los procesos democráticos en la búsqueda de Estados sociales de derecho. No se piensan estos regímenes sin la preocupación, a veces excesiva, por reglamentar el derecho electoral.

En ese sentido, los regímenes electorales de la región centroamericana han sentado sus bases en premisas similares de representación. A nivel presidencial se evidencian claras similitudes en todos los países analizados, las configuraciones de los poderes legislativos y el método de financiamiento presentan diferencias más claras entre los países de la región. En el acápite II.3 queda claro que las regulaciones con respecto al financiamiento de los partidos políticos centroamericanos están enfocadas en las campañas por los puestos de elección popular, esto tiene una consecuencia clara para la configuración de los partidos políticos como maquinarias electorales y socavando las posibilidades de formar políticos de calidad.

Con respecto al nivel local de competencia, se evidencia que la principal variación se encuentra en la fórmula para elegir los órganos colegiados de las municipalidades centroamericanas. También quedan claras las restricciones del financiamiento para las elecciones locales en Guatemala; y en Panamá, el Estado no brinda financiamiento para los partidos políticos que participen solamente en las elecciones locales, restringiendo así a los nuevos actores la posibilidad de competir en estas.

El repaso de la información presentada muestra cómo las primeras décadas del siglo XXI han mostrado un rápido agotamiento del presidencialismo que sustenta este marco normativo. Las discusiones sobre la reelección presidencial y sus problemáticos perímetros, los dilemas entre ejecutivos débiles y legislativos fuertes han desembocado en *coup d'état* de nuevo cuño en Honduras y excesivos ejercicios de control político en Costa Rica, los resultados electorales producto de fórmulas de representación proporcionales son inversamente proporcionales a los propósitos iniciales de sociedades más justas y más equilibradas, una limitada legislación electoral que no sabe cómo asimilar las realidades diversas, pluriétnicas y multiculturales. A todo esto se suma la sobreimportancia del nivel electoral nacional, que cae en un menosprecio de las particularidades y asimetrías territoriales de la realidad electoral local, la existencia de prácticas sociales sobre los procesos electorales y sus reglamentos que no están siendo tomadas en cuenta (por ejemplo, la fiscalización ciudadana de los comicios) plantean la pregunta: ¿Cuál es el derecho electoral que necesitan las naciones centroamericanas para una gobernanza y gobernabilidad moderna?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artiga, A. (2008a). *El sistema electoral salvadoreño de posguerra (1994-2007)*. San Salvador, El Salvador: FundaUngo.
- Artiga, A. (2008b). Gestión de Sistemas electorales en Centroamérica y Panamá. Estado de la Región. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan040264.pdf>
- Beramendi, V. (2013). Prólogo. En IDEA-CIM. *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. Lima, Perú: IDEA-CIM.
- Cascante, M.J. (2014). *La competencia partidista en América Central desde la óptica subestatal*. (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España.
- Cascante, M.J. Beltrán, V. y Guzmán, J. (2017). *Análisis de resultados sobre la aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia para las elecciones cantonales y nacionales (periodo 2010-2016)*. San José: INAMU y CIEP.
- CNN. (27 de enero de 2018). Juan Orlando Hernández jura como presidente de Honduras tras polémica reelección. Recuperado de <http://cnnespanol.cnn.com/2018/01/27/juan-orlando-hernandez-jura-como-presidente-de-honduras-tras-polemica-reeleccion/>
- Close, D. y Martí I Puig, S. (2010). Introducción: los sandinistas y Nicaragua desde 1979. En Close, D. Y Martí I Puig, S. (Eds). *Nicaragua y el FSLN. Un análisis de la realidad política desde 1979*. Barcelona, España: Ediciones Bellaterra.
- Colomer, J. M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos INCEP (ene.-abr., 2012). Reformas electorales. Un debate constante en Centroamérica. *Reporte Político*, 52(5), 1-40. Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_31705-1522-4-30.pdf?120719224417
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos INCEP. (jul.-dic., 2016). Centroamérica: Estado de la participación política y electoral de la mujer. *Panorama Político*, n. 15.
- Jiménez A. y Obando, V. (2010). *Alcances del actuar de los Concejos Municipales de Distrito en relación con la autonomía funcional otorgada por el ordenamiento jurídico costarricense*. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Mainwaring, S. (abr.-jun., 1995). Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación. *Revista de Estudios Políticos*, (88), 115-144.
- Nohlen, D. (2003). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción*. Lima, Perú: Asociación Civil Transparencia; IDEA Internacional.

- Nohlen, D. (1984). Changes and Choices in Electoral Systems. En Lijphart, A. y Grofman, B. *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Proyecto de Opinión Pública de América Latina BARÓMETRO POR LAS AMÉRICAS LAPOP, 2012. Recuperado de http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB2012-Comparative-Report-Spanish-W_4.03.13.pdf
- Quesada, L. González, T. y Galliani, G. (2015). *Estudio exploratorio de la paridad y alternancia en las elecciones municipales en Costa Rica del año 2010*. San José: INAMU y Cocreaciones.
- Rojas Bolaños, M. (2006). *Elecciones y democracia en Centroamérica*. San José, C.R.: FLACSO.
- Ríos, J. (27 de mayo de 2018). *Crisis en Nicaragua se ahonda*. El nuevo diario. Recuperado de <https://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/465563-crisis-nicaragua-se-ahonda/>
- Sojo, C. (1999). *Democracia con fracturas, gobernabilidad, reforma económica y transiciones en Centroamérica*. San José, C.R.: FLACSO.
- Taylor-Robinson, M. (may.-ago., 2009). Honduras: una mezcla de cambio y continuidad. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 471-489.

Normativa

- Costa Rica (1949). Constitución Política del 7 de noviembre.
- Costa Rica (1998). Código Municipal. Ley 7794 del 30 de abril de 1998. Publicado en La Gaceta n. 94 de 18 de mayo de 1998.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n. 171 del 02 de setiembre de 2009.
- El Salvador (1983). Constitución Política del 15 de diciembre.
- El Salvador (2013). Código Electoral. Aprobado según Decreto Legislativo n. 413 de fecha 03 de julio. Publicado en el Diario Oficial n. 138, Tomo 400 de fecha 26 de julio.
- Guatemala (1985). Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto 1-85.
- Guatemala (1993). Constitución Política del 17 de noviembre de 1993.
- Guatemala (2002). Código municipal. Decreto número 12-2002 del 2 de abril.
- Honduras (1982). Constitución Política, actualizada hasta las reformas del Decreto 36 del 4 de mayo de 2005.

Honduras (1990). Ley de Municipalidades y del Régimen Político, Ley 134-90.

Honduras (2004). Ley Electoral y de las organizaciones políticas, decreto 44-2004.

Honduras (2017). Reglamento de aplicación del principio de paridad y del mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales. Acuerdo n.º 003-2016.

Nicaragua (2008). Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades. Ley 648.

Nicaragua (2010). Constitución Política del 16 de setiembre.

Nicaragua (2012). Ley Electoral número 331, aprobada 26 de mayo.

Nicaragua (2012). Ley de los municipios número 40, aprobada el 13 de junio.

Panamá (1994). Constitución Política, reformada por los Actos Reformativos de 1978, el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos de 1994.

Panamá (2017). Código Electoral. Acuerdo del Pleno 82-2 del 27 de noviembre.

Panamá (1973). Ley sobre el régimen municipal número 9 106, aprobada el 8 de octubre.

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE

Calidad de la relación entre representantes y representados en los sistemas proporcionales de elección de diputados*

Diego González Fernández**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 29 de mayo de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de junio de 2018.

Resumen: Respecto a la regulación de los sistemas electorales de corte proporcional, se propone que la ingeniería constitucional debe ir dirigida a resguardar la relación entre representantes-representados, cumpliendo dos objetivos principales: 1. Adecuar los elementos del sistema electoral para procurar un marco de cercanía entre representantes y representados y 2. Cumplir con el principio de proporcionalidad, es decir, lograr una relación lo más perfecta posible entre los votos emitidos hacia un partido político y los escaños obtenidos por este. El presente texto plantea pautas hacia las cuales debe dirigirse cada modulador de los sistemas electorales proporcionales para cumplir con los objetivos expuestos. Además, referido al objetivo 2, se presentan índices de medición que permiten valorar la salud de los modelos proporcionales de elección de legisladores.

Palabras clave: Sistema de elección de diputados / Sistema proporcional / Representación política / Circunscripción electoral / Sistemas electorales / Votación nominal / Sistema de listas / Escaños / Legisladores.

Abstract: In regard to the regulation of electoral systems of a proportional nature, the article states that constitutional engineering should be geared towards safeguarding the relationship between representatives and those being represented in order to attain two main objectives: 1. Adjust the elements of the electoral system to obtain a context of closeness between representatives and those being represented and 2. Comply with the principle of proportionality/ That is, achieve a relationship as perfect as possible between the votes cast for a political party and the seats obtained by said political party. This work presents guidelines to be taken into account in order for proportional electoral systems to fulfill the objectives described above. In addition to what was said in objective 2, this work presents measuring indexes that allow the assessment of the shape of proportional models of election of congress members.

Key Words: System of election of congress members / Proportional system / Political representation / Electoral circumscription / Electoral systems / Nominal vote / List system / Seats / Legislators.

* Basado en la ponencia presentada por el autor en el XIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional: "Trayectoria y porvenir del constitucionalismo moderno", celebrado en la Ciudad de México del 1. al 3 de febrero de 2017.

** Costarricense, abogado, correo electrónico diego.gonfer@gmail.com. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Autor del libro "Aplicación del Modelo Alemán a la Elección de Diputados en Costa Rica" y coautor del fascículo n. 2 de la Serie "Para Entender", denominado "¿Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica? Diez conceptos y diez pasos", ambos de la Editorial IFED-TSE. Ha sido expositor en congresos nacionales e internacionales sobre derecho electoral, así como autor de artículos especializados en la materia. Fue asistente de la Cátedra de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (2012-2014) y Jefe de Despacho de la Dirección Jurídica de la Presidencia de la República (2014-2017).

1. INTRODUCCIÓN

Este texto se propone estudiar los parámetros de la ingeniería constitucional respecto a los sistemas electorales que se consideran más óptimos para resguardar una correcta relación entre representantes y representados.

Lo anterior, partiendo de una limitación. El principal contenido de lo que se entiende por relación entre un representante y un representado deriva del ámbito subjetivo de cada persona; es decir, del sentirse representado. Por lo que, la principal tarea a nivel normativo es dirigir los moduladores del sistema electoral a resguardar ese sentimiento. Duverger desarrolló este precepto, al mencionar que:

...hay que hacer lugar a la impresión subjetiva de los electores de que están -o no- representados por sus diputados. La sensación viva de la representación tiene una importancia considerable. Si no existe, los ciudadanos se sienten “alienados”: no tienen nada que ver con quienes pretenden actuar en su nombre. Normalmente, el sentimiento subjetivo de ser representado es tanto mayor cuando más exacta es objetivamente la representación... (1970, p. 121).

Partiendo de esa limitante y visualizando la importancia de los componentes objetivos del sistema electoral; como tesis de principio se defiende que, para mejorar la relación descrita, la configuración de esos elementos normativos debe dirigirse a cumplir con dos objetivos que serán estudiados a lo largo de este texto:

1. Adecuar los elementos del sistema electoral para procurar un marco de cercanía entre representantes y representados.
2. Cumplir con el principio de proporcionalidad, es decir, lograr una relación lo más perfecta posible entre los votos emitidos hacia un partido político y los escaños obtenidos por este (Lijphart, 1994, p. 57).

En consecuencia, como se adelantaba, este artículo otorgará una guía para adecuar cada modulador de los sistemas de elección proporcional de diputados en dirección a proteger la relación entre representantes-representados antes descrita.

Sobre este asunto, se considera que al ser el sistema electoral precisamente eso, un complejo sistemático conformado por varios elementos, la mejor forma de estudiarlo es a partir de esos moduladores, por lo que en un primer apartado se estudiarán las bases teóricas de estos para, posteriormente, analizar los objetivos mencionados, a partir de cada uno de esos elementos.

Además, en un segundo apartado, se propondrán índices que permiten medir la vinculación de un sistema electoral específico con el segundo objetivo propuesto.

2. ESTUDIO DE LOS MODULADORES DEL SISTEMA ELECTORAL

a. MARCO TEÓRICO BASE

En primer lugar, el autor defiende que los sistemas electorales se dividen en dos tipos, los mayoritarios y los proporcionales (Nohlen, 2008, pp. 19-30 y González, 2017, pp. 23-25, 57 y 58), los cuales responden a principios de representación distintos, en palabras de Nohlen:

...la elección mayoritaria encierra la idea de que, mediante los comicios, se persigue el objetivo de provocar una decisión sobre el liderazgo político, capacitando para ello a un partido, por conducto de una formación parlamentaria mayoritaria. La elección mayoritaria se sustenta en la idea de que habrá representación, esto es, que habrá formación mayoritaria, o sea, que implica una desproporción entre los votos y las curules. **La idea que persigue el principio de representación proporcional es que en el Parlamento se encuentran representados, ojalá todas las fuerzas sociales y grupos políticos, de acuerdo al porcentaje de sus electores...** (1987, p. 78. El resaltado no corresponde al original).

Siendo así y tal como se adelantaba, este artículo se referirá, únicamente, a los modelos de elección proporcional.

Ahora bien, el sistema electoral es el término de máxima relevancia para este estudio. Por él se entiende al conjunto de reglas que establecen cómo los votos emitidos hacia los distintos partidos políticos se convierten en escaños (Brenes y González, 2018, p. 2).

Es a partir de esa definición que se deben estudiar sus elementos. Pero antes de profundizar en los significados, cabe mencionar que cada doctrinario, según las variables que aborde en sus estudios, otorga mayor énfasis en determinar a uno u otro elemento como parte del sistema electoral. Aun así, es posible dilucidar elementos, tanto concordantes como complementarios entre los investigadores, los cuales permiten sustentar que se tomen como moduladores del sistema electoral los siguientes: la distribución de las circunscripciones electorales, la estructura del voto, los métodos de conversión de votos a escaños y el tamaño del órgano a elegir (Lijphart, 1994, p. 1; Nohlen, 1994, p. 34 y Cox, 2004, p. 58). Además, el autor ha defendido que esos son los elementos o moduladores que más pesan en el proceso que transforma la voluntad popular en curules en Costa Rica (González, 2017, pp. 17-18).

En primer término, por circunscripción electoral se entiende al "...conjunto de electores -generalmente, agrupados con base territorial- a partir de cuyos votos se procede a la distribución de los escaños parlamentarios..." (Vallès y De Carreras, 1977, p. 85). En consecuencia, su distribución "...se refiere al proceso de determinación del número y tamaño de las circunscripciones electorales..." (Nohlen, 2004, pp. 18-19). El número se refiere a cuántas circunscripciones existen en el territorio nacional, mientras que el tamaño corresponde a la cantidad de escaños que se eligen a lo interno de cada una de las circunscripciones (González, 2017, p. 28).

Por su parte, el método de conversión de votos a escaños es:

...el procedimiento de cálculo matemático que traduce los deseos de los electores en una distribución de los escaños parlamentarios disputados por los diversos candidatos de los partidos contendientes. (Vallès y De Carreras, 1977, p. 62).

Es relevante acotar que dentro de este modulador se incluye el estudio del umbral legal electoral (Cox, 2004, p. 84), que es "... un nivel mínimo de apoyo que un partido necesita para obtener representación"¹ (Lijphart, 1994, p. 11).

Respecto al tamaño del órgano a elegir, por este se entiende la cantidad de escaños o asientos del cuerpo legislativo que se reparten en una contienda electoral (Lijphart, 1994, p. 12) y, por último, la estructura del voto es "...la forma por cuyo medio se ejerce el sufragio..." (Picado, 2008, p. 22), es decir, cómo los partidos presentan sus candidaturas en las papeletas y la forma en que los electores votan.

Una vez presentados estos apuntes teóricos, se entra a estudiar el papel de cada modulador de los sistemas electorales proporcionales en el cumplimiento de los objetivos planteados.

b. DISTRIBUCIÓN DE LAS CIRCUNSCRIPCIONES ELECTORALES

El objetivo de adecuar los elementos del sistema electoral para procurar un marco de cercanía entre representantes y representados desarrollado en la introducción obtiene relevancia cuando se refiere a la definición de la cantidad de las circunscripciones electorales, en razón de que estas deben estar conformadas a partir de elementos que vinculen, de manera actual, a sus integrantes. Es decir, no debe estar viciada de elementos anacrónicos al momento de su formación.

Como ejemplo de este tema, llama la atención el caso de Costa Rica, donde la cantidad de las circunscripciones electorales se define a partir de la máxima división político-administrativa del país, las provincias, que fueron creadas a mediados del siglo XIX e inicios del XX (IFED, 2014). Sobre la vigencia de utilizar las provincias como circunscripciones electorales, el Programa del Estado de la Nación, que realiza estudios anuales sobre temas de la realidad costarricense, en su Informe n. XX concluyó que "...en la actualidad esa delimitación (las provincias) no guarda relación con la realidad demográfica, socioeconómica y política del país..." (PEN, 2014, p. 251).

Este ejemplo refiere importancia, ya que cada país debe estudiar si sus divisiones político-administrativas corresponden a la mejor manera de determinar la cantidad de circunscripciones que mantiene su sistema electoral o, por el contrario, si debe encontrarse otro tipo de distribución que permita en mayor medida vincular a sus integrantes y así, otorgar un marco de mayor cercanía entre representantes-representados.

¹ Traducción del autor, texto original "...a minimum level of support which a party needs in order to gain representation...".

Junto a esto, respecto al objetivo de cumplir con el principio de proporcionalidad, es el tamaño o magnitud de cada circunscripción electoral el que se dirige a resguardar el principio de proporcionalidad. Para obtener una mayor comprensión sobre este punto, es necesario acotar lo que advierte Nohlen (1994) sobre la clasificación del tamaño de los circuitos electorales:

...la categoría 'circunscripción plurinominal' es poco precisa, pues abarca todas las circunscripciones con más de un diputado por elegir. En la práctica encontramos circunscripciones plurinominales de todos los tamaños. En la mayoría de los casos, la división del electorado en circunscripciones plurinominales lleva a un número variable de escaños por circunscripción (circunscripción plurinominal variable)... (pp. 52-53).

Por ello, el autor divide los tipos de circunscripciones plurinominales en tres grupos, de la forma como se muestra en la tabla 1.

Tabla 1

Clasificación de las circunscripciones plurinominales por su tamaño

Número de escaños por circunscripción	Subtipos de circunscripciones plurinominales
2-5	Circunscripción pequeña
6-10	Circunscripción mediana
10 y más	Circunscripción grande

Nota: Nohlen (1994, pp. 52-53).

Esta división responde al efecto que las diferentes clasificaciones (pequeñas, medianas o grandes) tienen sobre la proporcionalidad en la elección; es decir, la medida en que el porcentaje de votos recibido por un determinado partido es fiel al reflejo de la cantidad de curules que se alcancen. Por consiguiente, cuanto más grande sea un circuito electoral, más proporcional será el efecto que produce la circunscripción (Picado, 2008, pp. 18-19).

Siendo así, es importante que en cada caso se procure que la totalidad o la mayoría de las circunscripciones de un país sea posible clasificarlas como grandes, con motivo de proteger el objetivo 2 planteado.

c. TAMAÑO DEL ÓRGANO A ELEGIR

Este modulador encuentra una estrecha relación con la distribución de las circunscripciones electorales, en razón de cumplir con ambos objetivos planteados.

En referencia al objetivo, cuantos más representantes formen parte del cuerpo legislativo, mayor podrá ser la cercanía que mantengan estos con sus representados, ya que cada legislador podrá hacer voz de manera más personalizada a las demandas de quienes representa. Lo anterior, de acuerdo con la manera de adecuar las circunscripciones electorales, ya que debe existir una relación simbiótica entre ambos componentes.

Respecto al objetivo 2, la importancia de este modulador se inscribe en que cuanto más grande sea el cuerpo legislativo, mayores son los escaños por repartir entre las diferentes circunscripciones electorales y, por consiguiente, la proporcionalidad dentro de la generalidad del sistema electoral es mayor (Lijphart, 1994, p. 102).

Siendo así, mayor cantidad de curules en un cuerpo legislativo significaría que las circunscripciones podrían llegar a ser, en su totalidad, clasificadas como grandes, según la tipología estudiada anteriormente, lo que fortalecería el cumplimiento del principio de proporcionalidad.

De manera conjunta, sobre el cumplimiento de ambos objetivos, es importante que las formas en que se regule el tamaño del órgano legislativo permitan su indexación automática con respecto a los cambios poblacionales, con el objetivo de no permitir que exista una distancia irracional entre el número de miembros al órgano legislativo y la población de un país (González, 2014, pp. 423-430).

En la mayoría de los países de América Latina se utiliza la técnica normativa que establece un número fijo de representantes en la Constitución Política, sin la posibilidad de que por indexación automática se amplíe la composición (González, 2015, pp. 92-94). Sobre esta técnica es necesario resaltar su evidente inconveniencia a largo plazo. Ya que, mientras los índices demográficos de la población continúan en aumento paulatino, el número de representantes permanecería incólume.

En contraposición, la indexación automática permite adecuar la relación entre el crecimiento de la población y el número de legisladores sin necesidad de realizar continuas reformas constitucionales o legislativas, tal y como fue mencionado. Por lo que cada país debería migrar hacia la adopción de esta técnica normativa.

En América Latina únicamente Argentina ha implementado esto de manera integral, en la formación de su Cámara de Diputados; así lo establece el artículo 45 de su Constitución Política:

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la

representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

d. ESTRUCTURA DEL VOTO

En los sistemas electorales proporcionales, la crítica con respecto a este modulador se dirige a afirmar que las listas cerradas y bloqueadas no permiten a los electores definir al representante de un determinado partido político (Reynolds et al., 2006, p. 97), lo que presuntamente viciaría la cercanía entre actores descrita en el objetivo 1.

De esta presunta problemática ha nacido como opción implementar el voto preferente. En este método, las listas de candidatos a diputados presentadas por los diferentes partidos políticos no se encuentran bloqueadas, permitiendo al electorado establecer su propio orden de preferencia dentro de esas listas (Brenes y Matarrita, 2012, p. 45). Un somero estudio sobre el voto preferente podría denotar que este favorece la relación entre representante y representado por las características mencionadas, pero la doctrina especializada ha concluido que su aplicación ha generado efectos negativos (Zovatto y Aguilar, 2013, pp. 222-223 y Cruz, 2018, pp. 136-147), reflejándose su mayor controversia en que:

La lucha por el voto en el interior de cada partido es tan intensa y competitiva que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio (...) en muchos casos no existe una confianza en el personero oficial del partido político, pues cada uno defiende sus intereses particulares... (Tuesta, 2013, p. 263).

Es decir, más allá de una pugna entre partidos, esta se convierte en una lucha dentro de los partidos políticos, debilitando estas estructuras primarias de las democracias representativas. Por esto, se permite defender que existe sustento técnico para mantener las listas cerradas y bloqueadas, debido a la grave afectación que se generaría en el sistema de partidos políticos.

Por lo que se considera que debe ser por medio de otros moduladores, principalmente el referido a las circunscripciones electorales y al tamaño del órgano a elegir, la forma en que se resguarde el objetivo 1 expuesto. Sin desmérito de la adecuación de este modulador a sistemas proporcionales personalizados de elección de legisladores, como es el caso de la elección del Bundestag alemán (González, 2017, pp. 51 a 60 y 80-82).

e. MÉTODO DE CONVERSIÓN DE VOTOS A ESCAÑOS

La fórmula electoral debe ir dirigida a resguardar el objetivo 2 planteado en este estudio. Según la doctrina especializada, las fórmulas proporcionales se dividen en fórmulas de medias más altas y de restos mayores (Picado, 2008, p. 19); dentro de las fórmulas de medias más altas, resalta la de D'Hondt, que es la más beneficiosa para los partidos mayoritarios, desprestigiando la participación de los minoritarios y, por ende, la que más se aleja del cumplimiento del principio de representación proporcional dentro de las fórmulas clasificadas como tales (Cox,

2004, p. 79). En contraposición a esta, se plantea, igual dentro de fórmulas de medias más altas, la fórmula Sainte-Langüe y la Sainte-Langüe Modificada.

A pesar de esto, la doctrina llega a la conclusión de que las fórmulas de cuotas o restos mayores siempre serán más proporcionales que las denominadas de medias más altas (Vallès y De Carreras, 1977, p. 71 y Sartori, 2003, p. 21) y dentro de estas, se destaca a la Cuota de Hare como la más proporcional (Lijphart, 1994, p. 24).

Por lo que se aconseja a los países revisar sus regulaciones, con motivo de implementar aquellas definidas como de restos mayores, preferiblemente la Cuota de Hare.

En este apartado, es necesario también estudiar si la barrera legal se encuentra conforme al objetivo 2 presentado. Lo anterior, ya que por este medio se establece un umbral para que los partidos políticos, especialmente los minoritarios, puedan tener derecho a entrar en la repartición de escaños.

Sartori (2003, p. 23) señala que el umbral legal se establece con el fin de contrarrestar la desintegración del sistema de partidos políticos dentro del cuerpo legislativo. Es decir, se visualiza este tema como un punto medio entre la protección de dos principios; por un lado, el principio de proporcionalidad ya estudiado y por el otro, el principio de responsabilidad de los órganos públicos a otorgar respuesta legítima a las demandas ciudadanas. Siendo así, sí se considera que es defendible su existencia.

Lo anterior, siempre y cuando los otros moduladores del sistema electoral no establezcan agravamientos no legales a la proporcionalidad del sistema, como lo es la existencia de circunscripciones pequeñas o un tamaño de cuerpo legislativo excesivamente pequeño. Ya que la barrera legal tendría como consecuencia un agravamiento doble para que los partidos políticos puedan acceder al proceso de adjudicación de escaños, que sí se consideraría irracional y contrario al bloque de constitucionalidad, dado que se uniría a las altas limitaciones o barreras electorales no legales existentes.

En conclusión, sí se considera la barrera legal como un medio legítimo que no contraría el objetivo 2 planteado, siempre y cuando no existan otras limitaciones irracionales que impidan el acceso al poder público por parte de los partidos políticos.

3. ÍNDICES DE MEDICIÓN

La adecuación de los moduladores del sistema electoral al objetivo 2 expuesto, referido a la protección del principio de proporcionalidad, se puede comprobar dentro de cada país por medio de dos índices.

En un primer escenario, el Índice de Proporcionalidad (IP), que permite medir la coincidencia entre votos y escaños obtenidos de manera individual, es decir, por cada partido político. Esta medición se obtiene de la diferencia entre el porcentaje de votos emitidos y el porcentaje de escaños asignados; cuanto más cercana a 0 sea esta diferencia, más proporcional será el sistema electoral (IIDH, s.f.).

Adicionalmente, a fin de obtener un análisis integral de la “salud” de un determinado modelo electoral, se requiere medir la proporcionalidad a partir de los resultados electorales de todos los partidos políticos participantes en una contienda.

Para realizar este ejercicio, se requiere utilizar un índice que permita reflejar, de manera fiel, tanto las desviaciones de proporcionalidad de los partidos pequeños como las que resulten de los partidos mayoritarios, sin otorgarles un peso indebido en el resultado final. En consecuencia, se propone utilizar el Índice de Cuadrados Mínimos o LSq por su denominación en inglés (Least-Squares Index) propuesto por Gallagher, por cuanto:

La lógica detrás del índice de mínimos cuadrados es que considera no solamente la cantidad total de disparidad voto-curul, sino también la manera en la cual esa disparidad ocurrió, considerando una disparidad grande (digamos, 8 por ciento) como más significativa que varias disparidades pequeñas (por ejemplo, cuatro de dos por ciento cada una). (Gallagher y Mitchell, 2005, p. 602)².

De igual manera, Lijphart ha clasificado el LSq como “...el reflector más sensible y fidedigno de la desproporcionalidad de los resultados electorales...”³ (1994, p. 62).

Este índice se expresa matemáticamente de la siguiente manera:

$$Lsq = \sqrt{\left(\frac{1}{2} \sum (v_i - s_i)^2\right)}$$

Según la fórmula expuesta, en primer lugar, se eleva al cuadrado la diferencia entre votos (v) y escaños (s) obtenidos por cada partido político y se suma cada producto obtenido; posteriormente, se divide entre dos esa sumatoria y, por último, se calcula la raíz cuadrada del resultado. De igual manera que el IP, cuanto más cercano a 0 sea el resultado, más proporcional será el producto electoral (Gallagher y Mitchell, 2005, p. 603).

² Traducción del autor, texto original: “The rationale of the least squares index is that it takes account not only of the total amount of vote–seat disparity but also of the way in which that disparity came about, regarding one large disparity (say, 8 per cent) as more significant than several small ones (e.g. four each of 2 per cent)”.

³ Traducción del autor, texto original: “...the most sensitive and faithful reflector of the disproportionality of election results...”.

Estos medidores permitirán, en los casos particulares, probar el cuidado que la ingeniería constitucional mantiene a la protección del objetivo 2 presentado, ya que, en caso de encontrarse en un grado alto de desproporcionalidad, se visualizaría como necesaria la reforma de los elementos del sistema electoral, con especial énfasis en la distribución de las circunscripciones electorales y el tamaño del órgano a elegir, tal y como fue analizado.

Por último, en razón de realizar análisis comparativos entre la salud del sistema electoral de un país con otros, Gallagher desarrolló un estudio empírico, donde puede verse el LSq por país a lo largo de varias elecciones, el cual es importante resaltar como insumo para estudio (Gallagher, 2015). Así como el realizado por el autor, respecto a las elecciones legislativas de Costa Rica entre el 2002 y el 2014 (González, 2017, pp. 89-99).

4. CONCLUSIONES

Este artículo partió de la premisa referida a que la relación entre representante-representado tiene su elemento fundacional en el carácter subjetivo de la representación, es decir, en el que cada persona se sienta cercano a quienes resulten electos en su nombre. Frente a esa limitación, el sistema electoral debe dirigirse a otorgar una base normativa, también llamada objetiva, que permita desarrollar de manera óptima esa impresión de representación.

En el caso de los sistemas proporcionales para la elección de legisladores, se propuso que los objetivos que guían el sistema hacia el objetivo planteado son la adecuación de los elementos objetivos a procurar un marco de cercanía entre representante-representado y el cumplimiento pleno del principio de proporcionalidad.

Es así como este escrito expuso una propuesta de cómo deben modularse los elementos de un sistema electoral para fomentar la calidad en la relación representante-representado, además de formas prácticas de comprobarlo, mediante índices reconocidos. Con este trabajo, puede ponerse a prueba cada sistema electoral proporcional, para vislumbrar qué tanto se acerca al fin mencionado.

Desde un punto de reflexión, el sistema electoral viene a ser uno de los pactos fundamentales de la democracia, si no el principal de la democracia representativa, ya que por ese medio los partidos políticos definen las reglas para transformar los votos en escaños, es decir, define la forma de acceder y mantenerse en el poder político. Ese pacto debe darse en beneficio de la calidad de la representación popular, por ello los partidos políticos, jueces y partes en este tópico, deben realizar una mesurada decisión cuando reformen un determinado modelo, siendo necesario que no solo piensen en sus intereses partidarios individuales, sino en la “salud” del complejo sistemático electoral.

Por último, cabe acotar que las crisis de legitimación que puedan sufrir los regímenes democráticos actuales no surgen de la casualidad, se forman de un agravamiento en la calidad del sentimiento de representación sobre el cual, según abordó este artículo, los sistemas electorales tienen un papel fundamental. Por lo que se resalta, aún más, la necesidad de su continuo análisis y, en caso de ser necesario, su reforma.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brenes, L. D. (2007). Matemáticas electorales, distribución de escaños en elecciones diputadiles costarricenses del 2006 (análisis comparativo). *Revista de Derecho Electoral*, (3), 1-26.
- Brenes, L. D. y González, D. (2018). *¿Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica?: Diez conceptos y diez pasos*. San José: IFED-TSE.
- Brenes, L. D. y Matarrita, M. A. (2012). Efectos colaterales del voto preferente. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 42-62.
- Cox, G. (2004). *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*. Barcelona: Gedisa.
- Cruz, J. (2018). Experiencias de listas abiertas en El Salvador. *Revista de Derecho Electoral*, (25), 131-152.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* (5.ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Gallagher, M. (2015). *Election indices*. Recuperado de http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/ElSystems/Docts/ElectionIndices.pdf
- Gallagher, M. y Mitchell, P. (Eds.). (2005). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- González, D. (2014). El tamaño del poder legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 415-432.
- González, D. (2015). El tamaño del poder legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa de América Latina. En A. Cazarín, M. Ávila y R. de la Peña (Coords.). *Integridad y Equidad Electoral en América Latina*. México Distrito Federal: Sociedad Mexicana de Estudios Electorales.
- González, D. (2017). *Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica*. San José: IFED-TSE.
- Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Centro de Documentación. (2014). *Datos sobre la Creación de las Provincias de la República de Costa Rica*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/pdf/ifed/creacion_provincias_costa_rica.pdf
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (s.f.). *Proporcionalidad*. Recuperado de http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/proporcionalidad.htm
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Nohlen, D. (1987). *La Reforma Electoral en América Latina: Seis Contribuciones al Debate*. San José: CAPEL.

- Nohlen, D. (1994). *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas Electorales y Reforma Electoral*. Una introducción. Lima: IDEA Internacional.
- Nohlen, D. (2008). *Sistemas Electorales en su Contexto*. México Distrito Federal: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Picado, H. (2008). Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-39.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2014). *Vigésimo Informe*. San José, Costa Rica.
- Reynolds, A. et al. (2006). *Diseño de Sistemas Electorales: el Nuevo Manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: Bulls Graphics.
- Sartori, G. (2003). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México, Distrito Federal: Fondo de Cultura Económica.
- Tuesta, F. (2013). Un voto letal: el voto preferencial y los partidos políticos en el Perú. *Revista de Derecho Electoral*, (15), 251-270.
- Vallès, J. y De Carreras, F. (1977). *Las Elecciones*. Barcelona: Blume.
- Zovatto, D. y Aguilar, I. (2013). Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferente y sus efectos en los sistemas democráticos. *Revista de Derecho Electoral*, (15), 210-225.

Monitoreo 2017-2018: Cobertura de un punto ciego de fiscalización de gastos partidarios

Reinaldo González Zúñiga*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 27 de abril de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 28 de mayo de 2018.

Resumen: El monitoreo de gastos de los partidos políticos en Costa Rica se ha convertido en un punto de certeza fundamental dentro del esquema de fiscalización integral de su actividad económica, pues cubre un área sensible del universo auditable, tanto de ingresos como de gastos. En este documento se recoge la experiencia del órgano técnico en el desarrollo de esta labor y su utilidad en la identificación de flujos económicos no reportados.

Palabras clave: Control financiero / Estados financieros / Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Contribuciones privadas / Gastos de organización / Gastos de capacitación.

Abstract: The monitoring of expenditures of political parties in Costa Rica has become a fundamental point of certainty within the scheme of comprehensive supervision of their economic activity since it covers a sensitive area of the auditable universe, including both revenue and expenditure. This document addresses the experience of the technical entity in the development of this project and its usefulness in the identification of unreported economic flows.

Key Words: Financial control / Financial Statements / Funding of political party / State contribution / Private contribution / Organization expenditure / Training expenditure.

* Costarricense, economista, correo rgonzalez@tse.go.cr. Máster en Economía con énfasis en Banca y Mercado de Capitales y certificado como técnico en Auditoría Financiera, ambos por la Universidad de Costa Rica. Funcionario del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde octubre de 2009, tiempo en el que ha fungido como coordinador del Área de Análisis Financiero (2014-2016) y se desempeña actualmente como coordinador del subárea de Monitoreo.

1. FISCALIZACIÓN DE LOS GASTOS PARTIDARIOS EN COSTA RICA

Como punto de partida, conviene contextualizar, brevemente, la forma en la que se encuentra concebido el esquema costarricense del financiamiento de los partidos políticos. El marco jurídico vigente, definido a partir de lo descrito en el artículo 96 constitucional, propone un modelo mixto que permite a las organizaciones políticas financiar sus actividades con recursos de origen privado y, de forma posterior a la elección, solicitar el reintegro de sus gastos con dineros públicos¹. Este subsidio postelectoral les permite honrar los compromisos financieros previos y reponer su patrimonio, para lo cual deben superar el escrutinio de gastos aplicado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en el marco de un proceso ordinario de liquidación.

El sistema también contempla el financiamiento de sus actividades permanentes en los rubros de organización política y capacitación, bajo una modalidad trimestral, sujeto a reglas de comprobación similares a las que operan para el proceso electoral.

En todo caso, debe hacerse énfasis en el hecho de que la contribución del Estado es un aporte, una colaboración, un subsidio económico, fundamental, mas no exclusivo ni excluyente, para el financiamiento de los partidos políticos. Tales organizaciones –en un marco de autogestión e independencia– disciernen entre los mecanismos económicos idóneos para transmitir su proyecto político al electorado como respuesta a las necesidades de la sociedad civil.

No obstante lo anterior, los partidos enfrentan en la actualidad serios problemas para obtener un volumen suficiente de recursos económicos privados no exigibles (contribuciones, donaciones o aportes) que les permita desarrollar sus actividades ordinarias y de naturaleza electoral; en su lugar, se ha visualizado una importante dependencia de los pasivos para satisfacer sus necesidades de financiamiento.

Naturalmente, la crédito-dependencia excesiva podría colocarlos en una posición vulnerable si no logran superar las barreras para optar por el aporte del Estado o si el Órgano Electoral objeta el reintegro de sus gastos, dada la consecuente insuficiencia de disponibilidades para honrar los compromisos financieros adquiridos –de previo– para operar.

¹ Como excepción de lo planteado, el artículo 96 del Código Electoral, Ley 8765, posibilita el adelanto de una porción de la contribución estatal a los partidos que disputan elecciones nacionales (presidente, vicepresidentes y diputados a la Asamblea Legislativa); no obstante, dicho monto –en su conjunto– equivale únicamente al 15% del aporte del Estado.

En este contexto, la lógica de reintegro genera peligrosos incentivos para la simulación de gastos: el financiamiento electoral por medios prohibidos (estructuras paralelas), ilegal (por extranjeros o desde el extranjero) o de naturaleza espuria (proveniente de actividades ilícitas)².

Considérese que, a la fecha de este estudio, colaboradores de dos agrupaciones políticas han recibido condenatorias penales por el delito de estafa contra el Estado, en razón de ficción o simulación de gastos, posteriormente reintegrados con el subsidio público³.

Así pues, el Órgano Electoral, sustentado en las potestades contempladas en el Código Electoral (CE), Ley 8765, llevó a la práctica un modelo de fiscalización que le permitiese tener un aseguramiento razonable con respecto a la congruencia entre el monto de recursos económicos allegados a los partidos políticos y su respectiva aplicación en gastos, considérese –a efectos ilustrativos– la figura 1.

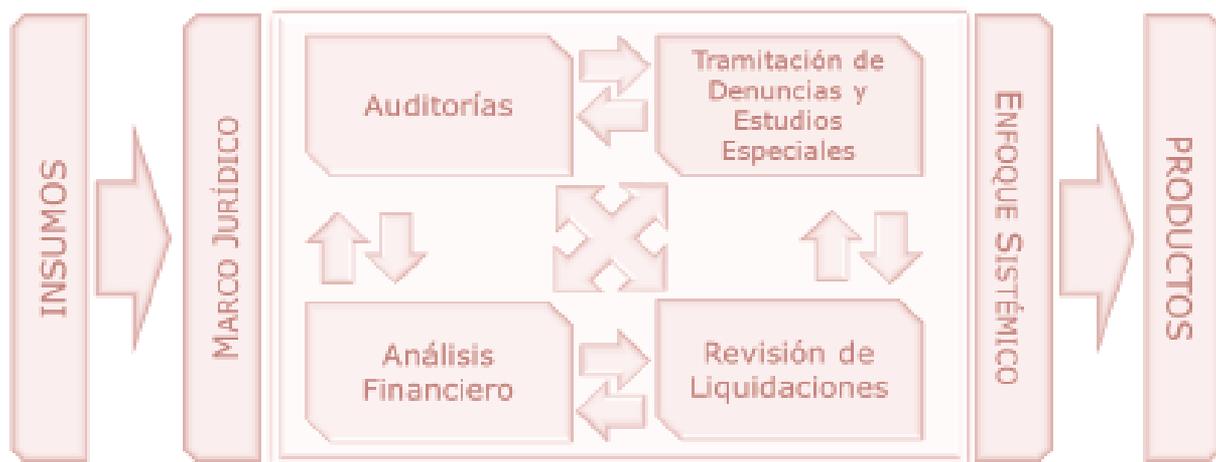


Figura 1. Mapa de fiscalización del financiamiento de los partidos políticos. Chacón y González (2011).

Sin embargo, la infracción del sistema, la imposibilidad práctica de identificar flujos económicos no revelados y contrastar los gastos de propaganda, uno de los rubros más significativos del gasto electoral (mayor al 30% del total de erogaciones), amenazaban la eficacia del modelo de fiscalización implementado, particularmente en un área sensible e inalcanzable con labores ordinarias de escritorio: los gastos no registrados.

² El Código Electoral vigente dio un salto cualitativo importante en materia sancionatoria, pues incorporó un capítulo exclusivo de ilícitos electorales (faltas y delitos), lo cual sustituyó a las otrora inocuas disposiciones sancionadoras.

³ Los casos del Partido Movimiento Libertario (ficción de gastos en la cuenta de Capacitaciones) y el Partido Acción Ciudadana (ficción de gastos en la cuenta de Servicios Especiales) fueron de las primeras sanciones penales y pecuniarias registradas en Costa Rica que guardan relación con el tema del financiamiento político-electoral.

Debe quedar claro que el modelo de aquel entonces proveía una cobertura razonable de la actividad económica partidaria reflejada en los estados financieros y soportes contables, tanto de ingresos como de gastos; asimismo, el necesario tamiz del Órgano Electoral para que los partidos pudiesen optar por el reintegro de sus gastos los obligaba a registrar todos aquellos sometidos a cobro y, por lo tanto, a justificar el origen lícito de los recursos con los que fueron sufragados, situación que –naturalmente– podría no operar para los gastos efectuados al margen de la estructura partidaria.

En ese contexto, el sistema de fiscalización requería de una herramienta para identificar fuentes no reveladas de financiamiento, lo cual parte de una proposición contable simple: debe existir una congruencia absoluta entre el origen y la aplicación de los recursos económicos administrados por los partidos políticos. Así pues, el escenario de fiscalización adoptaba la cobertura ilustrada en la figura 2.

	Gastos reales	Gastos simulados
Registrados contablemente	Área de Auditoría / Área de Análisis Financiero	Área de Auditoría / Área de Liquidaciones
No registrados contablemente	¿?	

Figura 2. Mapa de fiscalización según la condición y registro de los gastos partidarios.

2. LÍNEAS DE FISCALIZACIÓN: SISTEMA EN EVOLUCIÓN

En setiembre de 2009, la reingeniería del régimen legal relativo al financiamiento partidario (Sobrado, 2014) despertó importantes expectativas de cara al proceso electoral que iniciaba en octubre siguiente, particularmente, respecto del seguimiento de los reportes de contribuciones y estados financieros⁴, todo esto lo efectuaba el Área de Financiamiento Privado, posteriormente rediseñada y denominada Área de Análisis Financiero.

Esta línea de fiscalización tiene como objetivo verificar el apego de los movimientos financiero-contables efectuados por los partidos políticos al bloque de legalidad vigente, así

⁴ Los artículos 132 y 133 establecen que los partidos políticos deben remitir al Órgano Electoral el listado de sus contribuyentes, estados financieros, auxiliares y estados de cuenta bancarios. Esta obligación es trimestral en periodo interelectoral y mensual en periodo electoral.

como constatar su adecuada revelación en los estados financieros intermedios⁵. Dicha función se desarrolla con el propósito de obtener una seguridad razonable con respecto a la utilidad de la información que describe su situación financiera⁶, así como verificar el origen y destino de los recursos que administra para la consecución de sus objetivos.

Finalizados los primeros comicios bajo el nuevo esquema, la atención se dirigió hacia el Área de Financiamiento Público, posteriormente denominada Área de Liquidaciones, cuya responsabilidad es efectuar el escrutinio de los respaldos documentales presentados para su reintegro por parte de los partidos políticos bajo el esquema de liquidaciones. Esta línea de fiscalización verifica el cumplimiento de los parámetros y requisitos reglamentarios para tener por comprobados los gastos –en este sentido– justificables de reconocimiento con el subsidio estatal⁷.

No obstante, la imposibilidad del Órgano Electoral de verificar la existencia de una cifra importante de erogaciones sometidas a liquidación y la identificación de conductas presuntamente irregulares (sobrevaloración y ficción de gastos) evidenciaron la necesidad de efectuar verificaciones de campo, contrastes y estudios más profundos sobre la documentación analizada, cobertura que efectuó el Área de Auditoría.

Las herramientas técnicas propias de esta especializada materia dan un soporte metodológico indispensable para efectuar el contraste de la realidad documental de las operaciones contables, lo cual posibilita la detección de gastos u operaciones inexistentes, así como la identificación de registros contables atípicos que pudiesen tratar de ocultar movimientos económicos prohibidos⁸.

A esa altura, existía una cobertura razonable del panorama documental de los partidos políticos: debía verificarse un registro íntegro de sus operaciones, congruente con la realidad y necesario

⁵ En el año 2015 se desarrolló una metodología semiautomatizada para efectuar el análisis de los agregados contables revelados en la información financiera partidaria, a efectos de verificar su congruencia e identificar operaciones o registros no explicados.

⁶ Según el Marco Conceptual de las Normas Internacionales de Información Financiera “Para ser útil, la información financiera debe no solo representar los fenómenos relevantes, sino que también debe representar fielmente los fenómenos que pretende representar”. (El subrayado no corresponde al texto original)

⁷ Nótese que la reglamentación establece que “Es responsabilidad de los partidos políticos demostrar en debida forma sus gastos y únicamente a ellos corresponderá comprobar su efectiva existencia y clasificación dentro de los gastos justificables” (art. 42 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos).

⁸ Los procedimientos analíticos y sustantivos de auditoría, la comprobación de saldos y la aplicación de diferentes cédulas de verificación son fundamentales para examinar la razonabilidad de los saldos reflejados por los partidos políticos en sus estados financieros.

para optar por el reintegro de gastos. El escenario de fiscalización del financiamiento político-electoral *ex ante* (auditoría y análisis) y *ex post* (auditoría y liquidaciones), adolecía de un medio de contraste que permitiese dar seguimiento a los gastos no sometidos a liquidación y a las fuentes de su financiamiento, todo lo cual se promovió con la definición de un Área de Monitoreo.

El nuevo engranaje del sistema de fiscalización constituye una pieza fundamental que mejora sustancialmente la noción del espectro auditable, toda vez que permite visibilizar un cúmulo importante de los gastos político-electorales, sin que para ello medie la participación de la agrupación política. Este criterio de independencia brinda un componente de certeza respecto de su efectiva existencia y cumple un rol fundamental como medio objetivo de contraste para interpelar a las organizaciones partidarias, particularmente, en aquellos casos en que los gastos detectados no hayan sido revelados en su información financiera.

En el modelo de fiscalización actual se perciben herramientas mucho más efectivas para la identificación de donaciones en especie o flujos de efectivo no revelados, fraudes contables (ocultación, ficción o sobrevaloración de registros), operaciones efectuadas al margen de la tesorería del partido político (estructuras paralelas), entre otras actuaciones prohibidas por la normativa vigente.

3. MONITOREO 2017-2018: CIFRAS E IMPRESIONES

Si bien la primera aproximación a un ejercicio de monitoreo concomitante con el desarrollo de la campaña electoral tuvo lugar durante el proceso electoral municipal 2015-2016, la génesis de esta iniciativa se gestó en el marco de una cooperación horizontal brindada por el Instituto Federal Electoral (actual Instituto Nacional Electoral de México) al Tribunal Supremo de Elecciones: la *Pasantía sobre Fiscalización a los Partidos Políticos*⁹.

Tal experiencia le permitió al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (DFPP) interiorizar respecto de la necesidad de tener un punto de contraste objetivo de los gastos partidarios, condición fundamental en un modelo de reintegro postelectoral, lo cual resultaba necesario no solamente para verificar la existencia de las erogaciones sometidas a liquidación,

⁹ Aún hoy día y con ese mismo nombre, puede consultarse el programa de esta pasantía en el sitio web del Instituto Nacional Electoral mexicano, lo que incluye el programa, los participantes, objetivos, metodología, etc. (verificación efectuada el día 23 de abril de 2018).

sino –principalmente– para gestionar los riesgos asociados con el eventual ingreso de flujos económicos no reportados o prohibidos.

En este contexto, una vez analizados los resultados de su implementación como plan piloto en la elección municipal, se diseñó una estrategia estructurada en microciclos de fiscalización para enfrentar el proceso electoral presidencial 2017-2018¹⁰. En cada uno de estos bloques o conjunto de acciones se efectuó el contraste de información obtenida de cuatro fuentes distintas: los informes contables presentados por los partidos políticos, los medios de comunicación, los recorridos para la detección de publicidad en exteriores y el monitoreo de medios¹¹.

a. INFORMACIÓN DE PROVEEDORES: FUENTE DE PRIMERA MANO

Como primer frente de fiscalización, el órgano técnico solicitó a más de 250 agentes comunicadores (responsables de medios y conductores de programas) su colaboración para facilitar información resumida y respaldo digital de los soportes documentales en los que se acreditaron los servicios brindados a los partidos políticos durante el proceso electoral 2017-2018. Los gastos capturados por esta vía ascendieron aproximadamente a ₡5.258,00 millones.

Así pues, el insumo obtenido directamente de los proveedores de tales servicios fue utilizado como medio de contraste respecto de la información financiero-contable revelada en los informes mensuales presentados por los partidos políticos y también con la información capturada por el sistema de monitoreo contratado, de tal suerte que se asegurara la imparcialidad de los medios de comunicación en el cobro de la pauta transmitida, puesto que la normativa electoral prohíbe las donaciones, contribuciones o aportes de figuras jurídicas¹².

El resumen de las cifras remitidas por los diferentes proveedores se visualiza en la tabla 1.

¹⁰ Para ello el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos estableció el *Plan de Monitoreo 2017-2018*; y el *Programa de Implementación del proyecto “Monitoreo 2017-2018”*.

¹¹ El Órgano Electoral contrató una empresa especializada en el monitoreo de medios televisivos, radiales, escritos (periódicos y revistas), publicidad exterior (Vallas, tapias, mupis, traseras de autobuses), salas de cine, entre otros.

¹² El inciso b) del artículo 139 del CE exige que las empresas y medios de comunicación inscritos ante el TSE para brindar servicios de propaganda garanticen igualdad de condiciones y de trato a todos los partidos políticos.

Tabla 1

Gastos de propaganda –en millones de colones– reportados por diferentes medios de comunicación ante el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, durante el periodo electoral 2017-2018

Partido Político	Monto de pauta reportada por tipo de medio					Total
	TV	Vallas	Radio	Prensa	Otros	
Liberación Nacional	547,06	368,09	49,62	21,23	261,53	1.247,53
Rep. Social Cristiano	338,01	7,82	256,00	96,68	158,19	856,71
Acción Ciudadana	477,15	87,93	115,98	21,81	121,94	824,83
Unidad Social Cristiana	527,21	112,59	89,24	1,53	2,46	733,04
Restauración Nacional	244,38	26,55	33,20	11,70	26,86	342,69
Integración Nacional	265,47	12,43	47,90	10,26	0,00	336,07
Movimiento Libertario	132,61	0,46	0,20	53,27	53,56	240,10
Frente Amplio	122,97	15,64	76,72	4,21	0,00	219,54
Nueva Generación	1,38	7,49	201,04	0,35	0,00	210,25
Todos	26,99	5,56	41,21	0,00	10,85	84,62
Alianza Demócrata Cristiana	0,00	1,67	43,18	1,60	0,00	46,45
Integración Nacional	31,07	0,00	0,00	0,00	0,00	31,07
Accesibilidad sin Exclusión	5,11	0,00	19,65	0,65	0,00	25,41
Renovación Costarricense	1,24	1,91	19,02	0,00	0,00	22,18
De los Transportistas	0,00	0,00	15,00	0,00	0,00	15,00
Vamos	0,00	0,00	0,00	0,00	11,98	11,98
Actuemos Ya	2,27	4,65	1,75	0,00	0,00	8,67
Liberal Progresista	0,00	0,69	0,00	0,00	0,00	0,69
Auténtico Limonense	0,00	0,00	0,60	0,00	0,00	0,60
Patria, Igualdad y Democracia	0,00	0,00	0,40	0,00	0,00	0,40
Comunal Unido	0,00	0,00	0,17	0,00	0,00	0,17
Unión Guanacasteca	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	2722,94	653,50	1010,89	223,28	647,39	5.258,00

Nota: Elaborado con base en información del DFPP, correspondiente al periodo electoral 2017-2018.

b. RECORRIDOS DE MONITOREO

El Órgano Electoral, por medio del DFPP, programó el desarrollo de 33 recorridos que cubrieron más de 8 000 kilómetros de las principales carreteras de Costa Rica, labor que tuvo lugar en equipos de dos fiscalizadores. Como resultado del ejercicio, se identificaron locales y publicidad exterior en 71 cantones distintos¹³ (86,58% de cobertura) cuya distribución, por partido político, se muestra en la tabla 2.

¹³ La información obtenida en los recorridos fue contrastada con aquella provista por diversos miembros del Cuerpo Nacional de Delegados, quienes desde las diferentes regiones del territorio nacional suministraron fotografías de los signos externos que capturaron desde sus teléfonos celulares, en labor de fiscalización coordinada con el DFPP.

Tabla 2

Signos identificados en los recorridos de monitoreo durante el periodo electoral 2017-2018, por partido político

Partido Político	Tipo de signo identificado			
	Lona	Valla	Locales	Total
Liberación Nacional	131	84	26	241
Unidad Social Cristiana	166	24	32	223
Republicano Social Cristiano	120	37	10	167
Acción Ciudadana	57	25	20	102
Integración Nacional	57	2	4	63
Frente Amplio	36	14	9	59
Nueva Generación	38	7		45
Renovación Costarricense	41			41
Restauración Nacional	32	3	2	37
Accesibilidad sin Exclusión	30			30
Actuemos Ya (Cartago)	19	6		25
Auténtico Limonense (Limón)	5	17	3	25
Alianza Demócrata Cristiana	20	2	1	23
Movimiento Libertario	15		1	16
Recuperando Valores (Limón)	10			10
Todos (San José)	4			4
Liberal Progresista	4			4
Comunal Unido (San José)	2			2
De los Trabajadores	2			2
Total general	789	222	108	1.119

Enlace al mapa



Nota: Informe n.º DFPP-MON-02-2018, facilitado por el DFPP.

Según se puede comprobar al seguir el código QR inserto en la tabla 2, el órgano técnico utilizó la aplicación *MyMaps* de Google, para geoposicionar los elementos detectados y algunas de las imágenes capturadas. La concentración de tales signos por provincia y los cantones en los que se visualizó mayor número de ellos se muestran en la figura 3.

Reinaldo González Zúñiga

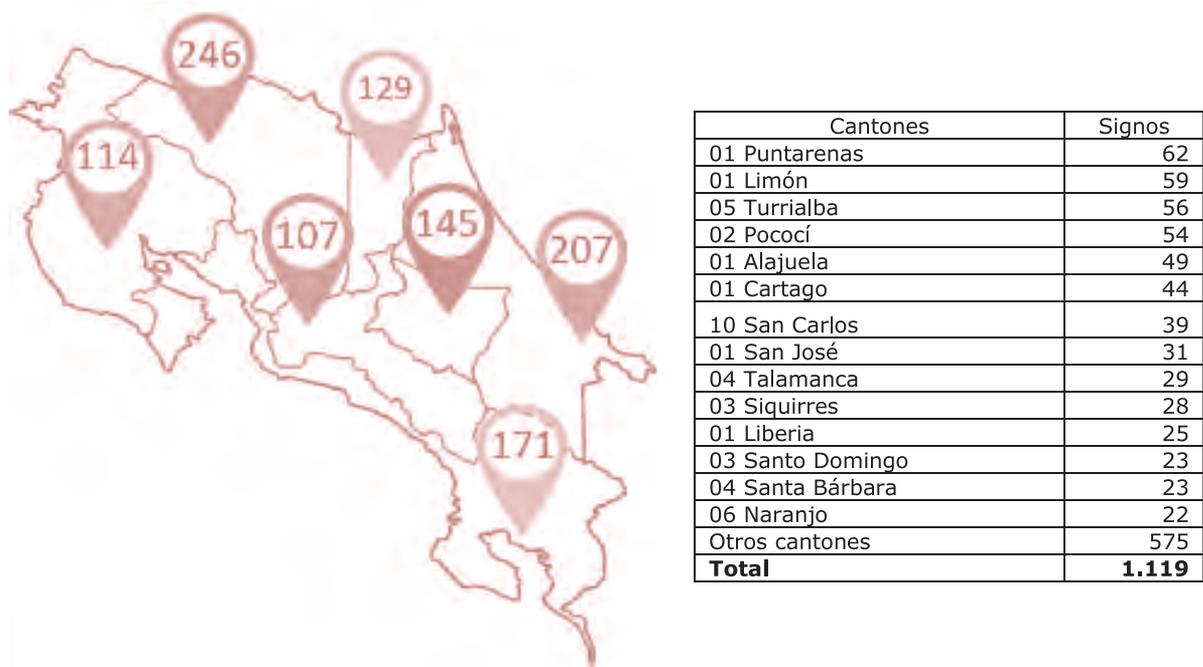


Figura 3. Mapa de signos publicitarios identificados por provincia y cantones. Elaborado a partir de lo descrito en el informe n. DFPP-MON-02-2018.

Como labor adicional, el DFPP se dio a la tarea de incorporar información que pudiese utilizarse como insumo para efectuar análisis posteriores bajo un enfoque de género, en razón de lo cual capturó las imágenes y registró en las bases de datos si en los signos externos se visualizaban mujeres y en qué posición del plano se ubicaban.

Como resultado numérico, se determinó la incorporación de figuras femeninas en el 46,29% del total de los signos identificados durante los recorridos (468 de 1 011, excluyendo locales y sedes partidarias), según se resume –por partido político– en la tabla 3.

Tabla 3

Presencia relativa de la figura femenina en los elementos identificados por el DFPP para el proceso electoral 2017-2018

Partido político	Tipo de signo		Total con Mujeres	1er plano	Total general	% (Muj/Tot)
	Lona	Valla				
Liberación Nacional	69	33	102	86	215	47,44%
Unidad Social Cristiana	84	3	87	68	191	45,55%
Rep. Social Cristiano	40	5	45		157	28,66%
Acción Ciudadana	30	4	34	23	82	41,46%
Integración Nacional	23	2	25	18	59	42,37%
Frente Amplio	33	10	43	36	50	86,00%
Nueva Generación	30	6	36	33	45	80,00%
Renovación Costarricense	25		25	25	41	60,98%
Restauración Nacional	11		11	9	35	31,43%
Accesibilidad sin Exclusión	12		12	12	30	40,00%
Actuemos Ya (Cartago)	9	3	12	1	25	48,00%
Auténtico Limonense (Limón)	3	14	17	8	22	77,27%
Ali. Demócrata Cristiana	14		14	9	22	63,64%
Movimiento Libertario	3		3	3	15	20,00%
Recuperando Valores (Limón)	1		1	1	10	10,00%
Todos (San José)					4	0,00%
Liberal Progresista	1		1	1	4	25,00%
Comunal Unido (San José)					2	0,00%
De los Trabajadores					2	0,00%
Total general	388	80	468	371	1011	46,29%

Nota: Informe n.º DFPP-MON-02-2018, facilitado por el DFPP.

Según lo descrito, casi la mitad de la publicidad exterior capturada mostraba la presencia de mujeres; no obstante, solo en 371 casos (el 36,70%) las imágenes de las mujeres se visualizaban en un primer plano. Destacan algunos partidos políticos que incluyeron la figura femenina en una importante proporción de sus vallas y lonas: Frente Amplio (86,00%), Nueva Generación (80,00%) y Auténtico Limonense (77,27%).

c. MONITOREO RADIAL, TELEVISIVO Y DE OTROS MEDIOS

El tercer frente de fiscalización se concentró en el monitoreo de las pautas contratadas por los partidos políticos en medios radiales y televisivos, con énfasis sobre el periodo comprendido entre el 4 de octubre de 2017 y el 1. de abril de 2018. Este objetivo se materializó por medio de la contratación de una empresa especializada en la identificación de este tipo de gastos, cuyo paquete de servicios incluyó el monitoreo de exteriores (valladas, tapias, mupis, traseras de autobuses, etc.), periódicos, cines y revistas. El resumen de las cifras estimadas de gasto reportadas ante el Órgano Electoral se recoge en la tabla 4.

Tabla 4

Monto aproximado de los gastos partidarios efectuados durante la campaña electoral 2017-2018, por tipo de medio, en millones de colones

P.P.	Prensa	Pub. exterior	Radio	TV Nac.	TV Pago	Total
PRSC	59,89	3,21	210,22	461,00	0,00	734,32
PUSC	0,00	42,07	143,59	503,71	42,83	732,19
PAC	29,95	35,85	180,86	387,09	54,44	688,18
PLN	3,96	125,29	88,06	414,57	28,48	660,35
PIN	14,09	0,57	83,86	271,38	5,20	375,10
PRN	20,02	12,58	67,73	238,66	0,00	338,99
PNG	1,63	10,52	186,71	1,28	0,00	200,14
PML	62,91	2,70	0,93	111,25	0,00	177,80
PFA	3,75	11,38	26,59	70,87	7,50	120,09
TODOS	0,00	1,77	20,01	25,09	0,00	46,87
ADC	0,00	3,13	38,96	0,00	0,00	42,09
PASE	0,62	0,00	31,28	6,17	0,00	38,07
PRC	0,00	1,60	34,44	0,00	0,00	36,04
PAY	0,00	2,91	0,13	1,85	0,00	4,88
PDLT	0,00	1,05	0,00	0,00	0,00	1,05
PLP	0,00	0,20	0,00	0,00	0,00	0,20
PID	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10
Total	196,93	254,83	1.113,36	2.492,92	138,45	4.196,49

Nota: Elaborado a partir de información del DFPP.

En el caso particular de los medios radiales (34) y canales televisivos (41), resulta evidente la concentración de los gastos, cuyos importes agrupan el 89,23% del total detectado por el

monitoreo. Estos habrían cubierto la transmisión de 45 124 anuncios con un costo aproximado a los 3.744,73 millones.

Por otra parte, los partidos Republicano Social Cristiano, Unidad Social Cristiana, Liberación Nacional, Acción Ciudadana e Integración Nacional concentraron el 76,78% de la inversión aproximada en radio y televisión, posteriormente, una sexta agrupación se les sumó en el orden, el partido Restauración Nacional (PRN), con motivo de su participación en la segunda ronda electoral. La tabla 5 expone la evolución de los importes para el periodo objeto de estudio.

Tabla 5

Monto aproximado de gastos partidarios en millones de colones para cada mes del periodo electoral 2017-2018

Partidos políticos	OCT	NOV	DIC	ENE	FEB	MAR	Total
Unidad Social Cristiana	16,99	116,29	140,73	415,94	0,18	0,00	690,13
Republicano Social Cristiano	63,10	167,90	194,61	245,43	0,18	0,00	671,22
Acción Ciudadana	27,66	27,57	22,06	209,99	44,04	291,07	622,39
Liberación Nacional	67,66	126,31	68,35	268,62	0,18	0,00	531,11
Integración Nacional	14,43	68,80	74,67	202,42	0,12	0,00	360,44
Restauración Nacional	0,00	0,14	1,02	11,37	0,00	293,86	306,39
Nueva Generación	0,00	53,84	46,95	87,19	0,00	0,00	187,99
Movimiento Libertario	0,00	0,00	0,00	112,19	0,00	0,00	112,19
Frente Amplio	2,17	6,19	50,04	46,56	0,00	0,00	104,96
Todos	0,00	0,00	0,00	45,10	0,00	0,00	45,10
Acción Democrática Cristiana	0,00	0,00	0,00	38,96	0,00	0,00	38,96
Accesibilidad sin Exclusión	0,00	1,28	1,28	34,89	0,00	0,00	37,45
Renovación Costarricense	0,00	0,00	0,00	34,44	0,00	0,00	34,44
Actuemos Ya	0,00	0,00	0,00	1,97	0,00	0,00	1,97
Total	192,01	568,32	599,71	1.755,06	44,70	584,93	3.744,73

Nota: Elaborado a partir de información del DFPP.

Adicionalmente, y como parte del análisis aplicado sobre los reportes generados por el sistema de monitoreo, se determinó que para la transmisión del mensaje político el medio radial fue preferido sobre el televisivo, estrategia que parece obedecer al costo considerablemente menor de los anuncios, condición que presupone una relación “exposición/costo” más provechosa

para las organizaciones políticas; como se verá, cada anuncio televisivo costó en promedio 4,5 veces más que uno transmitido en medios radiales.

En este mismo sentido, considérese que el anuncio más costoso transmitido en medios televisivos fue valorado en ₡7,52 millones (spot de 235 segundos), mientras que su contraparte radial solamente alcanzó un valor aproximado a los ₡166 mil (spot de 125 segundos), todo lo cual se visualiza en la información resumida en la tabla 6.

Tabla 6

Caracterizadores del monitoreo de radio y televisión, durante la campaña electoral 2017-2018, cifras absolutas y promedios

Indicadores	Radio	Televisión	Total
Cantidad de anuncios	29.605	15.519	45.124
Media de anuncios diarios ^a	191	100,12	291,12
Exposición en segundos	976.625	488.355	1.464.980
Exposición en minutos	16.277,08	8.139,25	24.216,33
Máxima duración en segundos	125	355	
Inversión total en millones	₡1.113,36	₡2.631,37	₡3.744,73
Costo medio por anuncio	₡37.607,33	₡169.557,74	₡82.987,58
Costo medio por segundo	₡1.140,01	₡5.388,22	₡2.556,16
Spot de mayor costo	₡166.666,67	₡7.520.000,00	
Spot de menor costo	₡4.634,00	₡5.512,50	

Nota: Elaboración a partir de información del DFPP.

^a La campaña se extendió por 155 días hasta la segunda ronda, sin considerar los días de tregua establecidos en el artículo 136 del Código Electoral vigente.

Por otra parte, se determinó que la concentración de las transmisiones detectadas muestra énfasis en algunas franjas específicas. A efectos ilustrativos, considérese el diagrama incorporado en la figura 4.

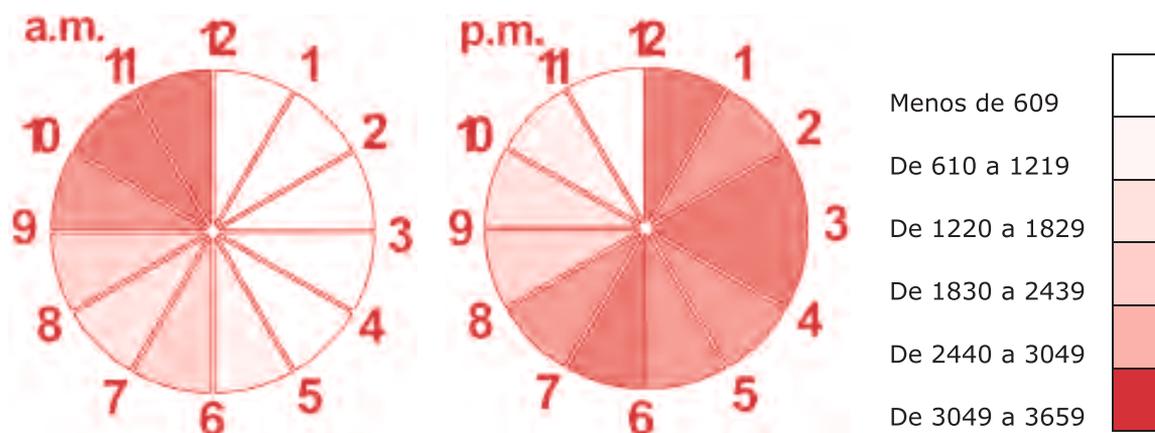


Figura 4. Mapa de calor de los anuncios detectados durante la campaña electoral 2017-2018, según la franja horaria. Elaboración propia a partir de la información del DFPP.

Asimismo, en horario antes del meridiano, la tendencia de las transmisiones es relativamente creciente hasta el medio día; en horas de la tarde, la captura de anuncios se eleva cerca de las 3 p.m. Finalmente, en el horario vespertino, entre las 6 de la tarde y las 7 de la noche, se registró un incremento de los spots partidarios para –luego de esa hora– mostrar una tendencia decreciente como se aprecia en la figura 5.

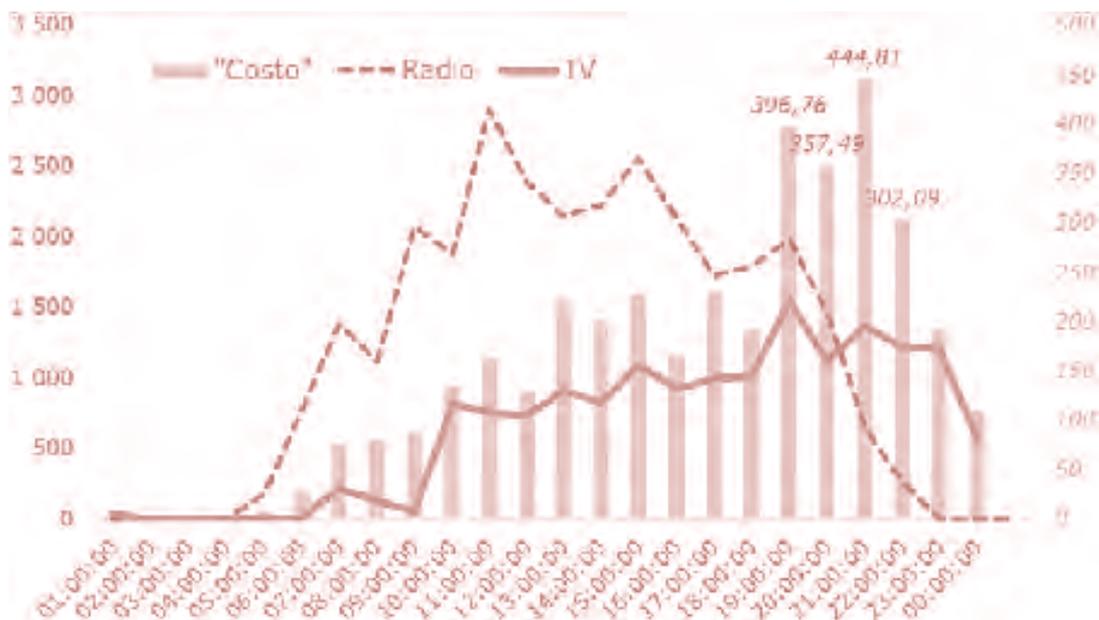


Figura 5. Cantidad de anuncios capturados en radio y televisión (líneas), y costo total de la pauta en millones de colones (barras) por franja horaria. Elaboración a partir de información del DFPP.

Adicionalmente, en el caso de los anuncios transmitidos en medios radiales, se visualiza una tendencia creciente desde tempranas horas de la mañana (5 a.m.) hasta el mediodía, para luego descender moderadamente hasta cerca de las 7 de la noche, momento a partir del cual disminuye considerablemente.

En su lugar, la transmisión de los anuncios televisivos inicia cerca de las 10 de la mañana, muy por debajo de la cantidad de spots radiales y con una tendencia creciente hasta cerca de las 7 de la noche, para luego descender moderadamente hacia el final del día, pero mostrando una presencia relativa mayor con respecto a los anuncios radiales. Por tal motivo, la inversión de los partidos políticos en propaganda radial y televisiva se incrementa con el paso del día, toda vez que –en la noche– el horario prime time televisivo incrementa considerablemente los costos de la transmisión, lo cual alcanza su máximo en la franja de 8 a 9 de la noche, tal y como se mostró en la figura 5.

Como elemento final, merece la pena destacar que las herramientas de análisis incorporadas en el sistema automatizado de monitoreo le facilitaron al Órgano Electoral la detección de pauta publicitaria transmitida dentro del periodo de “tregua navideña” o “veda publicitaria” (art. 136 CE), situación que el órgano técnico no había podido identificar en elecciones previas.

Tal hallazgo ameritó la emisión de 19 documentos en los que se advirtió la presunta violación del periodo de veda por parte de 6 agrupaciones políticas, las cuales habrían transmitido pauta publicitaria en 17 medios de comunicación, 6 de ellos televisivos y 11 radiales; situación que demostró una importante capacidad de reacción del Órgano Electoral ante presuntos hechos prohibidos durante el proceso electoral.

Asimismo, las bondades del sistema, en la estimación del costo económico de la transmisión de la propaganda, facilitaron las labores de contraste con los saldos revelados por los partidos políticos en sus estados financieros y con los importes consignados por los medios de comunicación en la información que mensualmente remitieron al órgano técnico, según fue descrito en el apartado 3.a.

4. APRECIACIONES FINALES: UN PASO EN LA DIRECCIÓN CORRECTA

El modelo de reintegro postelectoral de los gastos partidarios con el subsidio público ha sensibilizado la acción fiscalizadora ejercida por el Órgano Electoral, la cual exige trascender las labores de escritorio ordinarias (fiscalización reactiva, *ex post*) y adoptar protocolos de vigilancia más dinámicos, preventivos (*ex ante*) y oportunos, que puedan responder a la realidad siempre cambiante del financiamiento político.

En este contexto, el monitoreo efectuado por el órgano técnico ha cubierto una porción importante del espectro auditable que –de previo– no había podido ser fiscalizado. Por la vía de la observación directa del gasto, hoy día se cuenta con un elemento de certeza importante para interpelar a los partidos políticos respecto del origen de los recursos que permitieron su financiamiento.

Nótese que la norma de 2009 no ha sufrido cambios sustantivos desde su promulgación; sin embargo, el Órgano Electoral ha tenido la virtud de ajustar sus acciones para responder oportunamente al espíritu del legislador, en el marco de tres principios rectores del financiamiento político-electoral costarricense: publicidad, transparencia y rendición de cuentas.

El desarrollo de una cultura de fiscalización es un ambicioso objetivo para los órganos encargados de ejercer la vigilancia, pero no por ello inalcanzable. Los partidos políticos están convocados a superar los vicios de la improvisación y la desarticulación administrativa; en su lugar, deben mostrar un comportamiento ejemplar ante la ciudadanía, propositivo y respetuoso del marco legal.

En este contexto, las disposiciones legislativas y reglamentarias para la fiscalización de los recursos administrados por los partidos políticos constituyen un buen punto de partida; no obstante, es más importante el ejercicio oportuno, asertivo, responsable y efectivo de tales atribuciones. Así pues, debe quedar claro que independientemente de las fórmulas o diseños normativos elegidos por los legisladores, la exploración de nuevas líneas de fiscalización, formas y procedimientos para garantizar el juego limpio en el financiamiento de los partidos políticos siempre será un paso en la dirección correcta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Chacón, R. y González, R. (jul.-dic., 2011). Un acercamiento al modelo de fiscalización de las finanzas partidarias: su robustecimiento a partir de la ley N.º 8765. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 189-207.
- Chacón, R. y Matarrita, M. (jul.-dic., 2014). Memoria: elecciones 2010, la aplicación de un nuevo modelo fiscalizador. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 22-58.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley 8765 del 2 de agosto de 2009.
- Sobrado, L. (ene.-jun., 2010). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 177-207.
- Sobrado, L. (ene.-jun., 2014). El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 33-56.
- Valverde, G. (jul.-dic., 2011). Certificados de cesión: algunas consideraciones sobre esta controvertida fuente de financiamiento partidario. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 209-227.

Mecanismos de promoción de la igualdad de género en organismos electorales

Ana Lorena Flores Salazar*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de mayo de 2017.



Revisión, corrección y aprobación: 7 de junio de 2018.

Resumen: Analiza la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público y objeto de política pública. Puntualiza en el contexto y los factores políticos que influyen en el surgimiento de las políticas de igualdad de género. A su vez, profundiza en el alcance y los elementos estratégicos de las políticas de igualdad de género, incluidos sus mecanismos de gestión. Bajo este marco, analiza la promoción de la igualdad en organismos electorales de la región latinoamericana, identifica características centrales de las políticas de igualdad de género de dichos organismos y de unidades de género que asumen la gestión de las políticas.

Palabras clave: Equidad de género / Equiparación de condiciones / Igualdad de oportunidades / Mujeres / Política de género / Políticas públicas / Organismos electorales.

Abstract: This work analyzes equality between women and men as a public issue and as object of public policy. It states the political context and factors that influence in the emergence of gender equality policies. Likewise, it delves into the scope and strategic elements of gender equality policies including the management mechanisms. Within this context, it analyzes the fostering of equality in electoral bodies of the Latin American region. It identifies central characteristics of the policies of gender equality of said bodies and of gender units that take on the management of the policies.

Key Words: Gender equality / Equation of conditions / Equality of opportunities / Women / Gender politics / Public policies / Electoral bodies.

* Costarricense, administradora y socióloga, correo: aflores@tse.go.cr. Doctora en Administración Pública y Gobierno, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, magister Science en Estudios de la Mujer, Universidad de Costa Rica y licenciada en Sociología, Universidad de Costa Rica. Cuenta con amplia experiencia en análisis, formulación y gestión de políticas de igualdad, género y derechos humanos y la coordinación de programas en diferentes ámbitos (salud sexual y reproductiva, autonomía económica, participación política y ciudadanía, corresponsabilidad social de los cuidados). Profesora de cursos especializados en políticas públicas en la Universidad Nacional y Universidad de Costa Rica. En la actualidad labora en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica, como encargada de su Unidad de Género.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente artículo es analizar el papel y alcance de las políticas de igualdad de género, en particular, el contexto en que surgen, el posicionamiento de la igualdad entre mujeres y hombres como parte de la agenda pública y los mecanismos de política pública que las instituciones estatales utilizan para la promoción de la igualdad y el enfoque de género. En consonancia con este marco, se analizan los mecanismos de promoción de la igualdad en organismos electorales de la región, en particular, las políticas institucionales de igualdad de género y las unidades de género que gestionan dichas políticas.

La primera parte contempla elementos conceptuales de las políticas públicas, la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público y la caracterización de los contextos políticos en que surgen las políticas de igualdad. La segunda parte enfatiza en las políticas de igualdad de género, su alcance y elementos estratégicos. De igual manera, se brindan elementos conceptuales con el ánimo de precisar y clarificar el alcance y significados de las diferentes denominaciones o clasificaciones de políticas, tales como políticas de equidad, políticas de igualdad de oportunidades, políticas de igualdad, políticas de género, entre otras. También, en este apartado, se analiza el entramado institucional, que comprende políticas y mecanismos de gestión de diferente tipo, que resulta necesario para la atención de las desigualdades de género como problema público.

La tercera y última parte se centra en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en los organismos electorales de la región. En especial, se identifican características centrales de las políticas de igualdad de género de los organismos electorales y de unidades de género que asumen la gestión de dichas políticas y otras labores, según mandato asignado y ubicación en la estructura institucional.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA ATENCIÓN DE LAS DESIGUALDADES DE GÉNERO DESDE EL ESTADO

Las definiciones de políticas públicas son abundantes en la literatura especializada. A pesar de la abundancia, es posible identificar algunos elementos de consenso en dichas definiciones, pero también acentos o énfasis particulares, dependiendo de qué se considere su elemento estratégico o distintivo.

Un punto de consenso, que se visualiza como condición indispensable de las políticas públicas, es la presencia y participación de autoridades públicas en su desarrollo. El Estado juega un rol predominante, en tanto la ejecución es su responsabilidad primaria e ineludible. No obstante, ello no significa que lo público se reduzca a lo estatal. La sociedad y las organizaciones, cada vez con mayor fuerza, asumen papeles destacados de auditoría social de las políticas. Para algunos autores, precisamente lo que define el calificativo de “públicas” de las políticas es la confluencia de autoridades e instituciones, por un lado y organizaciones y representantes de la sociedad, por otro, bajo estrategias corresponsables que buscan enfrentar problemas colectivos (Aguilar, 1992).

Las diferentes definiciones de políticas públicas resaltan elementos tales como la participación de autoridades con legitimidad política; la toma de decisiones y acciones específicas de los gobiernos y autoridades; la búsqueda de soluciones a problemas colectivos; la generación de cambios sociales mediante productos del sistema político a la sociedad (Aguilar, 1992). Los énfasis, generalmente, se ponen en tres factores: los actores investidos de poder político (autoridades), los problemas públicos a resolver y las soluciones estatales o gubernamentales adoptadas. Tal vez lo más importante es que contemplan cursos de acción, vías, propuestas, una intencionalidad de transformación social y respuesta a problemas colectivos que demandan soluciones.

Según Subirats, Varone y Larrue (2008) es posible identificar ciertos elementos constitutivos de las políticas públicas: la solución de un problema público (o de un problema social reconocido políticamente como público); orientadas a grupos objetivo (busca modificar u orientar la conducta de ciertos grupos); presentan una coherencia al menos intencional (una base conceptual y una “teoría del cambio social”); comprenden decisiones-actividades y un programa de intervenciones; definidas e impulsadas por actores públicos con legitimidad para decidir o actuar; existencia de actos formales (outputs, ejecución de medidas); naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades. Los autores proponen una definición de política pública, que incorpora dichos elementos:

(...) una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos–objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales). (2008, p. 38)

Bajo esta lógica, toda política pública contiene una base conceptual, una propuesta de cambio social y un programa de intervenciones. Cabría, entonces, preguntarse por la incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres como problema público, qué factores inciden o qué caracteriza a los contextos políticos en que surgen las políticas de igualdad de género.

La construcción social y política del problema es una dimensión de primera importancia. Esto refiere a los contextos sociales y políticos y, en concreto, a la construcción de la igualdad como valor que justifica la creación de institucionalidad y políticas. Como señala Guzmán (1997, p. 8), las políticas públicas son el resultado del “conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas”; por lo que no pueden ser consideradas como meros actos administrativos del poder central; son productos sociales que emanan de un contexto cultural y económico determinado, forman parte de una estructura de poder y un proyecto político específico.

La incorporación de la igualdad entre mujeres y hombres en la agenda de problemas públicos es el resultado de diferentes factores, tales como compromisos jurídicos y políticos de los Estados y gobiernos; presión y movilización de las organizaciones de mujeres y feministas en defensa de sus derechos y situaciones de discriminación y desigualdad de las mujeres en diferentes ámbitos de la vida social, que se tornan conflictivas y demandan respuestas de las instituciones estatales como la violencia intrafamiliar contra las mujeres, quizás el mejor ejemplo de fenómeno altamente conflictivo. Todos estos factores presionan a los gobiernos, que comenzarán a desarrollar acciones sistemáticas para contrarrestar las desigualdades y favorecer la igualdad entre mujeres y hombres.

En la década de los noventa, se consolida un marco jurídico y político bastante potente a favor de la igualdad. Este contiene compromisos de índole jurídica, que se desprenden de convenciones internacionales y legislación nacional suscrita por los Estados y compromisos de índole política, que emanan principalmente de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995, conferencias regionales de la mujer de la cepal y conferencias mundiales (ambiente, derechos humanos, población, cumbre social).

La concreción de estos compromisos requiere de una acción continua y decidida que se materializa en planes de igualdad de oportunidades, como primera expresión de política pública de igualdad en la región latinoamericana. Estas primeras políticas de igualdad de género surgen en la segunda mitad de la década de los noventa, son políticas post-Beijing que, en su dimensión instrumental, se presentan como planes. A su vez, se sustentan en una visión sectorial y se organizan en función de las áreas de especial atención, objetivos estratégicos y medidas propuestas en la *Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer*¹.

Este componente supranacional deriva del contexto mundial y regional e irradia a lo nacional en términos de agendas, asuntos de atención prioritaria y estrategias a utilizar para avanzar en igualdad y empoderamiento de las mujeres, como las políticas de igualdad, la transversalidad de género y el rol coordinador de los mecanismos nacionales de la mujer. El resultado son importantes puntos de confluencia y similitud entre las experiencias nacionales de políticas de igualdad de género, por cuanto este componente supranacional marca y homogeniza dichas políticas en líneas generales, aunque expresan también importantes singularidades producto de las dinámicas sociales y políticas de los contextos nacionales².

Un antecedente central de las políticas de igualdad lo constituye la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995 y su Plataforma de Acción. Esta conferencia marca un hito por

¹ Para ampliar el tema véase: Costa Rica. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia y Ministerio de Planificación (1996). Plataforma de Acción. Declaración de Beijing. Información General y Selección de Documentos. San José: CNDMF.

² Si bien es posible identificar características similares de las agendas, discursos, estrategias y políticas, las modalidades que asumen los procesos nacionales son singulares, tanto porque dependen de los factores políticos, culturales y sociales que caracterizan a cada sociedad específica, como por los modos particulares en que cada sociedad se integra, se reapropia y contribuye a los procesos supranacionales y globales. Cada uno de los contextos nacionales ofrece distintas oportunidades a los distintos actores e institucionalidades de género para cumplir sus cometidos. Véase: Guzmán, V. y Montaña, S. (2012).

diferentes razones. En primer lugar, por introducir el enfoque de género en la explicación de las desigualdades entre mujeres y hombres. En segundo lugar, por plantear el impulso de políticas públicas para la igualdad entre mujeres y hombres y la incorporación del enfoque de género en la corriente principal de las políticas públicas (“*Mainstreaming*” de género), ambos como asuntos estratégicos.

La adopción de la Plataforma de Acción tuvo, en este sentido, tres importantes consecuencias. La primera, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres, que cambian su carácter, mejoran su estatus y, como consecuencia de lo anterior, son dotados de mayores recursos financieros y humanos. Una institucionalidad de género más robusta fue necesaria para el impulso y la coordinación de las políticas de igualdad, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa. La segunda, el desarrollo de las primeras políticas públicas de igualdad, en su versión de planes de igualdad de oportunidades. Y la tercera, el impulso del *Mainstreaming* o transversalidad de género, como estrategia de política pública.

La IV Conferencia posicionó fuertemente el enfoque de género, las políticas públicas como medios para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres y el *Mainstreaming* de género como estrategia idónea de política pública. El consenso giró en torno a la necesidad de una acción sistemática de los Estados y gobiernos; es decir, de políticas públicas que garantizaran condiciones a las mujeres para el ejercicio de sus derechos y la igualdad sustantiva. Esta trascendental tarea se visualiza como responsabilidad de instituciones estatales y gubernamentales y no únicamente de los mecanismos nacionales que deberán jugar en adelante un papel de rectoría y coordinación. Esto explica la propuesta de la transversalidad, o bien de la igualdad como un objetivo que demanda esfuerzos conjuntos de diferentes instituciones y sectores.

La voluntad política de gobiernos y autoridades de enfrentar las desigualdades de género, aunada al componente supranacional de compromisos jurídicos y políticos, se configura en factor decisivo. En este sentido Battbyány (2012), citando a Subirats y otros, señalan que la voluntad política es un factor determinante y decisivo para el éxito de las políticas de igualdad. Si bien se requiere de un entramado entre la incorporación de la agenda de igualdad de género, la creación de conocimiento (evidencia empírica de las desigualdades), la incidencia en la formulación de políticas públicas y una asignación de recursos y ejecución adecuadas, nada de esto prospera cuando no se logra quebrar las resistencias político-culturales. Si los países alcanzan el compromiso político de los jefes de Estado y otras autoridades, es posible dar saltos cualitativos, produciéndose una constelación virtuosa favorable a la formulación de políticas de igualdad.

De igual manera, es importante tomar en cuenta la interdependencia entre las políticas públicas y las relaciones de género y el imperativo de incidir en la definición de ambas, dado que no es posible concebir unas sin las otras. El Estado y sus políticas contribuyen a configurar las relaciones de género en el seno de la sociedad, al mismo tiempo que las relaciones de género lo hacen con el tipo de Estado. Desde esta perspectiva, las políticas de igualdad expresan transformaciones en las normas que estructuran las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y representan opciones político-institucionales que suponen cambios en la organización social de género imperante en las instituciones sociales, políticas, culturales y económicas (Battbyány, 2012).

Desde el feminismo se han generado replanteamientos sobre el vínculo entre las relaciones de género y el Estado. Argüello (2012) analiza las propuestas de Georgina Waylen y Wendy Brown, quienes hacen un replanteamiento de dicha relación en varios sentidos. Si bien sostienen que las relaciones de género se encuentran constituidas por el Estado, ambas insisten en entender el Estado no como unilateral, ni tampoco como fijo y unitario. En su lugar insisten en el Estado como un espacio de lucha y en su naturaleza no homogénea. Desde esta óptica, el Estado juega un papel importante en la creación de formas particulares de relaciones y desigualdades de género. Construye y regulariza las relaciones de género y las relaciones entre hombres y mujeres, pero no siempre como un ente de subordinación de las mujeres.

Las transformaciones de las relaciones de género son producto de la acción de actores clave (mecanismos de la mujer, organizaciones de mujeres y feministas, organismos internacionales de cooperación), pero también de las oportunidades y restricciones de las normas institucionales que regulan las relaciones entre los sujetos. A su vez, las normas son resultado de procesos históricos que configuran el andamiaje político institucional en el que se construye la igualdad de género. Las normas no son determinantes en términos absolutos, pues son los actores quienes las reproducen y dan sentido³. De manera que esa relación de doble vía entre normas institucionales y actores sociales es la que posibilita el juego político para la transformación de las relaciones de género y la promoción de la igualdad de derechos de las mujeres.

3. POLÍTICAS DE IGUALDAD DE GÉNERO: ALCANCE Y ELEMENTOS ESTRATÉGICOS

La igualdad de derecho es la igualdad ante la ley, la dimensión jurídico-política de la igualdad. Se podría decir que es el punto de partida de la igualdad, pero no es suficiente, en tanto existen desigualdades asociadas a factores sociales, políticos, económicos y culturales que limitan el ejercicio de los derechos y la igualdad real o sustantiva (Facio, 2014). En otras palabras, aunque mujeres y hombres tengan formalmente iguales oportunidades y derechos, esto no es garantía de igualdad real, porque existen diferencias y desigualdades asociadas a la condición de género que limitan el pleno disfrute de esas oportunidades y derechos en el caso de las mujeres.

Las políticas de igualdad son medios o vías para el reconocimiento de derechos, o bien el ejercicio de derechos. Su foco central son las desigualdades o discriminaciones, que demandan trato diferente. Las políticas de igualdad clarifican y organizan la acción estatal y pública que tiene como objetivo la igualdad como derecho y obligación legal a la que no se pueden substraer los Estados (Facio, 2014).

³ La elaboración de una agenda de género global y regional, la aprobación de normas transnacionales de género en conferencias de Naciones Unidas y de sus respectivas agendas por parte de los gobiernos son factores que juegan un papel fundamental en la transformación de las relaciones de género. A su vez que la jurisprudencia, las concepciones e interpretaciones de las políticas y de la cultura y organización burocrática que caracteriza la gestión estatal, posibilitan la construcción y reproducción de relaciones desiguales de género. A esto se apunta cuando se argumenta acerca del carácter omnipresente del Estado tanto en la construcción y reproducción de las relaciones de género desiguales, como en su transformación. (Guzmán, V. y Montaño, S., 2012)

Para referirse a las políticas de igualdad entre mujeres y hombres, se han utilizado diferentes términos. En ocasiones se usan indistintamente, o bien como sinónimos, cuando en realidad tienen connotaciones y sentidos distintos. Se habla de políticas de equidad, políticas de igualdad de oportunidades, políticas de igualdad, políticas de acciones positivas, políticas de género, políticas de transversalidad de género. No todas estas denominaciones tienen un mismo significado; sin embargo, sucede que, en ocasiones, no se tiene claro o no se hacen explícitas las diferencias.

La igualdad, la equidad y la no discriminación son conceptos y principios estrechamente relacionados y complementarios, pero con contenidos y alcances particulares. La igualdad es un concepto más amplio que la no discriminación y la equidad. Esta última guarda relación con la idea de la diferencia como elemento indispensable de la igualdad, un trato diferente a quienes están en desventaja y la justicia como equidad. Las acciones positivas son un claro ejemplo de medidas de equidad. El propósito último de la equidad es contribuir a lograr la igualdad, por encima de las diferencias (García, 2008).

La no discriminación puntualiza en la superación de exclusiones o restricciones que enfrentan las mujeres (por el hecho de ser mujeres), para el ejercicio de sus derechos. La equidad se relaciona con un trato diferente y justo. La igualdad implica goce pleno de los derechos, por tanto, condiciones para su ejercicio y necesariamente la transformación de las desigualdades de género.

La dimensión de cambio de relaciones sociales y, en particular, de las relaciones entre mujeres y hombres como relaciones de poder, es el elemento central y distintivo de las políticas de igualdad de género⁴. Las políticas de igualdad buscan transformar el orden de género, la jerarquía de poder que domina en todos los órdenes las relaciones entre mujeres y hombres o bien transformar la supremacía masculina.

Cabe señalar que el Comité CEDAW (siglas en inglés de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer) ha emitido recomendaciones sobre el uso de los conceptos de igualdad y equidad a los Estados parte. Argumenta que no son sinónimos y utilizarlos simultáneamente genera confusión conceptual, en la medida que tienen naturaleza

⁴ El elemento transformador de las políticas de igualdad es destacado por García (2008, p. 42), que propone el término de políticas de género sensitivas o transformadoras, que se centran en las diferencias de género y los “issues” de género que expresan desigualdades. Para Judith Astelarra (2003), las primeras políticas de igualdad de oportunidades se preocuparon fundamentalmente por resolver la “ausencia” de las mujeres del mundo público; es decir, su incorporación en el mercado laboral y la política, pero sin cambiarlo. Desde su punto de vista, no basta corregir la ausencia, es fundamental abordar la “presencia” de las mujeres. Ello implica necesariamente cambiar la estructura social, las relaciones entre mujeres y hombres; es decir, cambiar la sociedad. Su tesis es que las políticas de igualdad de oportunidades se deben complementar y acompañar de otras políticas, más difíciles y de mayor envergadura, que enfatizan en el cambio de la división sexual del trabajo y la dicotomía público-privado (por ejemplo, las políticas de paridad entre mujeres y hombres, de acción positiva y de conciliación de la vida familiar y laboral -redistribución y corresponsabilidad del trabajo doméstico-).

y alcances diferentes. La equidad se refiere al trato justo y el objeto de la CEDAW es la no discriminación y asegurar la igualdad de jure y de facto entre mujeres y hombres. En razón de lo anterior, se hace un llamado a los Estados a fin de que utilicen el concepto de igualdad⁵.

García Prince define las políticas de igualdad en los siguientes términos: "...el conjunto de principios, normas y objetivos formulados explícitamente (a través de fórmulas legales y técnico-administrativas) y sancionadas por el Estado (autoridades públicas), dirigidas a la consecución de la igualdad de hecho y de derecho de mujeres y hombres" (García, 2008, p. 43). De esta definición son tres los aspectos a destacar: su carácter explícito, el respaldo de autoridades públicas y su fin último como es la igualdad real o sustantiva.

Bustelo (2004, p. 17) define las políticas de igualdad de género como:

... el conjunto de intenciones y decisiones, objetivos y medidas adoptadas por los poderes públicos en torno a la promoción de la situación de la mujer y de la igualdad de género entre mujeres y hombres (...) y que tienen por objetivo conseguir una mayor igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, incidiendo sobre las condiciones socioeconómicas y culturales que impiden y obstaculizan dicha igualdad.

Esta definición resalta el hecho de que las instituciones públicas deben desarrollar acciones deliberadas para alcanzar la igualdad y esas acciones deben ir más allá del mero reconocimiento y tutela de la igualdad de género en las leyes.

Las clasificaciones de las políticas de igualdad, según enfoques o estrategias, resultan un poco forzadas. No existen tipos puros de políticas de igualdad. Las políticas toman elementos de uno y otro enfoque (combinaciones). Una política de igualdad puede combinar diferentes tipos de medidas: igualdad de oportunidades, acción positiva y transversalidad. El elemento común es la búsqueda de la igualdad, que puede ser la igualdad de derecho o la igualdad real, dependiendo del tipo de medidas que se desarrollen y para ello se recurre a diferentes estrategias como la acción positiva o la transversalidad.

Las políticas de igualdad son especies de híbridos, políticas en proceso de evolución, que transitan de la igualdad de oportunidades y derechos a la posibilidad de impactar en la división sexual de trabajo y en las desigualdades de género desde sus causas. No es sólo brindar oportunidades, es generar cambios en la sociedad para garantizar que sean verdaderas, o bien modificar el punto de partida (las desigualdades y la discriminación) para que estas tengan una base sólida.

⁵ La recomendación general n. 25 de la CEDAW en el párrafo 22, indica:

Se exhorta a los Estados partes a utilizar exclusivamente los conceptos de igualdad entre la mujer y el hombre o la igualdad entre los géneros y no el concepto de equidad entre los géneros al cumplir con sus obligaciones en virtud de la Convención. En algunas jurisdicciones este último concepto se utiliza para referirse al trato justo de la mujer y el hombre en función de sus necesidades respectivas. Esto puede incluir un trato igual, o un trato diferente pero considerado equivalente en cuanto a los derechos, los beneficios, las obligaciones y las oportunidades.

La discriminación se resuelve no sólo mediante oportunidades, es necesario cambiar las fuentes de desigualdad.

Las primeras políticas de igualdad posicionaron fuertemente la igualdad de derechos y oportunidades. Esto ha significado críticas, en el sentido de que no es suficiente la igualdad de oportunidades y derechos; son necesarias medidas para asegurar la igualdad de acceso, igualdad de trato e igualdad de resultados⁶. Por esta razón, en una segunda etapa, en lugar de presentarse como políticas de igualdad de oportunidades, se presentan como de “igualdad de género” o “igualdad y equidad de género”. Habría que profundizar si efectivamente más que un cambio en su denominación, se produjeron cambios en los enfoques y en las concepciones de igualdad de las políticas.

A lo largo de la primera década del siglo XXI, se diseña y ejecuta una segunda generación de políticas de igualdad que comparten un interés particular por incidir en las causas de las desigualdades de género, más allá de sensibilizar a los actores clave sobre estas realidades, o colocar la igualdad en la agenda de problemas públicos. De igual manera, incorporan mejoras significativas en su diseño o dimensión instrumental, que se traducen en esquemas más integrales y transversales, en lugar de formatos sectoriales.

La creación del marco institucional de promoción de la igualdad y el empoderamiento de las mujeres se configura en condición y requisito fundamental de la igualdad como objetivo. Este marco comprende políticas y mecanismos de diferente tipo, a efectos del seguimiento, monitoreo, coordinación, articulación y asesoría para la gestión de las políticas y sus planes. Un entramado institucional que tiene como objetivo la eliminación de discriminaciones y desigualdades de género y como medio, las políticas de igualdad.

La mayoría de los países de América Latina cuentan con instituciones dedicadas a la promoción de la igualdad de género y los derechos de las mujeres denominados mecanismos para el adelanto de las mujeres. En las dos últimas décadas, dichos mecanismos mejoran su ubicación en la jerarquía del poder ejecutivo y asumen crecientemente funciones de rectoría y coordinación de políticas públicas (CEPAL, 2014). Su estatus administrativo es variado, algunos son ministerios, viceministerios, secretarías, instituciones autónomas. A pesar de lo anterior, producto de su ubicación en la estructura estatal y de un presupuesto reducido, cuentan con posibilidades limitadas para incidir en el Poder Ejecutivo y exigir el cumplimiento de los compromisos y el seguimiento de los acuerdos. En consonancia con estas dificultades, se plantean retos vinculados con su estructura de recursos, el fortalecimiento de sus posiciones en la jerarquía estatal y de sus capacidades técnico-políticas, a fin de asegurar la continuidad y sostenibilidad de las políticas de género. Se adiciona el reto de que las políticas de género dejen de visualizar a las mujeres como sectores vulnerables y, en su lugar, las conciben como agentes de derechos y ciudadanas (Batthyány, 2012).

⁶ La Judith Astelarra (2005) formula importantes críticas a la primera generación de planes de igualdad de oportunidades. Además de afirmar que se preocuparon principalmente por la participación de las mujeres en lo público y no de la calidad de esa presencia, también puntualiza limitaciones de diseño de estos primeros planes de igualdad de oportunidades.

Las políticas integradas, transversales y participativas de igualdad de género han superado el modelo sectorial de la administración centralizada. De igual manera, visibilizan desigualdades de género en las esferas privada y pública y permiten que los problemas de las mujeres, en todas las esferas, no se visualicen como parte de un orden natural y se transformen en asuntos de deliberación y negociación política (Guzmán y Montano, 2012). En concreto, que las desigualdades de género se atiendan como problema público que debe y puede abordarse por la institucionalidad, los procedimientos administrativos y los marcos jurídicos y constitucionales.

4. LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD EN ORGANISMOS ELECTORALES: COMPONENTES DE TRABAJO Y MECANISMOS

Bajo el marco de las políticas nacionales de igualdad de género, se impulsan políticas institucionales, con objetivos similares, en los diferentes poderes del Estado. Los organismos electorales no escapan a esta tendencia. De igual manera, se crean y ponen en funcionamiento mecanismos de igualdad de género como unidades, secretarías, oficinas y departamentos, que se encargan de la gestión de las políticas y otras labores, y que dependerán, en buena medida, del mandato asignado y su ubicación en la estructura institucional.

Resulta fundamental la coherencia y la articulación entre políticas nacionales y políticas institucionales de igualdad de género. El alineamiento entre unas y otras busca, ante todo, coherencia en los objetivos y asuntos priorizados, como también sinergias y funcionamiento articulado de los mecanismos de gestión de las políticas.

Las políticas institucionales de igualdad tienen como punto de partida desigualdades de género que afectan a las mujeres en el ámbito específico de competencia de la institución. Además, contemplan una dimensión interna y una dimensión externa. La dimensión interna en los organismos electorales se relaciona principalmente con tres ámbitos: la gestión del recurso humano, la cultura laboral y la corresponsabilidad social de los cuidados y de la vida laboral y familiar. La dimensión externa conlleva productos y servicios a la ciudadanía que se asocian con cuatro procesos: la justicia electoral, la organización de procesos electorales, el fomento de cultura democrática y la producción de documentos de identidad. Estos cuatro procesos aplican cuando el organismo electoral asume la función administrativa y la función jurisdiccional electoral, incluido el registro civil.

La promoción de la igualdad, como objetivo de la institución, debe permear todo el quehacer. En otras palabras, es necesario promover la igualdad en los procesos internos y externos de la institución y ambas dimensiones deben atenderse mediante la política de igualdad de género y sus planes. No es válido priorizar o concentrarse únicamente en lo externo o en lo interno, ambas se deben atender simultáneamente y de manera equilibrada.

El ámbito de la gestión del recurso humano concentra importantes desigualdades de género que se manifiestan en mayor presencia de hombres en la estructura laboral y de ubicación de mujeres y hombres en ciertos puestos y niveles. Una clara manifestación es la presencia mayoritaria de mujeres en puestos operativos y técnicos y, en menor medida, en puestos de jefatura y en el nivel de toma de decisiones. La transformación de desigualdades asociadas a la gestión del recurso humano necesariamente requiere de acciones planificadas y constantes en tres frentes: los mecanismos y procedimientos de reclutamiento y selección, la promoción interna; y la capacitación y formación técnica y profesional.

La capacitación, la formación y la sensibilización es condición fundamental de la cultura laboral de igualdad, no discriminación y respeto a los derechos humanos. Las estrategias de capacitación son medios y recursos que posibilitan el desarrollo de actitudes de tolerancia, respeto y solidaridad frente a las diferencias, y de prácticas acordes a los derechos humanos en el ámbito laboral. La prevención y la atención de la violencia en sus diferentes manifestaciones, en particular, el hostigamiento sexual y el acoso laboral, al igual que la discriminación asociada a la etnia, edad, discapacidad, orientación sexual, identidad de género y otros factores, son componentes centrales de la cultura laboral de igualdad.

La incorporación creciente de las mujeres en el mercado laboral genera tensiones de diferente tipo entre la vida familiar y la vida laboral o entre su papel de cuidadoras y su papel de generadoras de ingresos, que conllevan desigualdades como brechas en el uso del tiempo (dobles o triples jornadas); exclusión del mercado laboral (desempleo o inactividad) o en el mercado laboral (subempleo); interrupciones breves o prolongadas del mercado laboral con sus consecuentes costos en trayectorias laborales y carreras profesionales; pérdida de competitividad por no aprovechamiento del potencial de la fuerza de trabajo femenina.

Estas realidades evidencian la debilidad o el poco desarrollo de la corresponsabilidad social de los cuidados. Ello plantea un doble reto. La corresponsabilidad en las familias que comprende participación activa de los hombres en el cuidado; es decir, redistribución del trabajo doméstico no remunerado entre mujeres y hombres. Pero también, corresponsabilidad en la sociedad, que conlleva aportes de diferentes actores (instituciones, empresas, organizaciones) en la ampliación y diversificación de la infraestructura social de los cuidados. Las salas de lactancia, la prestación de servicios de cuidado infantil y las licencias de paternidad son algunas de las medidas que instituciones y empresas utilizan para aminorar la tensión entre la vida familiar y laboral, o fomentar la corresponsabilidad social de los cuidados.

La política institucional de igualdad de género es necesaria porque ordena y clarifica. Primero, establece prioridades y hace explícitos los compromisos de la institución en el cierre de brechas o el combate de desigualdades de género. Segundo, define rutas de actuación, responsabilidades y asigna recursos para combatir las desigualdades. La delimitación de responsabilidades, que implica participación de diferentes dependencias en la ejecución, permite clarificar el alcance del objetivo de la igualdad. Visualizado como un objetivo institucional que compete a diferentes instancias y no únicamente a la unidad de género.

Varios organismos electorales de la región cuentan hoy con una política de igualdad de género y un mecanismo de igualdad que forma parte de la estructura institucional. El carácter, las funciones y la ubicación de las unidades de género no se ajustan a un modelo único. Algunas se conciben fundamentalmente como instancias de asesoría, mientras que otras combinan asesoría y ejecución directa. Otras se ubican bajo la máxima autoridad y otras bajo una dirección de soporte administrativo, o bajo institutos de formación política o direcciones de participación ciudadana.

Las unidades de género y las políticas de igualdad de los organismos electorales contemplan medidas y acciones que buscan resultados o impactos en la dimensión interna y externa. A lo interno, se desarrollan estrategias como la asesoría y asistencia técnica (autoridades y personal); la sensibilización y la capacitación; la gestión de la política de igualdad de género; la institucionalización y transversalidad del enfoque de género en el quehacer institucional y la promoción de ambientes laborales libres de violencia y discriminación. Las estrategias a lo externo se asocian con la promoción de la participación político-electoral de las mujeres; el monitoreo del cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres y legislación electoral de igualdad, cuotas y paridad; el fomento de coordinaciones interinstitucionales y alianzas (instituciones, mecanismo nacional de la mujer, organizaciones de la sociedad civil, organismos de cooperación y partidos políticos).

De seguido se analizará lo relativo a las unidades de género de los organismos electorales de Costa Rica, Paraguay, Honduras, Panamá, México y Guatemala.

La *Política Institucional para la Igualdad y Equidad de Género* del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) contempla siete objetivos que definen ámbitos internos de trabajo (institucionalización y transversalidad de género, gestión del recurso humano, capacitación, investigación y documentación, comunicación, acoso sexual y cultura de respeto) y dos objetivos centrados en ámbitos externos (servicios y ciudadanía de las mujeres) (TSE, Acuerdo 92, 2008). La *Política de Equidad de Género* del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (Acuerdo 186, 2016), se define como un instrumento estratégico para favorecer la participación equitativa de las mujeres en su diversidad -mayas, garífunas, xincas y mestizas- en el ámbito de la participación ciudadana, tratándose de una política que enfatiza en la dimensión externa.

Algunas unidades de género centran su quehacer en el ámbito externo, mientras que otras prestan especial atención a lo externo, sin dejar de contemplar procesos internos. La Unidad de Género del Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay (TSJE) se crea con el propósito de la producción y el análisis de información electoral de género, a fin de monitorear el cumplimiento de los derechos políticos de las mujeres. Dicha unidad enfatiza en la promoción de la participación de las mujeres en el sistema electoral y el ejercicio de sus derechos políticos. Sus labores giran en torno a la producción y divulgación de información electoral de género, el apoyo técnico a organizaciones y partidos políticos, la coordinación e implementación de mecanismos para el fomento de los derechos políticos de las mujeres, incluyendo su participación en cargos electivos (TSJE, Resolución 130, 2009).

La Oficina de Equidad de Género del Tribunal Supremo Electoral de Honduras combina la dimensión externa y labores de asesoría y capacitación a lo interno. Su quehacer se fundamenta en dos objetivos: la promoción de la participación de las mujeres en el sistema electoral y el fomento y monitoreo de políticas, legislación nacional y compromisos internacionales sobre derechos políticos de las mujeres⁷. También se encarga de la gestión de la política de género a lo interno de la institución y asume labores vinculadas con recursos humanos, capacitación y planificación.

Prácticamente todas las unidades de género incorporan la asesoría y la asistencia técnica como línea central de trabajo. Incluso algunas se definen como instancias de naturaleza asesora y de apoyo que se ubican en el nivel estratégico-asesor y forman parte del bloque de unidades *staff* o asesoras.

La Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación del Instituto Nacional Electoral de México (INE) cumple funciones de asesoría técnica especializada, según atribuciones establecidas en el artículo 70 del Reglamento Interior de dicho organismo electoral. El INE, en su estructura, tiene direcciones ejecutivas y unidades técnicas. Estas últimas cumplen labores de asesoría, configurándose como un cuerpo de unidades *staff*⁸. La Unidad de Género, como instancia asesora, propone la política de igualdad y no discriminación a las autoridades. De igual manera, propone políticas, programas y proyectos de igualdad de género a lo interno y brinda apoyo especializado y asesoría a las diferentes dependencias (INE, Acuerdo CG241, 2013).

La ubicación de la unidad de género en la estructura u organigrama define, en gran medida, su naturaleza, funciones y alcances, en particular su capacidad y posibilidades de incidir en los procesos centrales de la institución, en particular, en la planificación. La ubicación en el nivel estratégico-asesor, que depende directamente de las autoridades, favorece su capacidad de incidencia en la institución en su conjunto, que no se garantiza cuando forma parte de direcciones u otras instancias. Bajo estas condiciones, la incidencia de la unidad tendrá, como principal referente, los procesos de trabajo de la dependencia de la que forma parte.

La Unidad de Género del INE-México, como apuntábamos, se ubica en el nivel estratégico-asesor, adscrita a la Presidencia del Consejo General. Una ubicación y carácter similar tiene la Unidad de Igualdad de Género del organismo electoral de El Salvador (2017), que forma parte del nivel estratégico y depende directamente del órgano colegiado o máxima autoridad.

La Oficina de Igualdad de Género del Tribunal Electoral de Panamá (2017), forma parte de la Dirección Ejecutiva que se concibe como el brazo ejecutor del más alto nivel jerárquico del

⁷ Ver: Tribunal Supremo Electoral de Honduras, página web institucional, Organigrama y Oficina para la Equidad de Género. Recuperado de: www.tse.hn/WEB/Organigrama-TSE.png y www.tse.hn/WEB/dir-participacion/index.html

⁸ El INE-México tiene 12 unidades técnicas de asesoría en su estructura: Unidad Técnica de Servicios de Informática, Unidad Técnica de Planeación, Unidad Técnica de Igualdad de Género y No Discriminación, Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, Unidad Técnica de Fiscalización, Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos, Coordinación Nacional de Comunicación Social, Coordinación de Asuntos Internacionales, Dirección Jurídica, Dirección del Secretariado. Recuperado de: www.ine.mx/estructura-ine/

organismo electoral. De forma similar, la Unidad de Género del organismo electoral de Costa Rica, se ubica en la Dirección Ejecutiva que gestiona procesos de soporte institucional (recursos humanos, planificación, proveeduría, contaduría, servicios generales, ingeniería y arquitectura, archivo central).

El Departamento de Promoción Política de la Mujer del organismo electoral de Guatemala se ubica en el Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral, concebido como una instancia académica, que promueve, genera y divulga conocimientos en materia político-electoral "(...) con el objeto de propiciar procesos de formación y capacitación en materia electoral, cívicos y democráticos, que coadyuven a propiciar una sociedad informada, responsable, participativa e incluyente, para fortalecer el sistema democrático guatemalteco" (TSE, 2017, párr. 1). Por otra parte, la Oficina de Equidad de Género del organismo electoral de Honduras forma parte de la Dirección de Participación Ciudadana que agrupa cuatro dependencias: Jóvenes, Organizaciones Sociales y Políticas, Inclusión Electoral y Equidad de Género.

La institucionalización y la transversalidad de género son asuntos centrales de las agendas de trabajo de las unidades de género y de las políticas de igualdad de género de los organismos electorales, tratándose de procesos diferentes, aunque estrechamente relacionados. La institucionalización implica la incorporación del enfoque de género en las normas y rutinas de una organización; es cuando la búsqueda de la igualdad entre mujeres y hombres se convierte en una práctica regular. Como tal es condición indispensable de la igualdad como una dimensión transversal del quehacer institucional.

La transversalidad tiene que ver con la incorporación de la igualdad de género en la corriente principal de las políticas públicas⁹, en el caso que nos ocupa en los procesos sustantivos de los organismos electorales. Pero sobre todo, requiere de claridad conceptual, diagnóstico de las desigualdades, políticas institucionales con objetivos y metas claras y orientaciones estratégicas básicas para la coherencia y articulación de los diferentes esfuerzos de transversalización de género en el organismo electoral. Todas labores complejas que buscan transformaciones en la cultura institucional y deben coordinar las unidades de género, las cuales requieren equipos de trabajo con ciertas habilidades y competencias.

⁹ Existen tres definiciones básicas de referencia obligatoria sobre Gender Mainstreaming o transversalidad de género. Estas definiciones, en orden cronológico, son del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (1997), del Consejo de Europa (1998) y del Programa de Naciones Unidas PNUD (2000). En la definición del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas son tres los elementos a destacar: en primer lugar, se plantea que su objetivo final es la igualdad de género; en segundo lugar, que su propuesta consiste en evaluar las implicaciones de las acciones (leyes o políticas) en mujeres y hombres y en tercer lugar, que es una estrategia para tomar en cuenta experiencias, necesidades e intereses de mujeres y hombres en las políticas y los programas de todas las esferas. Véase: Naciones Unidas (1999): Informe del Consejo Económico y Social 1997, Asamblea General, Documentos Oficiales A/52/3, Nueva York. Por su parte, el Consejo de Europa la define como la incorporación de la igualdad en todas las políticas, en todos los niveles y en todas sus fases. Es una definición abarcadora y también ambiciosa desde su aplicabilidad. El Programa de Naciones Unidas la define como una estrategia que busca la incorporación de género en todas las políticas y programas, pero también en los procedimientos y cultura de una institución u organización, aspecto este último no presente en las otras definiciones (dimensión micro: instituciones). Véase a Gender and Development Program (2001). Learning and Information Pack. New York: United Nations Development Programme y a García, E. (2008). Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando? Marco Conceptual, San Salvador: PNUD.

En efecto, son necesarios ciertos mecanismos para la promoción de la igualdad en el ámbito institucional. Es indispensable un instrumento de política que defina objetivos y líneas de trabajo. De igual manera, es necesaria una estructura o mecanismo que asuma la gestión de la política, que comprende coordinación entre dependencias, seguimiento y monitoreo. Estas labores competen a las unidades de género que, además, desarrollan acciones permanentes de asesoría, capacitación, orientación y apoyo técnico, fundamentales para la buena marcha de la política de igualdad y el cumplimiento de sus objetivos y resultados.

Dos alternativas o modelos se utilizan para incorporar la política en la planificación institucional. Una primera consiste en posicionar la política como marco orientador o de referencia de los procesos de planificación de las diferentes dependencias. La segunda contempla el diseño de planes que, como tales, conllevan aterrizajes pormenorizados de la política y los asuntos prioritarios en determinados periodos de tiempo.

Resulta central prestarle especial atención a la política y a los planes en su dimensión instrumental. Ello necesariamente implica el buen diseño de los instrumentos que contemplen objetivos viables y resultados explícitos, que además se articulen coherentemente con el sistema de planificación institucional. Al igual que dispongan de adecuados mecanismos e instrumentos de monitoreo y seguimiento, sustentados en indicadores de proceso y resultado, con el propósito de constatar los avances.

5. REFLEXIONES FINALES

Las políticas de igualdad de género son producto de contextos particulares y de la confluencia de factores políticos de diverso tipo (componente supranacional de compromisos jurídicos y políticos, presión y movilización de las mujeres en defensa de sus derechos y alta conflictividad alrededor de desigualdades, que demandan respuestas del Estado). Para combatir las desigualdades, se construye un entramado de legislación, políticas, instituciones y mecanismos de gestión, que rompe con la lógica centralista y sectorial de la administración pública. La innovación y la flexibilidad son características centrales de las políticas de igualdad de género que se manifiestan en su diseño o dimensión instrumental, estrategias (institucionalización y transversalidad de género) y estructuras de gestión.

La experiencia de políticas nacionales de igualdad de género, que surge y se expresa con mayor fuerza en el poder ejecutivo, rápidamente repercute en los otros poderes del Estado y en la institucionalidad pública en su conjunto. Este foco de aprendizaje, que comprende experiencias, lógicas y modelos, se configura en referente que nutre y orienta los procesos de promoción de la igualdad en la institucionalidad pública, incluidos los organismos electorales que no escapan a la tendencia.

Las políticas de igualdad de género de los organismos electorales surgen en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI. Algunas fuertemente influidas por demandas de mayor avance en los derechos políticos de las mujeres, que explican el peso de la dimensión externa de la

igualdad en su programa de intervención. A la par de las políticas, se crean estructuras de promoción de la igualdad, las llamadas unidades de género que, si bien, en algunos casos cumplen labores de ejecución, ante todo, se conciben como instancias de naturaleza asesora y de apoyo técnico. Es quizás el papel de las unidades de género en el impulso de la institucionalización y la transversalidad de género, que establecen buena parte de los organismos electorales, lo que confirma y reafirma su carácter asesor. La incorporación de la igualdad y el enfoque de género en la corriente principal o en los procesos centrales del organismo electoral implica, necesariamente, asesoría técnica especializada y, en particular, equipos de trabajo con ciertas habilidades y competencias.

Si bien la dimensión externa tiene un peso particular en las agendas de los mecanismos de igualdad de género, asociada al fomento de la participación política de las mujeres y el monitoreo del cumplimiento de sus derechos políticos; en ningún caso se omite o cercena la dimensión interna de la igualdad. Lo que sí resulta central es un mayor equilibrio entre la promoción de la igualdad en los procesos internos y externos del organismo electoral.

A pesar de importantes puntos de confluencia, se identifican particularidades en el quehacer de las unidades de género de los organismos electorales, según su mandato y ubicación en la estructura institucional. La ubicación en el nivel estratégico-asesor ofrece mayores oportunidades para incidir en la institución como un todo. Ahora bien, si se forma parte de institutos de formación política o direcciones de soporte, las posibilidades de incidencia se concentran en los procesos de dichas dependencias. Lo cierto es que ambas alternativas conllevan objetivos y alcances diferentes.

El fortalecimiento de los mecanismos de igualdad de género de organismos electorales plantea retos que es preciso asumir con creatividad, innovación y flexibilidad. Estas primeras experiencias se configuran en fuente indispensable de aprendizaje que, aunada a la lectura permanente de la singularidad de los contextos, posibilitará precisar las ubicaciones idóneas de los mecanismos de igualdad de género en las estructuras institucionales y fórmulas creativas para el impulso de la transversalidad de género. De esta manera, será posible avanzar en la generación del valor público de la igualdad, requisito y condición indispensable de la democracia, la justicia social y el desarrollo, ninguno posible sin igualdad entre mujeres y hombres.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.

Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad en los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Argüello, S. (Mar., 2012). El Estado y el clóset. Ciudadanía sexual en Ecuador y Bolivia. *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, (51), 1-3.

- Astelarra, J. (2003). Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España. En *Igualdad de Oportunidades en las Políticas Públicas, (tomo II)*. Managua, Nicaragua: Proyecto de Promoción de Políticas de Género GTZ.
- Astelarra, J. (2004). *Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Astelarra, J. (2005). *Veinte años de políticas de igualdad*. Madrid, España: Ediciones Cátedra.
- Batthyány, K. (2012). La mirada regional. En Batthyány, K. y Montañó, S. (Coords.). *Construyendo autonomía: compromisos e indicadores de género (pp. 19-57)*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Brown, W. (1995). *States of Injury: Power and Freedom in the Late Modernity*. New Jersey: Princenton University Press.
- Bustelo, M. (2004). *La evaluación de las políticas de género en España*. Madrid, España: Editorial Los libros de la Catarata.
- Costa Rica. Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia y Ministerio de Planificación (1996). *Plataforma de Acción. Declaración de Beijing. Información General y Selección de Documentos*. San José, Costa Rica.
- Comisión Económica para América Latina (2014). *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los Países de América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- El Salvador. Tribunal Supremo Electoral (2017). *Página WEB institucional, Organigrama*. Recuperado de www.tse.gov.sv/documentos/organigrama1.pdf
- Facio, A. (2014). *Igualdad sustantiva. Un paradigma emergente en la ciencia jurídica*. Recuperado de <http://cidem-c.org/PDFs/bibliovirtual/IGUALDAD/IGUALDAD%20SUSTANTIVA%20DRA.%20ALDA%20FACIO.pdf>
- Facio, A. (s.f.). *¿Igualdad y/o Equidad?* Notas para la igualdad n.º 1, Colección Políticas que transforman. Panamá: Centro Regional PNUD para América Latina y el Caribe.
- García, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming. ¿De qué estamos hablando?* Marco Conceptual. San Salvador, El Salvador: PNUD.
- Gender and Development Program (2001). *Learning and Information Pack*. New York: United Nations Development Programme.
- Guatemala Tribunal Supremo Electoral (2017). *Página WEB institucional, Organigrama e Instituto de Formación y Capacitación Cívico-Política y Electoral*. Recuperado de www.tse.org.gt/index.php/tse/dependencias y www.tse.org.gt/index.php/instituto-electoral/98-instituto

- Guzmán, V. (1997). La Equidad de Género como tema de debate y de políticas públicas. En *Feminismo en transición. Transición con feminismo*, Memoria del Foro Internacional sobre Ciudadanía, Género y Reforma del Estado, México. México: Grupo de Educación Popular con Mujeres.
- Guzmán, V. y Montaña, S. (2012). *Políticas públicas e institucionalización de género en América Latina (1985–2010)*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Honduras. Tribunal Supremo Electoral (2017). *Página WEB institucional, Organigrama y Oficina para la Equidad de Género*. Recuperado de www.tse.hn/WEB/Organigrama-TSE.png y www.tse.hn/WEB/dir-participacion/index.html
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Naciones Unidas (1999). Informe del Consejo Económico y Social 1997. Asamblea General, Documentos Oficiales A/52/3. Nueva York: ONU.
- Panamá. Tribunal Electoral (2017). *Página WEB institucional, Organigrama y Dirección Ejecutiva Institucional*. Recuperado de www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=544 y www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=20
- Paraguay. Tribunal Superior de Justicia Electoral de la República (2017). *Unidad de Igualdad de Género*. Recuperado de <https://www.tsje.gov.py/unidad-de-igualdad-de-genero.html>
- Subirats, J., Varone F. y Larrue C. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.
- Waylen, G. (1988). Gender, feminism and the state: an overview. *Randall, V. and Waylen G. (Editores), Gender, politics and the state*. London Routledge.

RESOLUCIONES / ACUERDOS DE ORGANISMOS ELECTORALES

- Costa Rica. Tribunal Supremo Electoral (2008). Acuerdo n. 92-2008 del 16 de octubre.
- Guatemala. Tribunal Supremo Electoral (2016). Acuerdo n. 186-2016 del 16 de junio.
- México. Instituto Federal Electoral. Consejo General (2013). Acuerdo CG241/2013 del 26 de setiembre.
- México Instituto Nacional Electoral. Consejo General (2016). Acuerdo INE/CG36/2016 del 27 de enero de 2016.
- Paraguay. Tribunal Superior de Justicia Electoral (2009). Resolución N° 130/2009 del 5 de marzo.

La participación política de la mujer en Costa Rica: Un breve abordaje desde el materialismo histórico

Andrei Cambronero Torres*
Jeffry Chinchilla Madrigal**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 1 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de junio de 2018.

Resumen: El artículo aspira a ser un aporte para, desde el materialismo histórico (como corriente de pensamiento sociológico), la construcción de un marco teórico común de abordaje de las dinámicas de participación política de la mujer. Para ello, se han ideado tres segmentos: a) un desarrollo teórico desde los planteamientos clásicos del marxismo acerca del tópico de interés; b) un repaso sobre la participación política de la mujer en Costa Rica, privilegiándose un enfoque materialista histórico; y c) un análisis de la participación de las mujeres en recientes procesos electorales costarricenses. En concreto, el texto plantea dos grandes líneas de trabajo: por un lado, la síntesis analítica de algunas de las categorías de la referida perspectiva teórica y, de otra parte, un estudio de caso: el costarricense.

Palabras clave: Materialismo histórico / Participación política / Mujeres / Derecho al sufragio / Movimientos sociales / Historia política / Costa Rica.

Abstract: This article aims at being a contribution, from the perspective of historical materialism, for the construction of a common theoretical framework for approaching the dynamics of the political participation of women. Thus, three segments have been devised: a) a theoretical development from the perspective of the classic guidelines of Marxism about the topic of interest; b) a review of the political participation of women in Costa Rica favoring a historical materialism approach; and, c) an analysis of the participation of women in recent electoral process in Costa Rica. To sum up, the article presents two great work lines: on the one hand, the analytical review of some categories of the aforementioned theoretical perspective and, on the other hand, a case study, the Costa Rican case study.

Key Words: Historical materialism / Political participation / Women / Right to suffrage / Social movements / Political history / Costa Rica.

* Costarricense, abogado y criminólogo. Correo acambronero@tse.go.cr. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (UCR) en la línea de Teoría y Filosofía del Derecho. Doctor en Derecho y magíster en Justicia Constitucional por la UCR. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Director del Área de Gestión de la Calidad de la Facultad de Derecho de la UCR, miembro del Consejo Asesor e integrante de la Comisión de Docencia, ambos, de esa Unidad Académica.

** Costarricense, abogado. Correo chinchilla.jeffry@gmail.com. Abogado y asesor legal de la Oficina Jurídica de la Universidad de Costa Rica (UCR), profesor en la carrera de Archivística de la Escuela de Historia de la UCR y en el Instituto Manuel María de Peralta, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. Licenciado en Derecho y egresado de la Maestría en Derecho Público, ambos programas de la UCR. Especialista en Derecho Notarial y Registral por la Universidad de La Salle.

Cada acontecimiento importante tiene su hora histórica y nada se adelanta ni se atrasa en el constante discurrir de los días.

Ángela Acuña Braun

1. PRELUDIO

El derecho al voto de las mujeres en Costa Rica suele verse como una concesión bondadosa de la Asamblea Constituyente de 1949; se entiende, más que como una conquista, como uno de los aportes progresistas de los “padres fundadores” a la democracia más longeva de toda América Latina. Sin embargo, la participación política femenina encierra un proceso histórico de avances y retrocesos, de luchas entre clases, pero también, dentro de cada clase.

De acuerdo con lo anterior, este artículo pretende contribuir a la elaboración de un marco teórico que permita mostrar cómo, desde una perspectiva materialista histórica, se puede explicar la universalización del sufragio en nuestro país; específicamente, en punto a la inclusión de las mujeres. Para ello, es ineludible una base conceptual previa, un desarrollo histórico de los movimientos feministas (extranjeros y nacionales) y una rápida mirada a hechos políticos contemporáneos relacionados con el tema de estudio.

Lo anterior con la advertencia metodológica de que no se trata de un estudio cuya pretensión sea, de nuevo, exponer los principales fundamentos del marxismo o, más amplio, del materialismo histórico. Sobre tal tópico, las producciones, tanto ensayísticas como en formato libro, son profusas; en otros términos, lo propio de las relaciones materiales de producción, las relaciones sociales que, de eso, derivan y, en general, los pormenores de la metáfora arquitectónica (infraestructura y superestructura) son contenidos teórico-conceptuales que se dan por entendidos, sea, se parte de que el lector tiene una noción de tales formantes.

2. BASE CONCEPTUAL DE TIPO HISTÓRICO-DIALÉCTICA¹

A lo largo de la historia, el papel de las mujeres en la sociedad se ha visto minimizado y sustancialmente invisibilizado, según la lógica de la **división social del trabajo**. Tal diferenciación inicia –de forma material y simbólica– desde los procesos de socialización primaria, destacándose como uno de los principales contextos el núcleo familiar; así, por un lado,

¹ En este apartado y, en general, en el artículo se ha optado –como elección voluntaria– por una bibliografía de corte “clásico” del planteamiento marxista. Sin embargo, vale aclarar que existen textos de mujeres socialistas contemporáneas acerca de los aportes del materialismo histórico en la comprensión de la opresión de las mujeres en el sistema capitalista que incorporan, entre otras variables, las interseccionalidades.

se impone un sistema de sujeción frente a la figura paternalista del varón y –correlativamente– una restricción de la mujer para la posesión y la utilización de los medios de producción. Todo esto significó, durante una no despreciable parte de nuestra historia como especie, un acceso prácticamente nulo de las mujeres a espacios públicos, a los procesos de toma de decisión en las diversas coyunturas económico-políticas.

Esa desigualdad tiene su génesis, como lo ha señalado el marxismo, desde la destrucción del clan comunitario matriarcal y la aparición de la familia patriarcal, la propiedad privada y el Estado. Fue así como una incipiente y precaria división del trabajo (basada en la caza y la recolección) dio paso a una diferenciación de tareas más elaboradas, en la cual, el varón aprovechó y acaparó la actividad social productiva.

A manera de resumen, Reed (1970, p. 3) señala:

En virtud del papel preeminente que habían tenido los hombres en la agricultura extensiva, en los proyectos de irrigación y construcción, así como en la cría de animales, se apropiaron poco a poco del excedente, definiéndolo como propiedad privada. Estas riquezas potencian la institución del matrimonio y de la familia y dan una estabilidad legal a la propiedad y a su herencia. Con el matrimonio monogámico, la esposa fue colocada bajo el completo control del marido, que tenía así la seguridad de tener hijos legítimos como herederos de su riqueza.

Ese escenario hizo aparecer la familia monogámica y el robustecimiento de la institución marital, colocándose a la esposa en un rol dependiente del esposo, quien tiene por deber el servir de proveedor y de dar protección al núcleo. Esto, a su vez, desencadenó un reforzamiento de la propiedad privada, asentó el modelo patriarcal –dado el sistema de aprehensión por parte de los hombres de las condiciones productivas sociales– y “encarceló” a las mujeres en el ámbito privado, lejos de los bienes y la independencia.

En ese sentido, nótese que Engels, en su libro *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, mencionaba:

... **la monogamia** no aparece de ninguna manera en la historia como un acuerdo entre el hombre y la mujer, y menos aún como la forma más elevada de matrimonio. Por el contrario, **entra en escena bajo la forma del esclavizamiento de un sexo por el otro, como la proclamación de un conflicto entre los sexos, desconocido hasta entonces en la prehistoria.** (...) el primer antagonismo de clases que apareció en la historia coincide con el desarrollo del antagonismo entre el hombre y la mujer en la monogamia; y la primera opresión de clases, con la del sexo femenino por el masculino. (El resaltado es propio) (Engels citado por D’Atri, 2004, p. 3)

Paradójicamente, la aparición del capitalismo permitió a las mujeres [principalmente de esencia proletaria] “salir” de su enclaustramiento²: a la vez que lograba incorporarlas a las tareas manuales y operacionales a las que el hombre tenía acceso directo, también las condenaba a adquirir las peores condiciones. El capitalismo tradicional no consideraba [¡y poco le importaba!] el doble y hasta triple rol que, en lo cotidiano, las mujeres desarrollaban: por un lado, debían vender –a muy bajo precio– su fuerza de trabajo y, por otra parte, estaban obligadas a continuar ejecutando sus obligaciones maritales y hogareñas. ¿A qué precio y bajo qué condiciones se busca reducir la brecha de desigualdad existente entre hombres y mujeres? A uno muy alto: grandes sacrificios, pocas retribuciones.

Tal esquema se alimentaba, además, por una primacía del hombre en la sociedad, cuyo sustento eran los diversos esquemas de dirección y la definición societal de los papeles de los individuos; en esos procesos, las élites cooptaban la capacidad de definición (importa decir que el poder se sostenía en andamiajes ideológicos patrilineales: por los varones y en beneficio de los varones).

A pesar de muchos pseudoesfuerzos de quienes detentan el poder, las políticas estatales no lograron una verdadera libertad de la mujer; los esquemas siguen moldeando una verdad impuesta desde un patriarcado instaurado a fuerza de un sofisma de inferioridad.

Lenin lustra el punto cuando menciona que:

...la igualdad ante la ley todavía no es igualdad frente a la vida. Nosotros esperamos que la obrera conquiste, no sólo la igualdad ante la ley, sino frente a la vida, frente al obrero. Para ello es necesario que las obreras tomen una participación mayor en la gestión de las empresas públicas y en la administración del Estado. [...] El proletariado no podrá llegar a emanciparse completamente sin haber conquistado la libertad completa para las mujeres. (El resaltado es propio) (Citado por D’Atri, 2004, p. 5)

La exclusión de las mujeres de las diversas áreas político-sociales no solo obedeció a una negación de su individualidad³, sino también, a una subyugación como personas de clase, lo cual convalidó que los hombres empezaran a dominar los distintos ámbitos de la esfera pública. Fue en este escenario, donde una serie de movimientos [principalmente provenientes de sectores feministas, la llamada corriente “sufragista”] empezaron a desplegar sus luchas contra, por un lado, el sometimiento moral patriarcal que aplastaba la condición femenina al considerársele

² Ana de Miguel Álvarez en su documento La articulación del feminismo y el socialismo: el conflicto clase-género, menciona que: “El sistema de producción industrial y capitalista alteró las relaciones entre los géneros. En el nuevo sistema económico las mujeres de las clases media y alta quedaron enclaustradas en un hogar que era, cada vez más, una propiedad y un símbolo del estatus social de los varones. Pero en el proletariado se estaba dando el fenómeno contrario, ya que el sistema fabril estaba incorporando en masa y sin contemplaciones a las mujeres al trabajo industrial, mano de obra más barata y sumisa que los varones”. Documento recuperado de <http://archivo.juventudes.org/textos/Fundacion%20de%20Investigaciones%20Marxistas/Conflicto%20clase%20genero.pdf>

³ “Para Hegel, por ejemplo, las mujeres pertenecen a la familia, están fuera de la ciudadanía y de los intereses universales. Tampoco tienen individualidad: son la madre, la hermana, la esposa, la hija. Los varones han de vivir para el Estado; las mujeres para la familia. Para Schopenhauer, la división entre los sexos es natural. Los sexos son modos de existencia perfectamente diversos y divergentes. El sexo masculino es reflexivo y el femenino es inmediato...”. Miyares, Alicia. El Sufragismo. En Teoría Feminista: de la Ilustración a la Globalización. De la Ilustración al segundo sexo. Minerva ediciones. Volumen 1, España, 2005. Pág. 262.

un producto inferior de la naturaleza [razones de debilidad, maternidad, etc.] y, por otra parte, contra ese impedimento ideológico que entrababa su participación pública en la política de un país o una nación.

El liberalismo, lejos de buscar una igualdad práctica para las mujeres, subrayó con feroz empuje la división sexual del trabajo y dividió la vida social en dos polos diametralmente opuestos: la vida privada, de hogar, para las mujeres; y, en la otra acera, la vida pública, política, de trabajos externos al núcleo familiar, para los hombres. Las mujeres eran las encargadas de la reproducción [y en el peor de los casos de trabajos esclavizados mal pagados] y los hombres se convirtieron en los dueños y principales motores de la producción.

Fueron activistas como Zetkin las que introdujeron el esquema histórico material y mencionaron que el arreglo de la situación femenina dependía de una verdadera **lucha de clases**. Y que, lejos de hablar de una revuelta femenina, lo correcto era encausar los avances y las manifestaciones sociales en virtud de luchas de clase, pero principalmente del proletariado, asentando el problema sobre una base económica-política. Esto porque era el proletariado precisamente quien debía conquistar el poder político, ya que las mujeres se habían convertido –sin variantes– en un motor laboral similar al de los hombres, por lo que se abogaba por desaparecer la subordinación femenina.

En palabras de la citada autora: “La lucha de emancipación de la mujer proletaria no puede ser una lucha que va unida a la del hombre de su clase contra la clase de los capitalistas (...) el objetivo final de su lucha no es la libre competencia con el hombre, sino la conquista del poder político por parte del proletario”. (Zetkin, 1976, p. 105)

3. EL SUFRAGIO FEMENINO COSTARRICENSE: UN ACERCAMIENTO HISTÓRICO MATERIALISTA⁴

Ortega & Gasset, en su clásico *Rebelión de las Masas*, afirmaba que “La salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral” (2006, p. 139). En efecto, el conjunto de reglas que norman la competencia y el acceso a los cargos de elección popular es una variable de peso para comprender y explicar la representación política y el sistema de partidos de un país en particular; empero, no es el único.

Para poder entender por qué las mujeres han necesitado de cuotas afirmativas para insertarse en la discusión de asuntos de la polis, es necesario tener presente, cuando menos, las dificultades que, desde el plano de la matriz social, se yerguen como elementos estructurales de desigualdad entre los géneros.

⁴ Debe reconocerse que el materialismo histórico clásico o tradicional, como marco teórico para explicar la participación política de las mujeres, presenta algunas limitaciones; por ejemplo, desde el conflicto de clases puro, la opresión de las mujeres es producto del sistema capitalista: conflicto entre el trabajo y el capital (dinámica antagónica). Pero, la clase es una categoría reducida para explicar la opresión y la desigualdad de las mujeres (presentes, tales rasgos, en todas las clases), pues si bien el lugar social de pertenencia es un factor determinante, no es el único: la etnia, la orientación sexual, el credo (o falta de él), la tensión campo-ciudad, entre otros, son elementos que deben tomarse en cuenta para comprender, en todos sus extremos, los avances y los retrocesos de la mujer en lo que a derechos políticos se refiere.

El ideal revolucionario de la Francia de finales del segundo cuarto del siglo XVIII propugnaba por una “igualdad” entre los hombres, lo que da visos ad initio de una inequidad en las condiciones, oportunidades y derechos de quienes no eran justamente eso: hombres. Como lo afirmaba Lenin, uno de los espacios donde con mayor facilidad se desnudan las asimetrías entre el arquetipo democrático burgués y el modelo socialista es la posición de la mujer (Lenin, 1919).

Precisamente, esa advertencia que se formulaba en 1919 nos permite concluir que el problema de la desigualdad de géneros no es de origen natural –se aleja de un determinismo biológico–, sino que surge a partir de la construcción histórico-social de las respectivas sociedades. Las variaciones en los métodos de producción que mutaron considerablemente desde la caza recolección, donde la mujer tiene un papel preponderante, –hasta la fase capitalista actual– fueron paulatinamente colocando al “sexo débil” un escalón abajo: los hombres, al convertirse en los protagonistas de los procesos para la obtención del capital y apropiación del excedente, se posicionan en lo público, ayudados, además, por instituciones sociales como la Iglesia y la familia misma; circunstancias todas que se conjugan en condiciones de posibilidad para la hegemonía del patriarcado (Reed, 1970).

Sin perjuicio de lo señalado, en el presente ensayo importa centrarse en cuáles han sido los procesos dialécticos propiciadores del cambio normativo que, para el caso costarricense, permitió la inclusión de la mujer en la política y, de cara al evento comicial de 2014, la paridad y alternancia en las listas a puestos de elección plurinominales.

Ciertamente, hace algunas líneas se referenciaba la Revolución francesa como un intento fallido para la igualdad en términos de inclusión de las mujeres; no obstante, es precisamente en ese período histórico donde suele situarse el origen del feminismo como movimiento social. De previo, la producción literaria (como catalizador de ideas y cambios) había jugado un papel trascendental: al empuñar la pluma para desmitificar el supuesto origen inferior del sexo femenino, gradualmente se intentó legitimar el acceso de las mujeres al conocimiento; en ese sentido, los aportes de Poullaine de la Barre (con obras publicadas alrededor de 1675) resultan ilustrativos.

Pero, en el proceso tensionado entre reconocer espacios a la mujer y mantener el dominio estructural del proceso productivo capitalista y sus instituciones emblemáticas, se dieron “diálogos” importantes. Rousseau, por ejemplo, legitimaba un trato diferenciado en razón de género, ya que creía en una naturaleza *distinta* de la mujer; premisa que fue adversada por Mary Wollstonecraft (Vindicación de los Derechos de la Mujer, 1792) y posibilitó, nuevamente, el posicionamiento de la educación como un recurso necesario para promover la participación femenina en espacios públicos (Sánchez, 2001).

En este punto es de vital importancia resaltar cómo, desde el grupo de mujeres activistas, se barruntaba que era necesario propiciar condiciones sociales que facilitaran su inclusión en los espacios no privados. La igualdad de derechos, más allá de la formulación legal de cláusulas integradoras partía de una socialización favorable a la potencialización de las capacidades políticas de la mujer.

Correlativamente, el contexto de la revolución permitió el afianzamiento de grupos de mujeres que se reunían en lugares públicos para discutir acerca de temas literarios y políticos, pero, de igual modo, para expresar su sexualidad –gracias al proceso de secularización–. Sin embargo, debe reconocerse una participación predominante de las mujeres burguesas en este tipo de movimientos, de donde se concluye una relación social de producción aún más desventajosa para el segmento femenino del proletariado.

Pese a esos condicionamientos, autores como Condorcet muestran planteamientos más inclusivos, sea la participación femenina más allá de la clase social de origen; así por ejemplo, en 1790 referencia, a través de un ensayo titulado “Sobre la admisión de las mujeres al derecho de ciudadanía” y, también hacia finales del siglo XVIII, Olympe de Gouges realizó una prolífica producción de activismo político-social a través de las letras, llegando en 1791 a escribir una “Declaración de los derechos de la mujer y de la ciudadana” como forma de reivindicar la redacción preminentemente masculina de la Declaración Universal de 1789.

Para el objeto del presente apartado, es primordial el impulso dado a la igualdad en derechos políticos, principalmente, el sufragio. *Grosso modo* se puede apreciar cómo el período histórico posrevolucionario, como tal, fue terreno fértil para acomodos y reacomodos del conglomerado social y, en el caso concreto del feminismo, se dieron las condiciones necesarias para un incipiente posicionamiento. Las relaciones tensionadas entre el conservadurismo –incluso sostenido con la propia revolución a partir de la corriente jacobina con Robespierre a la cabeza– y movimientos progresistas de mujeres, empezaron a crear las condiciones para la participación política de esa mitad de la población.

Ahora bien, ya en el siglo XIX se empezaban a fraguar los espacios que, a la postre, serían los insumos de los movimientos sufragistas contemporáneos o del pasado reciente. Ya en la producción de Flora Tristán –Unión Obrera, 1843– se advertía que uno de los orígenes de las vejaciones contra la mujer era aceptar equivocadamente la inferioridad de la naturaleza de este género frente al hombre. Como puede apreciarse, las anteriores afirmaciones encierran una crítica a percibir como dada una estructura asimétrica legitimada en desigualdades naturalistas; en otros términos, condena la visión fetichizada de la condición subordinada del sexo femenino, a contrapelo de la explicación histórico-material del fenómeno.

De esa suerte, en el libro citado se propugna por una mejora en las condiciones de las mujeres como vehículo para un bienestar generalizado: “La ley que esclaviza a la mujer y la priva de instrucción, os oprime también a vosotros, varones proletarios”. (Tristán citada por INAMU, 2012).

Es en ese contexto que, de “este lado del charco”, los movimientos sufragistas empiezan a tener voz. En Estados Unidos, la búsqueda por universalizar la ciudadanía –a través de escritos como los de las hermanas Grimké– crean las condiciones socio-históricas necesarias para promulgar la Convención sobre los Derechos de la Mujer (1848) donde, entre otros, se defendió la universalización del sufragio a través de la inclusión de las mujeres (Sagot, 2011).

Con esos influjos ideológicos, se llega a las postrimerías del siglo XIX, momento histórico donde se puede visualizar una internacionalización del movimiento de mujeres, con la aparición

del Consejo Internacional de Mujeres, la Alianza Internacional para el Sufragio Femenino, la Internacional Socialista de Mujeres, entre otras (INAMU, 2012).

Las corrientes de pensamiento europeo y estadounidense permearon América Latina. Los constantes debates acerca de la igualdad de género y el acceso equitativo a los bienes (materiales y simbólicos) de la sociedad calaron en los movimientos sociales del “nuevo mundo”, al punto de constituirse sistemáticamente organizaciones para la reivindicación de los derechos de este segmento de la población: Federación Femenina de La Paz (Bolivia), Evolución Femenina (Perú), Unión Gremial Femenina y Centro Socialista Femenino (Argentina), por citar algunos ejemplos.

Así, durante la primera mitad del siglo XX las luchas femeninas pueden resumirse en la siguiente frase de Tuñón: “El problema de la mujer no es solo de clase, las mujeres tenemos causa común y causa diferente. La causa común es la de la mayoría de mujeres que vivimos explotadas por los capitalistas y la causa diferente es la reconquista de nuestra autonomía con la responsabilidad social...” (Citada por INAMU, 2012, p. 40).

Con base en la ajustada síntesis de los párrafos anteriores, llegamos al contexto costarricense. Los primeros destellos del movimiento femenino en el país se encuentran al lado de las luchas campesinas y obreras para acrecentar el bienestar general; empero, los actos de mayor impacto y posicionamiento del discurso fueron, como fue usual en otras latitudes, gestados desde las mujeres burguesas con intereses sectoriales definidos.

De la mano con lo señalado, la posibilidad de incursión de mujeres en la educación, principalmente en estudios superiores de la Escuela Normal, genera la aparición de protagonistas como María Isabel Carvajal en la literatura y política; la relevancia de personajes como Carmen Lyra radica en el surgimiento de nuevos cuestionamientos acerca de los verdaderos problemas de las féminas de la época: las sufragistas –de corte burgués– luchaban por el acceso al sufragio, en el tanto el Centro de Estudios Sociales Gremial –con Carvajal, García Monge y Dengo– ponían el acento de la tensión en el rostro económico y social del conflicto (Chacón, 1984).

Un nuevo elemento se suma al diálogo tensionado: las mujeres de las clases populares, sea obreras, artesanas y de servicio doméstico, no solo están en desventaja por condicionamientos estructurales de la matriz productiva; allende ello, las instituciones del capitalismo como la familia de corte patriarcal, también las convierte en adláteres de sus maridos. En este punto, conviene aclarar que para Hidalgo (2004) el Partido Comunista costarricense no “relevaba” las luchas de las mujeres por entenderlas *secundarias*, sino incentivaba la maternidad como función social de este género, sea elemento trascendental para reproducir la clase trabajadora.

Quizás uno de los símbolos palpables de que la sociedad moldea sus instituciones y no estas a sus miembros a partir de fundamentos ontológicos, se encuentra en uno de los intentos iniciales por convertir en norma positiva el sufragio femenino. Pese a ese clima ideológico que se ha venido bosquejando, el Congreso de la República fue categórico en rechazar la propuesta que, en 1913, planteó Ricardo Jiménez Oreamuno y por intermedio de la cual se pretendía un voto directo, secreto y femenino (Rodríguez, 2003); el voto censitario se eliminó para los hombres,

mientras que las mujeres debieron esperar cuarenta años para ser sujetos del sufragio activo: las condiciones de posibilidad aún no estaban dadas.

Por ese camino de avances y retrocesos la sociedad costarricense asistió al alumbramiento de la “Liga Feminista”. Una de las matronas de este parto fue la participación activa de Ángela Acuña, Corina Rodríguez y la citada María Isabel Carvajal en el partido Reformista (1923), cuya ideología política era favorable al sufragio femenino como reconocimiento por la capacidad de sacrificio, lucha y valentía de este género. Nuevamente, este nuevo movimiento tenía un marcado tinte de clase: el núcleo duro de integrantes de la liga era predominantemente de clases acomodadas (media alta y alta).

No obstante, esas mujeres que habían podido acceder –gracias a su condición socioeconómica– a educación formal e información foránea acerca de las luchas reivindicadoras, se preocuparon por sus congéneres de origen pobre y rural, pues en el Colegio Superior de Señoritas –centro de enseñanza donde estas ideólogas del feminismo costarricense se habían insertado como docentes–, estudiaban jóvenes de origen obrero.

De esa suerte, la década de 1920-1930, en cuanto a las luchas feministas, estuvo marcada por varios debates en torno al acceso de las mujeres al sufragio: para sus promotoras era la forma de participar en la toma de decisiones y transformación de la sociedad de la que eran parte, así como igualar su posición con respecto al hombre. Para sus detractores, el sufragio femenino era “una ocurrencia”, en el tanto las mujeres pertenecían al hogar, al ámbito privado.

Como puente entre los años 30 del siglo XX y su decenio inmediato posterior, la lucha femenina utilizó, nuevamente, a abanderadas como María Isabel Carvajal. En efecto, al incorporarse a las filas del partido Comunista (1931) Carvajal asume un espectro de discusión más amplio: no es solo el voto, sino también jornadas de ocho horas, salario justo y alquileres de vivienda accesibles, los componentes ineluctables para mejorar la condición de la mujer.

Si a lo anterior se agrega el ingrediente de un modelo económico agotado (debacle de la agroexportación), las condiciones estaban dadas para una movilización social; se da, entonces, el intento por conformar el “Sindicato Único de Mujeres” para exigir mejores condiciones laborales en un clima de crisis mundial, pero esta fue una iniciativa fugaz aunque de experimentación organizativa (Chacón, 1984).

Otra vez debe subrayarse el carácter de clase de las luchas feministas, en el tanto que también para esta época el estandarte estuvo marcado por exclusión a lo interno de las mismas mujeres. La primera mitad de la década de 1930 fue fecunda en discusión de proyectos de ley para el sufragio femenino, mas el contenido normativo creaba, en sí mismo, exclusión: se contendía por un voto femenino censitario, esto es para aquellas mujeres con cualificación específica (profesionales o maestras de Estado) o preparación en centros de instrucción (Barahona, 1994).

Como es de suponer, esa iniciativa tampoco encontró eco en los congresistas costarricenses, quienes argumentaban que la mujer en la política provocaba la desatención del hogar, la pérdida

del “encanto femenino” y que, por otra parte, la soberanía de la nación no incluye al sexo débil, sino únicamente a los hombres. Lamentablemente, esta fue la tónica durante este lapso: pulsos constantes, varios proyectos y ninguna conquista.

Puestos a los años de 1940, y antes del clivaje de 1948, el panorama parece mejorar. La efervescencia social generalizada producto del nepotismo, manejos dudosos de la hacienda pública y los controvertidos resultados electorales fueron caballos de Troya para el movimiento femenino.

Durante la “Huelga de brazos caídos”, las mujeres toman un papel protagónico en la lucha, fornecen a los movimientos de insumos materiales –alimentos y cuidado–, toman espacios públicos y forjan opinión a través de medios de comunicación impresos. Estas acciones permitieron volver a posicionar el discurso sufragista en la palestra. Como un símbolo incansable de la causa, Carmen Lyra llega a la presidencia de la Unión de Mujeres del Pueblo desde donde se propuso “levantar el nivel político de las mujeres de clase trabajadora, para capacitarla teórica y prácticamente en la organización de la lucha que está librando el pueblo en la presente campaña electoral” (Chacón citada por INAMU, 2012, p. 65).

De lo transcrito, es evidente cómo se maneja la lucha feminista según el lugar social desde donde se mire: Emma Gamboa y Ángela Acuña se oponían a medidas “radicales” de confrontación, lucha y ruptura; su participación en el feminismo era desde una creación de espacios ideológicos favorables al cambio. En sentido contrario, Lyra tenía clara la ineludible fase de lucha para alcanzar conquistas sociales, por eso siempre se mostró confrontativa y crítica, al tiempo que se concibe un acompañamiento de las mujeres de clase obrera con mejores condiciones educativas.

Los contextos mundial y nacional bosquejados hasta el momento, así como el desarrollo histórico que de ellos se extrae en el tema de la participación política de la mujer, y más específicamente en cuanto al sufragio femenino, podrían hacer pensar en la existencia de condiciones para el reconocimiento autónomo de la igualdad de la mujer mediante el otorgamiento de derechos políticos. No obstante, como último eslabón de la cadena histórica hilvanada en las anteriores líneas, debe perderse la inocencia acerca de la buena voluntad del constituyente de 1949 para otorgar, en definitiva, el derecho al voto de las mujeres en el país.

La “visionaria”, “progresista” y “bien intencionada” Asamblea Nacional Constituyente de 1949 no fue, del todo, un dechado de equidad. Desde su conformación, el constituyente fue eso: “el”, sea todos los representantes eran hombres; si bien la conformación del pleno se rigió por cotas normativas estructurales donde las mujeres no tenían posibilidad jurídica de participación, lo cierto es que la ruptura del orden constitucional no fue lo suficientemente “revolucionaria” al punto de incluir a mujeres como “madres” del nuevo orden constitucional. Cómo iba a permitirse la participación femenina en tan alta misión, sí, eran revolucionarios, mas no anarquistas del orden social.

Con esa premisa clara, otra suspicacia. El voto femenino no es el reconocimiento del carácter igualitario de las mujeres frente a los hombres en el ámbito político, por el contrario, es el “premio” a justas heroicas que, desde el patriarcado, se dan. En esa línea, el diputado Ortiz

Marín –secretario de la Asamblea– afirmaba: “Los acontecimientos últimos vividos por el país, en los que las mujeres tuvieron una decidida participación, son suficientes para otorgar a las mujeres el derecho al sufragio (...) líderes políticas y patrióticas, simplemente han conquistado el derecho a votar y las conquistas no se discuten” (Carranza, citada por INAMU, 2012, p. 70).

En suma, el sufragio femenino en Costa Rica es producto de una lucha histórica por reivindicar derechos de la mitad de la población, empero, ese conflicto es prueba de que son las condiciones de posibilidad de una época y tiempo determinados las que catalizan los cambios sociales⁵. En uno de los estadios de la historia de la humanidad las mujeres eran el protagonista, la filiación se daba a partir de parámetros matrilineales y su rol social no era eclipsado por los “cazadores”; luego, con el cambio de las relaciones sociales y de producción, se generan condiciones estructurales de subordinación, limitantes que solo un proceso relacional tensionado permite superar y que, también, permite mantener en cambio constante.

En el siguiente y último apartado se expondrá, entonces, cuáles han sido las manifestaciones concretas que, a partir de la lucha expuesta y la relación dialéctica (tensionada) con el capital, se han dado en el sistema electoral costarricense en punto a la participación política de la mujer en procesos comiciales.

4. BREVE REPASO DE LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER EN PROCESOS ELECTORALES RECIENTES

Ciertamente, la exclusión de la mujer de lo “público” es un hecho social que, como tal, es multifactorial: la división social del trabajo, un devenir histórico predominantemente patriarcal y hasta la propia construcción de etiquetas como “sexo débil” son solo algunos obstáculos que las mujeres han debido vencer para salir del anonimato hogareño.

En punto al acceso de las mujeres a puestos de gobierno a través del voto, el régimen electoral⁶ ha sido clave para incentivar –cuando no forzar– la inclusión femenina en las nóminas de candidatos con opción real de elección, aprovechándose del influjo sociohistórico que da las condiciones de posibilidad a tales normas. Por ejemplo, en Costa Rica hasta 2009 (y todavía para las elecciones generales de febrero de 2010) se utilizó un sistema de cuotas: el Código Electoral de entonces exigía, al menos, un 40% de participación de las mujeres en las asambleas –de todas las escalas– de los partidos políticos, así como en las nóminas de candidatos a puestos plurinominales. No obstante, la práctica llevó a una suerte de *fraude de ley*, pues las agrupaciones colocaban a las mujeres en los “pisos” de las papeletas, con lo que sus posibilidades reales de ser electas eran ínfimas por no decir nulas; con esto se desnuda la realidad patriarcal del costarricense del pasado reciente: la política, pese a todos los discursos, continúa siendo androcéntrica.

⁵ Es claro que un estudio de mayor espectro de alcance deberá contemplar las interseccionalidades y, tratándose de otras propuestas materialistas-históricas, tomar en cuenta la condición de clase: dentro de las dinámicas sufragistas y, en general, la incorporación de la mujer a los diversos espacios públicos fue más o menos compleja y tuvo sus particularidades según el lugar social de origen.

⁶ Se entiende en este ensayo “régimen electoral” como el conjunto de normas jurídicas relacionadas con el proceso electoral.

Frente a esto, el juez electoral costarricense debió –en ejercicio de su competencia constitucional de interpretar exclusiva y obligatoriamente las normas de contenido electoral– especificar que el porcentaje de la cuota debía respetarse *necesariamente en puestos elegibles* (ver resolución del TSE n.º 1863-1999). Esa postura jurisprudencial revela un cambio en la realidad pensada: en la matriz teórica del órgano electoral, luego del proceso evolutivo y los conflictos históricos subyacentes, se nota una consciencia de equidad de condiciones entre sexos (esta visión no siempre ha sido la misma: por ejemplo, en la década de 1970 se aprecian en las actas del TSE respuestas donde, ante consultas de funcionarios obligados a mostrar una neutralidad político-electoral absoluta, se respondía que, aun cuando la vivienda estuviera inscrita a nombre de la mujer, no podría pensarse que la colocación de un signo partidario externo responde a alguien distinto del hombre, quien es “jefe de hogar”).

Retomando el tema, se afirma que esas particularidades del sistema electoral promovieron, en la elección de diputados a la Asamblea Legislativa para el período 2010-2014, un congreso conformado por 38.6% de legisladoras; sea, un porcentaje bastante cercano a la cuota legal⁷. No obstante, debe tenerse presente que el incumplimiento de la cuota en la nómina conllevaba su rechazo, factor coercitivo que, en mucho, puede explicar esa identidad casi perfecta entre el deber ser de la norma y los resultados finales. Podría tratarse, entonces, no de una interiorización del carácter igualitario o de una concientización acerca de la valía de la mujer como un actor político más, sino, más bien, es dable pensar en el resultado de un esquema de pensamiento que puede resumirse en: *si no presentamos mujeres nosotros –los hombres- tampoco podemos presentarnos para acceder a cargos de elección popular; es cooptar espacios para no perderlos*.

Ahora bien, con la promulgación del Código Electoral de 2009, Costa Rica se pone a la vanguardia en la positivización de normas favorables a la participación política femenina; puntualmente, el legislador instituyó la paridad en todas las delegaciones, nóminas y demás órganos, sumando como mecanismo de aplicación la alternancia o cremallera (artículo 2)⁸.

Ese componente del sistema electoral tuvo aplicación práctica –por primera vez– en los comicios municipales de 2010, donde las listas para el tipo de elecciones plurinominales (caso de los concejos de distrito⁹) debieron ser presentadas por los partidos políticos observando ese principio de paridad. Empero, en estos órganos colegiados la participación femenina ya era de por sí alta, con lo que el efecto de la paridad no varió mucho el histórico, cerca del 45% (Sobrado, 2012). Eso no pareciera extraño si se entiende que la participación de la mujer en el ámbito local puede responder a lo “no atractivo” de los cargos en las corporaciones municipales que en algunos casos se sirven ad honorem (concejalías de distrito).

⁷ Paradójicamente, en la elección de diputaciones para el período constitucional 2014-2018 (cuando operó por primera vez la paridad en las nóminas al Congreso), en la declaratoria de elección se adjudicaron solo 19 escaños a mujeres (el 33.3% del total de la Asamblea Legislativa); sea, una cantidad menor de representación femenina en relación con el anterior sistema de cuotas. La explicación de ello puede consultarse en Brenes y Picado (2014).

⁸ En la región latinoamericana únicamente Bolivia, Costa Rica y Ecuador contemplan la paridad en sus ordenamientos.

⁹ Recuérdese que los concejos municipales de ese período se eligieron, por última vez, junto con el gobierno nacional a inicios de ese año 2010.

La nota gris en esa primera experiencia es la resistencia partidaria a otorgar los primeros puestos o los cargos titulares –en el caso de elecciones uninominales– a mujeres, aspecto de más para subrayar el carácter estructural y social del problema. Más allá de una respuesta normativa, es necesario un cambio en el marco referencial que se tiene de las mujeres y su participación en la toma de decisiones y en la gestión de políticas públicas. Si bien la paridad y la alternancia fueron previstas para tipos de elección donde se elige por nóminas y sistema proporcional, a partir de una interpretación del TSE se puntualizó que, en virtud de esa paridad, en los cargos municipales electos por sistema mayoritario, el puesto suplente deberá ocuparse por un candidato del sexo opuesto al de quien aspire a la plaza titular (resolución n.º 3671-E8-2010). Nuevamente, fue necesaria una medida coercitiva para modelar el acceso femenino, respuesta institucional que, más allá de su fin altruista, podría abordarse como una válvula de escape o de catalización del conflicto social.

Esa postura tradicional de los partidos de postular hombres a los cargos uninominales y la ejecución de lo dispuesto por el órgano electoral llevó a los siguientes resultados en la elección municipal de diciembre 2010: de las 81 alcaldías el 87.7% fueron ocupadas, luego de la declaratoria de elección, por hombres; y de las 8 intendencias solo 2 fueron ejercidas por una mujer¹⁰. Tales cifras no distan de las obtenidas luego de los comicios municipales de 2016: tratándose de las alcaldías, en el 85.2% de ellas se declaró electo a un hombre (69 de los 81 ayuntamientos en disputa) y se designaron 5 intendentes frente a 3 intendentas.

De cara al proceso comicial nacional de 2018, se inicia un nuevo capítulo. Con la resolución de la Sala Constitucional n.º 16075-15 y, en especial, con el fallo del Tribunal Supremo de Elecciones n.º 3603-E8-2016 se mejoran las condiciones para que las mujeres puedan acceder a los cargos representativos del gobierno nacional.

En efecto, en una revisión de su línea jurisprudencial, los magistrados electorales hicieron una relectura de las normas legales que regulan la paridad: los cambios que ha sufrido el sistema electoral, a decir de tales jueces, ameritó andar sobre sus pasos y establecer que “la paridad de las nóminas a candidatos a diputados no solo obliga a los partidos a integrar cada lista provincial con un 50% de cada sexo (colocados en forma alterna), sino también a que esa proporción se respete en los encabezamientos de las listas provinciales que cada agrupación postule...”. (TSE, resolución 3603-E8-2016, p. 18).

De esa suerte, es esperable que en la nueva conformación del Congreso (período 2018-2022) se dé un incremento en el número de mujeres parlamentarias, empero, tal medida muestra, más allá de la vocación del juez electoral por tutelar el derecho de participación de esta más de la mitad de la población del país, que la institucionalidad debe seguir forzando una modificación en la visión de mundo, un cambio radical en la matriz atávico-patriarcal en la que hemos sido socializados.

¹⁰ Datos de la Unidad de Estadísticas del TSE, con base en las declaratorias de elección.

5. REFLEXIÓN FINAL

De este breve repaso por aspectos puntuales del sistema electoral costarricense puede concluirse que la visión patriarcal se mantiene inserta en nuestra sociedad. Ciertamente, se han dado avances importantes producto de las luchas, pero se siguen dejando de lado aspectos trascendentales derivados de la división social del trabajo por sexo: el sistema capitalista busca la homogeneidad, lo cual aplicado a la igualdad de géneros lleva a conclusiones aventuradas como utilizar un sistema de ponderación igual para ambos sexos en el acceso a cargos. Así, una mujer, por el tiempo que le dedica a las labores del hogar y a su familia, tiene limitaciones mayores para la producción científica (artículos), menores espacios para el *lobby* y grandes dificultades para cursar educación superior en el extranjero; hoy, todos esos elementos se presentan como deseables en “una buena candidata”.

Desde esa inteligencia, pese a que el entramado institucional ha ido acomodándose para brindar acciones afirmativas en favor de la participación política de la mujer, lo cierto es que el clima cultural mantiene barreras simbólicas de acceso que, junto con las reales (como los citados *horarios masculinos*), limitan la materialización del principio de igualdad en la arena pública.

Los procesos sociales son altamente complejos; por ello, una variación en el sistema jurídico no supone, *per se*, un cambio en el accionar de los sujetos. Ciertamente, el derecho modula comportamientos y condiciona la realidad social; empero, es necesario que los destinatarios de las normas las interioricen y se dejen convencer de las nuevas dinámicas.

En el ámbito de la participación política de la mujer no basta con fijar pautas que, por la senda de la equidad, añoren la citada igualdad, antes bien, la lucha no es solo por conquistar lo formal; es, primordialmente, una empresa por defenestrar mitos, por salir a la calle, por asumir una corresponsabilidad de los cuidados, por entender que el acceso igualitario en lo público pasa por superar las desigualdades de lo privado.

Referencias Bibliográficas

- Álvarez, A. (2012). *La articulación del feminismo y el socialismo: el conflicto clase-género*. Recuperado de <http://archivo.juventudes.org/textos/Fundacion%20de%20Investigaciones%20Marxistas/Conflicto%20clase%20genero.pdf>
- Barahona, M. (1994). *Las sufragistas de Costa Rica*. San José: EUCR.
- Brenes, D. y Picado, H. (Jun.-Dic, 2014). Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 384-414.
- Chacón, M. (1984). *Las mujeres del 2 de agosto de 1947 en la vida política del país*. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2006). *Cómputo de Votos, elecciones generales 2006*. San José, C.R.: TSE.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2014). *Costa Rica. Declaratorias de Elección, Elecciones Generales 2014*. San José, C.R.: TSE.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2010). *Costa Rica. Declaratorias de Elección, Elecciones Generales 2010*. San José, C.R.: TSE.
- D'Atri, A. (Nov. 2014). Feminismo y marxismo: más de 30 años de controversia. *Revista Lucha de Clases*, (4). Recuperado de <http://www.ips.org.ar/wp-content/uploads/2011/03/Feminismo-y-marxismo-m%C3%A1s-de-30-a%C3%B1os-de-controversias.pdf>
- Hidalgo, R. (2004). *Historias de las mujeres en el espacio público en Costa Rica ante el cambio del siglo XIX al XX*. San José, C.R.: FLACSO.
- Instituto Nacional de las Mujeres (Costa Rica) (2012). *Para elegir y ser electas: una reconstrucción histórica*. San José, C.R.: INAMU.
- Lenin, V. (1919). El poder soviético y la posición de la mujer. *Boletín Especial, El partido Bolchevique y el movimiento de masas*. Recuperado de <http://www.ceip.org.ar/El-poder-sovietico-y-la-posicion-de-la-mujer>
- Lenin, V. (Nov., 1919). El poder soviético y la posición de la mujer. *Pravda*, (249). Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/lenin/obras/1919/noviembre/06.htm>
- Miyares, A. (2005). El Sufragismo. *Teoría Feminista: de la Ilustración a la Globalización. De la Ilustración al segundo sexo*. España: Minerva ediciones.
- Ortega y Gasset, J. (2006). *La rebelión de las masas*. Madrid: Espasa Libros.

- Reed, E. (Set. 1970) La mujer: ¿Casta, clase o sexo oprimido? *Revista Internacional Socialist Review*, 31(3), 5-17. Recuperado de <http://www.clasecontraclase.cl/generoSeminario.php>
- Rodríguez, E. (2003). *Dotar de voto político a la mujer: ¿por qué no se aprobó el sufragio femenino en Costa Rica hasta 1949?* San José: EUCR.
- Sagot, M. (2011) ¿Le importan las mujeres a la democracia? Ángela Acuña y el pensamiento sufragista en Costa Rica. *Revista Reflexiones*, (90), 161-173.
- Sagot, M. (1992). *Women, Political Activism and Housing: The case of Women's Struggle for Housing in Costa Rica*. Washington D.C.: The American University.
- Sánchez, C. (2001). *Genealogía de la vindicación. En feminismos debates teóricos contemporáneos*. Madrid, España: Editorial Alianza.
- Sobrado, L. (Ene.-Jun., 2012). El compromiso del juez electoral con la inclusión política de la mujer como factor clave: su concreción en Costa Rica (1999-2009). *Revista de Derecho Electoral*, (13), 188-209.
- Zetkin, C. (1976). *La cuestión femenina y la lucha de clases contra el reformismo*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Resoluciones

- Sala Constitucional (2015). Sentencia n.º 16075-15 de las once horas con treinta y un minutos del catorce de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resolución n.º 3603-E8-2016 de las diez horas del veintitrés de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.º 3671-E8-2010 de las nueve horas treinta minutos del trece de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1999). Resolución n.º 1863-1999 de las nueve horas y cuarenta minutos del veintitrés de setiembre.

CONTRIBUCIONES EXTERNAS

El financiamiento a capacitaciones electorales: de la voluntad política y otras carencias*.

“La elección no es un cheque en blanco, la democracia no es sólo electoral, debe ser plena, con crecimiento, con equidad y con participación”.

Isabel Saint Malo de Alvarado

Maureen Godínez Chacón**

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 31 de octubre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 30 de mayo de 2018.

Resumen: Con la reforma al Código Electoral de 2009 los partidos políticos con acceso a la deuda política establecieron en sus estatutos un porcentaje de reserva para ser destinado a emplearse en gastos de organización y capacitación en periodo no electoral. Para el 2017 esos montos superaron los mil millones de colones, con una tendencia a seguir acumulándose; mientras que las agrupaciones políticas manifiestan nulo interés por aprovechar los recursos y brindar formaciones a sus militantes. Por ello se presenta la opinión de personas encargadas de capacitación de partidos políticos a partir de un estudio efectuado en 2014 y se contrasta con la percepción del encargado de financiamiento por parte del TSE, a fin de identificar cuáles son los obstáculos principales para el uso de esos recursos.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Gastos de organización / Renovación de estructuras partidarias / Capacitación electoral / Capacitación política / Miembros de partidos políticos / Liquidación de gastos / Manejo de fondos/Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: With the 2009 Reform to the Electoral Code, political parties with access to public debt established in their statutes a percentage of the reserve to be allocated for organization and training expenditures during the non-electoral period. By 2017, these amounts exceeded one thousand million colones with a tendency to keep on building up; while other political groups show no interest whatsoever to take advantage of the resources and provide training to their followers. Thus, this work presents the opinion of those responsible for training in political parties based on a study carried out in 2014, and it is compared with the perception of the person responsible for funding at the TSE in order to identify the main obstacles for the use of resources.

Key Words: Funding of political party / State contribution / Organization expenditures / Party structure renewal / Electoral training / Political training / Members of political parties / Settlement of expenditure / Funds management / Supreme Electoral Tribunal.

* Artículo basado en un capítulo del trabajo final de graduación de la autora titulado “Capacitación electoral a partidos políticos: necesidades temáticas y estrategia de colaboración para la formación partidaria (2011-2014)”.

** Costarricense, politóloga, correo maureen.godinez@kas.de. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Colaboró con el programa de Diálogos sobre el Bienestar con el artículo “El contexto jurídico de la capacitación electoral frente a la labor municipal: un compromiso interinstitucional”. Desde enero de 2016 se desempeña como asistente de proyectos en la Fundación Konrad Adenauer.

1. INTRODUCCIÓN

El siglo XXI, de manera particular esta segunda década que casi culmina, ha visto el declive de la credibilidad y confianza ciudadana en las agrupaciones políticas. La realidad actual ha generado un caldo de cultivo de apatía política y molestia ciudadana, tras los reiterados casos de corrupción que lamentablemente parecen haber hecho metástasis en las democracias de la región y en el sistema político costarricense¹.

En el latente riesgo y ambiente complejo en el que se encuentra inmersa la institucionalidad política y ante el recelo que la ciudadanía manifiesta hacia los partidos políticos, resulta imperante que estas agrupaciones expresen una renovación clara de sus estructuras internas y un interés legítimo en brindar soluciones efectivas a los numerosos males que aquejan nuestras democracias, no así simples remedios paliativos que enmascaran la anteposición de los intereses particulares al bien común.

En este contexto, es fundamental garantizar que cada agrupación política se encuentre dotada de los conocimientos y las herramientas mínimas para ejercer su función pública, entendida aquí la función pública no sólo como el desempeñarse en puestos de elección popular, sino también tener la capacidad de dar respuestas oportunas y eficientes a las problemáticas del país, con una visión a largo plazo y no circunscrito a una administración legislativa. Es aquí donde la capacitación de las estructuras es vital para fomentar el aprendizaje continuo, la actualización profesional y la efectividad de cada integrante en los cargos que ocupa tanto dentro del partido como también los que pudiese obtener en la Administración.

Pero esta capacitación de las estructuras partidarias no debe limitarse al período electoral, sino que debe darse también durante la gestión de un gobierno. Ya que, efectivamente, “la participación política reclama el ejercicio de derechos antes, durante y después de un proceso electoral específico” (Thompson, 2012, pág. 10), estos derechos se encuentran resguardados por los ordenamientos jurídicos y el eje de formación política está incorporado en ellos, y adquiere cada vez mayor relevancia, para lo cual Costa Rica no es la excepción, como se describe en el presente artículo.

¹ Para visualizar este contexto puede dirigirse a Rivas (2017).

2. LEGISLACIÓN VIGENTE

Los partidos políticos en Costa Rica resultan casi inexistentes cuando termina el período electoral. Mantenerse activos fuera de esta coyuntura les resulta difícil, ya que deben no sólo asumir gastos corrientes, que cualquier organización con presencia institucional tiene, sino que también requieren establecer procesos formativos que les permitan a sus partidarios mantenerse cohesionados y en sintonía con la situación del país. No obstante, los gastos en los que incurren son altos, lo que implica el apoyo estatal para poder enfrentarlos, pues las agrupaciones carecen de recursos propios para destinar a estas necesidades. La colaboración estatal se da bajo el entendido de que es un compromiso social de suma importancia para garantizar la democracia y la participación política, no únicamente en la coyuntura electoral, sino también en el periodo que está comprendido entre elecciones, pues bien:

El uso de recursos económicos es un elemento imprescindible para la competencia democrática. Más que una patología de la democracia –como frecuentemente se le presenta en la discusión pública—el financiamiento político es parte de la normalidad y la salud de la vida democrática. (Casas y Zovatto, 2011, pág. 4)

En este contexto, desde el 2009, a partir de la reforma al Código Electoral, las capacitaciones dentro de los partidos adquirieron un carácter prioritario, al menos desde el punto de vista jurídico, al incorporarse este eje en diversos numerales de dicho marco legal. Ciertamente, la variable económica alberga vital importancia para que puedan realizarse las capacitaciones; por ello, entre las principales variaciones introducidas a este código se encuentra el monto de reserva destinado a capacitación y organización. Básicamente, cada partido determina, vía estatuto, un porcentaje que se extrae de la contribución estatal a la que el partido tiene acceso, el cual se destina para sufragar los gastos de capacitación y organización del partido a lo largo del periodo legislativo al que corresponde dicho desembolso.

Es decir, la contribución estatal que se regenta a los partidos busca sufragar los gastos de campaña política durante la coyuntura electoral, así como de capacitación y organización fuera de este período. Por lo que una vez que los partidos han cumplido con los requisitos para acceder a la contribución del Estado, a partir de la cantidad de votos válidamente emitidos hacia cada organismo, se distribuirán los fondos destinados de la deuda política, con lo cual el acceso a los recursos dependerá del apoyo que les haya acontecido en las elecciones. Posteriormente, del total otorgado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se reservará un porcentaje para que sea dedicado a la organización y capacitación del partido. Para comprender mejor la distribución de estas reservas se presenta la figura 1.

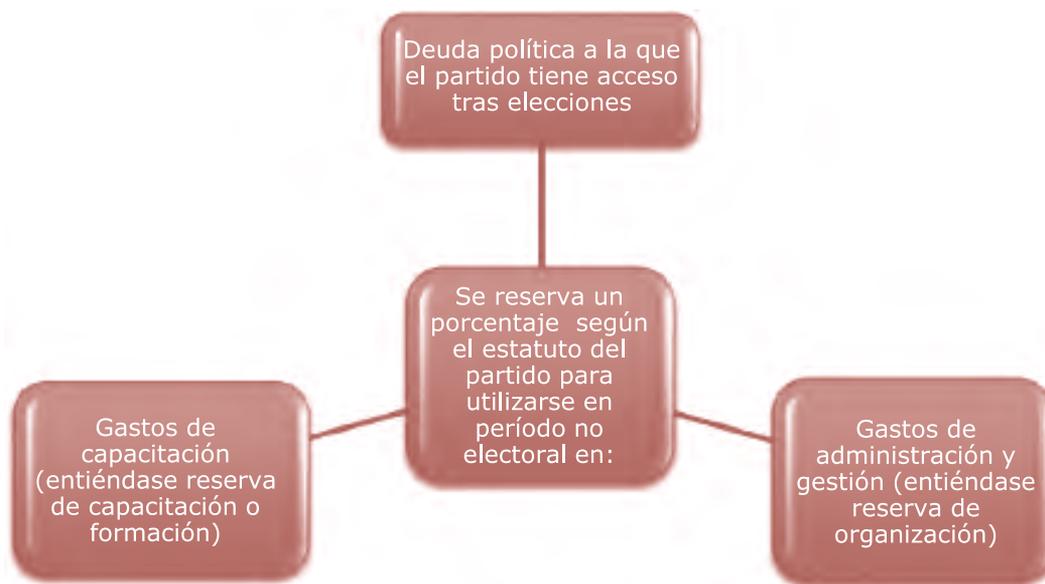


Figura 1. Distribución de las reservas.

Como se observó anteriormente, del total de la deuda se reserva un porcentaje para gastos administrativos y de formación, fuera del período electoral. Estos porcentajes deben aparecer establecidos en los estatutos del partido, como lo manda el Código Electoral en el artículo 52 inciso p), por lo que varían según la decisión de cada partido e, inclusive, pueden ser modificados. Todo ello bajo el entendido de que los gastos en los que se incurra serán liquidados con posterioridad, siempre y cuando los montos utilizados hayan sido ejecutados acorde con los aspectos sujetos a revisión por la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos y bajo el resguardo de los principios de publicidad, transparencia y observancia normativa, en los periodos correspondientes.

3. MONTOS DE FINANCIAMIENTO PARA ORGANIZACIÓN Y CAPACITACIÓN

Dado que cada porcentaje destinado a reservarse para asumir costos de formación y de operación (organización) varía en cada partido, como también varían los votos que aumentan o disminuyen el total de la deuda política a la que tienen acceso, a modo de resumen se presenta el detalle de la reserva para capacitación de diez agrupaciones políticas.

Los montos reservados según el TSE se expresan en la tabla 1.

Tabla 1

Financiamiento para capacitación de partidos políticos

Partido	Montos de reserva para capacitación en colones		
	2010	2014	2017
Partido Acción Ciudadana (PAC)	504.147.173,69	499.842.457,02	753.610.641,74
Partido Movimiento Libertario (ML)	169.260.070,88	185.238.154,71	185.238.154,71
Partido Liberación Nacional (PLN)	115.089.750,58	162.877.617,33	136.221.655,82
Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE)	47.817.462,17	65.858.868,45	75.199.555,67
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	31.615.095,40	77.254.210,48	122.499.410,76
Partido Renovación Costarricense (PRC)	23.686.479,93	31.919.207,70	28.689.207,69
Frente Amplio (FA)	17.421.842,89	160.122.514,13	301.382.069,90
Partido Restauración Nacional (PRN)	6.789.940,75	58.574.401,76	54.082.731,76
Partido Unión Agrícola Cartaginés* (PUAC)	1.636.483,79	3.272.967,58	3.272.967,58
Partido Alianza Demócrata Cristiana (PADC)	-----	11.048.301,44	11.048.301,44
Total	919.100.783,87	1,256,008,700,59	1.671.244.697,07

Nota: Elaboración basada en datos oficiales del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del TSE.

*Escala provincial

La tabla 1 expone el presupuesto (en millones de colones) al que los partidos políticos tenían acceso para el 2010, únicamente en materia de capacitación. Durante el período legislativo 2010-2014 los montos descritos en la tabla no variaron (vale rescatar que la norma donde se incorporó que se almacenaran estos porcentajes quedó en firme un año antes). Tras las elecciones de febrero de 2014 los fondos para capacitación mostraron un crecimiento considerable.

En este aspecto la norma únicamente solicita que se destine parte de la deuda política para asumir gastos operativos y formativos fuera de la coyuntura electoral, pero no indica qué sucede en caso de que no se ejecuten los fondos, por lo que se acumulan tras cada elección. Por ello,

en la tabla 1 se observa cómo van aumentando los montos debido a que los partidos políticos, en su mayoría, no los utilizaron para capacitaciones.

En este sentido el TSE emitió la resolución n.º 1802-E8-2012, que indicaba:

[...] este Tribunal considera que, frente a la realidad financiera en la que se encuentra la agrupación para cubrir las necesidades de organización, bien podría hacerse un replanteamiento del porcentaje de la reserva que compone cada rubro y, por ende, una redistribución del monto pretendido, siempre y cuando la asamblea superior [...], en uso de las potestades inherentes a su autorregulación, reforme previamente la norma estatutaria (Tribunal Supremo de Elecciones, 2012).

Con ello se facilita a los partidos la posibilidad de modificar los porcentajes de las reservas. En los casos en que esto se ha efectuado, la reserva para gastos de formación ha sido trasladada en cierto porcentaje para ser utilizada en la reserva para gastos de administración. Por ello, resulta imperante rescatar aquí que efectivamente el dinero almacenado para brindar capacitaciones ha carecido de dinamismo; caso contrario es el dinero para organización, el cual no solamente se ha utilizado, sino que en algunos casos ha sido reforzado con fondos del monto para capacitaciones. Otro aspecto particular por rescatar es que, aunque la normativa rige a los partidos por igual, aun cuando se definan los porcentajes de reserva también para partidos de escala cantonal, estos no tienen aplicación, pues de la deuda establecida para los partidos no hay un monto que se reserve. Ello dificulta que este tipo de partidos puedan mantenerse activos en periodo no electoral y, con mayor razón, que se desarrollen procesos de formación, aunque a pesar de ello sí deben cumplir con el deber de capacitación que la normativa demanda.

4. PERCEPCIÓN DEL USO DEL FINANCIAMIENTO POR PARTE DE PARTIDOS POLÍTICOS

Anteriormente se señaló que los montos reservados para capacitar han mostrado una tendencia a acumularse, pues prácticamente no son aprovechados por los partidos. Bajo esta línea lo que llama la atención es que, si bien el tema económico siempre es el motivo que explica por qué no es posible efectuar actividades de formación, cuando se tiene más de mil millones de colones ociosos resulta imposible seguir aceptando la misma excusa, es decir la falta de dinero, para no brindar formaciones.

Este aspecto adquiere mayor relevancia cuando se observa que si bien el monto reservado para formación política no está siendo utilizado, el otro monto reservado para los gastos de administración y organización sí se ejecuta. Dado que para emplear ambas reservas la metodología es la misma, de manera más precisa implica preguntarse ¿por qué razón los partidos políticos no emplean los montos reservados para capacitación, contrario a lo que ocurre con la reserva de organización?

Para acceder al imaginario partidario y comprender la respuesta que las agrupaciones brindan al interrogante planteado, se entrevistó a las personas encargadas de capacitación dentro de

diversos partidos. Entre los numerosos ejes abordados se encontraba el tema de financiamiento de las capacitaciones; las percepciones generales de personas sobre el modo para acceder a estos recursos y el financiamiento como tal, se resumen en la tabla 2.

Tabla 2

Percepción del financiamiento

Partido	Percepciones respecto a la comprensión y uso de los recursos de capacitación dentro del partido
Liberación Nacional (PLN)	<p>El financiamiento es un proceso que va lento para desarrollar estructuras sólidas y estables que movilicen con eficiencia los fondos, ya que involucrar miembros en periodos no electorales es algo que normalmente no ocurre. El personal que tiene un partido político tiene que dar apoyo a todos los procesos, no únicamente a la capacitación. Bajo los nuevos requisitos eso limita aún más el desarrollo de capacitaciones.</p> <p>Además, son muchos requisitos y al ser tan rígidos se vuelven un obstáculo para que se puedan desarrollar procesos efectivos y con cierta profundidad. Esto impide que un partido político nacional desarrolle una capacitación en cada provincia cuando hay uno o dos encargados que también trabajan para otras áreas.</p> <p>Se genera mucho temor si por a o por b se comete un simple fallo y, por ello, no es posible cobrar los gastos.</p>
Frente Amplio (FA)	<p>En las capacitaciones el estudio del estatuto ha sido a través de la reserva, se ha logrado financiar así las capacitaciones y talleres que se han dado por todo el país. En cuanto a trámites sí es muy estricto, hay que presentar todo con mucho orden; sin embargo, siempre se ha manejado bien, con los presupuestos bien organizados la plata se dio. Lo que es curioso es que este partido siempre ha tenido mucho la voluntad de la gente así que igual, aunque no hubiera presupuesto, entre todos llevamos las cosas, hacíamos ventas en las capacitaciones para financiar la siguiente.</p> <p>El tiempo de espera del reembolso no ha sido mucho, mientras todo fue ordenado y todo se llevó nos hicieron el reembolso de lo que presentamos, fue fácil en general, tal vez lo que costó era por ejemplo que algunas personas no presentaban las facturas entonces había que andar como detrás de ellas, había que estar muy pendiente, pero siempre se logró.</p>
Acción Ciudadana (PAC)	<p>Aunque se goce de alto financiamiento, no se puede aspirar a realizar amplios proyectos porque no hay suficiente dinero para invertirlo en esto; además de la inseguridad que nos genera si se dará o no el reembolso. A lo interno del partido debe haber razonabilidad entre los gastos a los que se somete el partido en su totalidad no sólo de capacitación, por eso hay que organizar los presupuestos de las comisiones encargadas de capacitación con los presupuestos restantes del partido, al final es muy difícil consolidar los proyectos.</p>
Movimiento Libertario (PML)	<p>Los recursos existen y los partidos pueden acceder al financiamiento si tienen un verdadero espíritu de legislador; no obstante, las reservas se mantienen porque ni siquiera entienden qué son y cómo se ejecutan, mucho menos hacer los esfuerzos para obtener fondos que posteriormente van a ser reembolsados, es cuestión de orden.</p>
El Puente y los caminos de Mora**	<p>No hay una acción concreta que permita a los partidos cantonales surgir y consolidarse. Lo importante ante la constitución del partido no es formarlo; es consolidarlo y sin el financiamiento apropiado el partido está condenado a ser enterrado.</p>
Montes de Oca**	<p>Los partidos cantonales no cuentan con fondos ni medios para alcanzarlos, la legislación no otorga los mismos derechos a estos partidos y solamente con la ayuda de quienes apoyan y conforman el partido se logra salir con todo.</p> <p>Falta un reglamento que agilice o favorezca el uso del presupuesto, y sin esto se va a mantener todo así.</p>

Nota: Elaboración con base en datos extraídos de entrevistas semiestructuradas realizadas a representantes de cada partido político.

**Partidos cantonales.

Como se extrae de las opiniones plasmadas en la tabla 2, hay puntos de vista encontrados, pues para algunos encargados de capacitación basta con una voluntad legítima de querer desarrollar los procesos a fin de que se busquen los medios para implementarlos y, posteriormente, recibir el reembolso correspondiente. Esto, según opinan algunos como el Frente Amplio, sí es un proceso riguroso y que requiere de mucho orden, pero al final logran obtener lo invertido dado que el dinero una vez liquidado se reembolsa cuando se comprueba que todo está en regla; caso contrario, no se reintegra.

En contraste, para otros de los entrevistados el financiamiento actual es demasiado rígido, tramitológico y poco seguro, ya que, aunado al riguroso procedimiento administrativo para que los montos sean devengados, hay una incertidumbre sobre si podrán al final recuperar la inversión. Asimismo, las labores internas del partido en período no electoral carecen de un apoyo palpable para desarrollar las formaciones, por lo que la labor suele recaer en pocas manos que a su vez deben colaborar con otras funciones internas, junto con una fuerte dificultad para priorizar recursos entre todas las necesidades que deben asumir.

Hay coincidencia, también, entre los representantes de partidos pequeños; en el sentido de que el financiamiento es muy distinto y se postula como un limitante para que ellos no solamente cumplan con las labores que les son encomendadas, sino que logren consolidar su partido. Dado que la ausencia de recursos les implica ausencia de capacitación, es muy difícil que logren afianzar su militancia y, por ende, a pesar de sus esfuerzos, terminan con fugas de personal que para un partido político pequeño implican un costo muy alto.

De cara a las observaciones generales que se plantearon anteriormente, la visión de que es precisamente la complejidad burocrática el principal elemento que impide, o al menos dificulta, la ejecución de los recursos por parte de los partidos; esa no es compartida por el ente regulador, que en este caso se trata del TSE, más concretamente del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos. En palabras del jefe de Financiamiento, Ronald Chacón, este fenómeno dista de ser en esta vía, pues más bien:

...Este procedimiento, la no utilización de los recursos, no pasa por la senda de lo tramitológico, ¿por qué? Porque así como un partido político presenta sus correspondientes gastos a la reserva de organización política, igual la presentaría para efectos de capacitación...; sin embargo, para efectos de liquidación presidencial sí la presentan y sí han agotado prácticamente en la totalidad de los casos los montos de la reserva de organización, situación para la cual tendrían que hacer exactamente lo mismo que para el de capacitación. ¿Qué te quiero decir con esto? que si es porque es burocrático o tramitológico, no sería solo para capacitación, sino que también se presentaría para organización y para las de proceso electoral, presidenciales o municipales.

No voy a restarle en este sentido, ya no para la reserva de capacitación, sino que, en general, optar por recursos de la contribución estatal pues sí lleva su trámite, trámite de recopilación de la documentación, de presentación ante el Tribunal en los periodos que corresponde y la revisión que lleva el Tribunal Supremo de

Elecciones. No obstante, el procedimiento no es diferente y; sin embargo, se agotan las otras reservas, pero no la de capacitación... (Comunicación personal, 2014)

Al triangular la información que se ha brindado por parte de los diversos actores que convergen sobre este tema, se hace evidente la polarización de opiniones. Claramente, hay una justificación que no es del todo válida, ya que los partidos sí logran ejecutar la reserva de organización, así como gastos propios de campaña que se traslapan bajo el mismo procedimiento administrativo para su respectivo resarcimiento. Por lo tanto, es posible identificar aquí que existen otras connotaciones que se vinculan más con un asunto de prioridades y voluntad política; pues resulta evidente el desinterés por dirigir esfuerzos y recursos en capacitar a las y los miembros de las diversas agrupaciones partidarias.

Esto queda evidenciado con el uso que se les ha dado a los recursos de la reserva de organización; claro está como una necesidad de resarcir los gastos cotidianos a los que se enfrentan las agrupaciones en su rol institucional. No obstante, la capacitación debería ser vista como un elemento imprescindible en la consolidación y amalgamamiento de su línea partidaria; escenario distante de la realidad en que más bien las prioridades están dirigidas hacia las actividades de organización y de campaña, estas mantienen la batuta aunque se carezca de una agrupación firme y de un horizonte metódicamente definido, aspecto que queda demostrado simplemente al verificar que el dinero destinado a emplearse en formación de la estructura del partido se mantiene ocioso en las arcas del Estado.

5. OTRAS LIMITACIONES PARA EL USO DE LOS FONDOS SEÑALADAS POR LOS PARTIDOS

Aunque el tema de lo tramitológico pareciera ser la razón principal por la que no se efectúan capacitaciones, desde la opinión de las personas entrevistadas en los partidos anteriormente señalados en la tabla 2, también indican otros elementos que resultan limitantes para poder aprovechar y ejecutar los fondos del mejor modo posible. A saber:

- Tiempo de espera para el reembolso

Un aspecto que las y los miembros de los partidos entrevistados señalan como un inconveniente adicional para desarrollar las capacitaciones es el tiempo de espera al que se somete el posible reembolso, ya que, aunque se haya cumplido todo de modo satisfactorio, la espera ronda los 6 meses posteriores a la presentación de gastos establecida en el período correspondiente, según el Departamento de Financiamiento.

Los partidos políticos deben asumir por su propia cuenta los gastos administrativos y de formación; posteriormente presentan la liquidación al TSE y este verifica la información, una vez aprobada se procede a integrar el monto de los gastos al partido. Algunas de las personas entrevistadas por parte de los partidos señalaban que el plazo para el reintegro era muy amplio. Ante ello, Chacón menciona que:

Un compromiso que hemos asumido ante ellos, es que la liquidación que generalmente les tardamos unos 3 meses, cuando ellos vienen a presentar la nueva liquidación, ya de la liquidación anterior hay un pronunciamiento técnico referente a lo que presentaron el trimestre anterior, y ahí sí debemos hacer un esfuerzo por lograr que la revisión de las liquidaciones sean en un plazo cada vez menor, estamos claros que la mejora continua es una filosofía que permea y que aquí ha permeado. (Comunicación personal, 2014)

Por lo que, si bien el procedimiento de liquidación y reembolso toma tiempo, este es necesario para corroborar que los gastos se dan con probidad, adecuados a lo que la normativa establece, en resguardo y tutela de los fondos públicos. Siendo esta una labor que el TSE asumió también tras la reforma al Código de 2009, por lo que requiere tiempo ajustar y mejorar esta función, resultan rescatables los esfuerzos que el Departamento de Financiamiento ha venido implementando en búsqueda de la mejora continua.

- Incertidumbre de recibir el reembolso de los gastos

Otro elemento señalado reiteradamente por las personas entrevistadas de los partidos es la incertidumbre de obtener el reembolso de los gastos; es decir, que la inversión que deben asumir para efectuar las capacitaciones no tiene garantía de que podrá recuperarse, ya que estos recursos se entregan posteriormente a que se haya efectuado la capacitación, siempre y cuando hayan cumplido con los requisitos correspondientes ante el TSE.

Señalan que corren el riesgo de invertir recursos financieros en una formación que, de no cumplir con el minucioso trámite, podrían no ser reembolsados. Ante este escenario, Chacón menciona que a partir de un caso dado en el 2011, que versa sobre una “capacitación fantasma” en la que un partido presentó gastos con irregularidades que implicaron la no restitución de los montos, y consecuencias legales para los implicados; se generó una suerte de reticencia y temor a que se presente nuevamente una situación como esta².

Pero es imperante recalcar que los trámites, al igual que para las otras liquidaciones, se someten al mismo escrutinio; por ello, si se realiza todo con estricto apego al orden jurídico, se resguarda la transparencia en el desarrollo de las formaciones y se presenta la documentación que la respalde, no debería existir ningún temor al respecto.

- Incomprensión de los requisitos para acceder a los fondos

Una variable que ha sido constante en las agrupaciones políticas, según lo señala el jefe del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos, es que en general se desconocen algunos requisitos que pueden inducir a las agrupaciones a cometer errores que sí podrían poner en riesgo los reembolsos, al presentar la respectiva liquidación de gastos. De modo general, según explica Chacón, tales aspectos se pueden resumir de la siguiente manera:

² Sobre el particular véase Rivera (2018, p. 18).

- Incomprensión en la aplicación de la equidad de género.
- Ausencia de interés para procurar el cumplimiento de los requisitos.
- Algunos partidos rechazan el acompañamiento que el TSE puede brindarles (como lo ha hecho en varios casos) en materia de financiamiento.
- No hay prioridad en desarrollar capacitaciones, “el mayor problema es que no se está dinamizando la reserva y más bien están buscando cómo la transmiten a organización”. (Chacón, comunicación personal, 2014).

Respecto al primer elemento que Chacón menciona, el tema de la equidad de género, si bien podría considerarse como un punto aparte de las capacitaciones; lo cierto es que para cualquier capacitación, entre los requisitos solicitados, el proceso de convocatoria de las personas participantes debe evidenciar que el espacio ha sido facilitado en igualdad de condiciones tanto para hombres como para mujeres. Por ello, a partir del numeral 59 del Código Electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones indicó al respecto:

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. (Tribunal Supremo de Elecciones, 2012).

El requisito detallado en el párrafo anterior suele ser evadido o relegado, por lo que se corre el riesgo de que al no cumplirlo, aunque los comprobantes de los gastos estén conforme a lo solicitado, haya un impedimento legal que podría implicar que los gastos no sean resarcidos por el TSE.

Lamentablemente, este aspecto se encuentra plenamente vinculado con el segundo señalamiento de Chacón; pues los partidos al incurrir en gastos cuya liquidación no se encuentra conforme a derecho es claro que no podrán cobrar dichos fondos, pero tampoco se evidencia un interés legítimo de quienes integran los partidos por conocer, comprender y aplicar la normativa que les permita acceder a los recursos que por ley gozan. Esto se evidencia aún más cuando se señala que en ocasiones, inclusive, se rechaza el acompañamiento que el TSE ofrece para colaborar con las agrupaciones políticas y así apoyarlas en la remisión de las liquidaciones. En palabras de Chacón, todo deviene en la falta de interés por llevar a cabo procesos formativos a quienes militan en cada partido.

6. ALTERNATIVAS DE LA MILITANCIA PARA ACCEDER A CAPACITACIÓN

Como se ha señalado a lo largo de este artículo, si bien la capacitación política es fundamental para fortalecer la participación interna de la ciudadanía en los partidos, lo que repercute de modo colateral en la cultura cívica y el resguardo del bien común³; resulta evidente que brindar dichos espacios de formación no es una prioridad para estas agrupaciones políticas, por ello los fondos se subejecutan.

Esto sin dejar de lado los esfuerzos y los grandes sacrificios a los que se ven sometidas las personas integrantes de los diversos partidos políticos, para mantenerse vigentes fuera del período de contienda electoral. No obstante, la necesidad de contar con esferas políticas, estructuradas y amalgamadas cuyos integrantes cuenten con el conocimiento necesario para la función pública ha traído a la escena a otros actores, ciertamente como alternativa al órgano interno del partido encargado de capacitar, pero a su vez como receptores de un deber que pareciera han tenido que asumir por completo.

Esta visión es secundada por Sergio Araya, encargado de proyectos de la Fundación Konrad Adenauer, cuya experiencia en materia de capacitación política está ampliamente desarrollada. Araya indica que:

Los partidos políticos enfrentan un problema importante de falta de recursos, que únicamente es subsanado en periodo electoral. Si bien es cierto la legislación del 2009 da a los partidos políticos la potestad de que una parte del aporte quede como una reserva para ser utilizada en capacitación, si usted ve las actas se dará cuenta que eso se subejecuta y que prácticamente queda sin utilizarse. Esto para mí se debe a la forma en la que se otorga ese dinero, ese dinero se puede hacer efectivo hasta que el partido le demuestre al TSE que el gasto ya se efectuó, pero ¿qué pasa?, en la realidad es muy difícil que, por ejemplo, una actividad de capacitación se pueda llevar a cabo a crédito, por eso las organizaciones internacionales y el IFED se convierten en los únicos medios para “medio poder” desarrollar algún proceso de capacitación. [Sic]. (Comunicación personal, 2014)

Efectivamente, Araya, según lo explicaba, organismos internacionales como la Fundación Konrad Adenauer o la Fundación Friedrich Ebert⁴ son algunas de las instituciones que colaboran voluntariamente en los procesos formativos de algunos partidos. Sin embargo, los espacios de capacitación que ellos ofrecen han ido en una marcada disminución o del todo se han eliminado, rescatándose, en su mayoría, la capacitación para el fomento de liderazgos juveniles, pero no se trasciende a otras temáticas.

³ Mecanismos como las capacitaciones son una muestra de las herramientas que la ciudadanía posee para incidir en la esfera política, ya que permiten una mayor vinculación con quienes intervienen en la toma de decisiones y a su vez les otorga insumos para que ellos mismos se empoderen y ejerzan esa voluntad, tal y como plantea Przeworsky “existen mecanismos no electorales mediante los cuales los ciudadanos pueden controlar o influir en los gobiernos”. (1998, p. 344).

⁴ Información constatada por coordinadores de proyecto de ambas fundaciones.

De la mano de este tipo de instituciones se encuentra el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, adscrito al Tribunal Supremo de Elecciones, que ha procurado fomentar la participación ciudadana desde su creación, con la reforma al Código Electoral en 2009. Por ello, en la mayoría de los partidos citados, la única capacitación que recibe la militancia es la ofrecida por el área de Asistencia a Partidos Políticos de este instituto. Si bien su fin primordial es acompañar los espacios formativos de los partidos, paulatinamente han tenido que asumir a solas esta responsabilidad.

Resulta evidente la importancia que ostentan estas instituciones en el adiestramiento político de la militancia costarricense; por ello su labor no solo es rescatable, sino también fundamental para dotar de herramientas y conocimientos a este sector del sistema político. No obstante, los partidos políticos deben de colaborar con dichos procesos, para así dejar de contar únicamente con maquinarias electorales, pues la principal responsabilidad de capacitar recae sobre los partidos y no así sobre otros organismos.

7. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Rescatar el papel de las capacitaciones como elemento cohesionador, instructor y fortalecedor de la estructura partidaria no es una tarea sencilla, pero tampoco se puede desistir de ella. A pesar de las limitaciones a las que se enfrentan los partidos políticos para ejecutar los presupuestos, es fundamental resaltar que la utilización de los recursos bajo el debido proceso, a quienes favorecerá posteriormente será a los propios partidos, al consolidar sus cuadros y reforzar el conocimiento de su militancia.

Por otra parte, y en ánimo de no desestimar la opinión valiosa de las diversas personas entrevistadas por cada cuadro político, es claro que el TSE debe dirigir esfuerzos para reducir el entramado burocrático en aras de procurar la eficiencia y celeridad en la ejecución de los recursos, modernizar la liquidación de los gastos y ponerse a tono con los estándares internacionales en la materia. No obstante, no es una labor sencilla, máxime cuando se trata de fondos públicos que representan grandes sumas económicas y que podrían emplearse de modo incorrecto para el propio menoscabo democrático.

Pero de la mano de esto, es de suma importancia identificar el carácter que están adquiriendo los partidos políticos en Costa Rica y enfrentar de manera asertiva dicho cambio, pues es claro que su función en el andamiaje institucional ha ido poco a poco limitándose a maquinarias electorales sin otro objetivo que el de captar votos.

Especialmente en el contexto costarricense, en el que se vio una proliferación de partidos para las elecciones municipales de 2016 (86 partidos inscritos)⁵, situación que pone en entredicho las intenciones reales que motivan a las personas a formar un partido. Pues en los procesos electorales, curiosamente, todos quieren ser parte, pero nadie se preocupa por tener una estructura política

⁵ Para más información sobre el particular, véase Araya, J. (15 setiembre, 2015).

cohesionada y que se encamine bajo los mismos principios y parámetros, como respaldo, ya que no se brinda ningún tipo de adiestramiento político a quienes integran sus cuadros.

Pero finalmente, que los recursos sean accesibles y distribuidos equitativamente es el gran desafío al que la humanidad siempre se ha enfrentado, en diferentes campos. En ese sentido, en el análisis que nos ocupa, es fundamental incorporar las modificaciones necesarias que inhiban el creciente desequilibrio al que se someten los partidos. Pues bien, como señala Delia Ferreira “la fisionomía que adopte la regulación de los fondos partidarios y las campañas electorales tendrá consecuencias no sólo en la estructura de los partidos políticos, sino en el funcionamiento del sistema político” (1997, p. 17).

Es aquí donde yace un aspecto que no puede obviarse, en un contexto en el que prevalece una importante limitación económica en la sociedad costarricense, el TSE junto con los partidos políticos deben generar un diálogo oportuno y permanente en aras de contribuir con la implementación de cambios que permitan dinamizar los recursos y maximizar su utilidad, puesto que tener montos tan altos ociosos en las arcas públicas, bajo un contexto fiscal agravado en el que el presidente Luis Guillermo Solís indica que no hay liquidez y que es necesario exacerbar las medidas de reducción de gastos⁶; representa un aliciente para que se cuestione la institucionalidad del país y promueve que surjan propuestas para recortar al financiamiento político como sucedió recientemente⁷, sumado a un ambiente de alta corrupción con fondos provenientes tanto del sector público como del privado, como lo han puesto en manifiesto los recientes escándalos de corrupción⁸, lo que enciende las alarmas de la tutela democrática y fomentan la apatía política de la ciudadanía.

Por todo lo señalado, resulta imperante que se busque una vía para que las reservas de la deuda política sean utilizadas. Ante esto, son los propios partidos políticos en la figura de las y los diputados, quienes albergan la potestad delegada para incorporar las reformas que fortalezcan nuestro sistema democrático y permitan robustecer la labor cívico-política que cada uno de estos organismos desempeña.

Dado este panorama, la cualidad humana de crecer y mejorar, se dice, es una condición natural e inherente a las sociedades, pero es evidente que si se carece de voluntad no se permitirá dinamizar el imaginario y mantenerse en evolución. Es por ello que el desarrollo social y el perfeccionamiento gradual de los lineamientos que circunscriben nuestra convivencia, únicamente se ven alcanzados si las diversas fuerzas que configuran el tejido social se mueven en función del bien común.

Pero aunado a esto se requiere de agrupaciones políticas que redirijan su génesis y misión hacia la ciudadanía, que el bien social sea la prioridad y que, por ende, se dote a sus militantes de los conocimientos mínimos necesarios para que su función gire siempre en el servicio y no en satisfacer sus propias ambiciones. Quizás es esto un idealismo político propio de anhelos casi

⁶ Para más información sobre el particular, véase Ruiz, G., Cambroner, N. y Oviedo, E. (1 de agosto, 2017)

⁷ Para más información sobre el particular, véase Arrieta, E. (23 de octubre, 2017).

⁸ Para más información sobre el particular, véase Delfino, D. (20 de setiembre, 2017).

míticos, pero a lo mejor alguien decida tomar la antorcha de la democracia y volver a luchar por lo que realmente importa, el bienestar de toda la ciudadanía costarricense y no de algunos que alzan una bandera política.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araya, J. (15 de setiembre, 2015). Líderes cantonales marcarán elecciones municipales de 2016. *Semanario Universidad*. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/lideres-cantonales-marcaran-elecciones-municipales-de-2016/>
- Arrieta, E. (23 de octubre, 2017). PLN y PUSC se oponen a nuevo rebajo de deuda política. Recuperado el 25 de Octubre de 2017. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/pln-y-pusc-se-oponen-a-nuevo-rebajo-de-deuda-politica>
- Casas, K. y Zovatto, D. (2011). Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (12), 1-58.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Resolución n.º 1802-E8-2012 las once horas cincuenta minutos del veintinueve de febrero.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2012). Resolución n.º 1677-E8-2012 las once horas veinte minutos del veintitrés de febrero.
- Delfino, D. (20 de setiembre, 2017). Megaresumen del caso del siglo. *Diario Digital Delfino.Cr*, Edición especial Recuperado de: <https://delfino.cr/2017/09/cementazo25/>
- Ferreira, D. (1997). Dinero y partidos políticos en Argentina. En: Ferreira, D., Cumplido, F., Pizarro, E., White, E, y Njaim, H. (Compiladores). *Financiamiento de Partidos Políticos*, pp. 17-80. Buenos Aires: CIEDLA
- Przeworski, A. (1998). El Estado y el ciudadano. *Política y Gobierno*, 5(2), 341-379.
- Ruiz, G., Cambroner, N. y Oviedo, E. (1 de agosto, 2017). Solís: 'El Gobierno enfrenta dificultades para pagar sus obligaciones y garantizar servicios esenciales'. *La Nación*. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/politica/Luis-Guillermo-Solis-crecimiento-Gobierno_0_1649435124.html
- Rivera, E. (29 de junio, 2015). Libertario, primer partido político demandado por caso de corrupción. *Semanario Universidad*, p. 18-20.
- Thompson, J. (Jul.-Dic., 2012). La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 1-16

El voto costarricense en el extranjero y la participación del cuerpo consular

Eduardo Salgado Retana*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 11 de mayo de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de mayo de 2018.

Resumen: El artículo analiza la normativa que origina el voto en el extranjero y la obligatoriedad legal que existe por parte de los cuerpos consulares de fungir como auxiliares electorales en las juntas receptoras de votos. Seguidamente, debate sobre la necesidad de contar con personal del TSE como auxiliares en el extranjero, además de los funcionarios diplomáticos, y finaliza sugiriendo una de las causas del alto porcentaje del abstencionismo en el Estado de Nueva York, Estados Unidos de América.

Palabras clave: Voto en el extranjero / Servicio exterior / Cónsul / Embajadores / Prohibición / Participación política / Beligerancia política / Transparencia / Junta Receptora de Votos / Miembros de mesa / Abstencionismo / Participación ciudadana / Estados Unidos.

Abstract: The article analyzes the regulations that originate the vote abroad and the legal obligation that exists on the part of the consular agents to act as electoral assistants in the Voting Boards. Next, it debates about the need to have staff of the TSE as auxiliaries abroad as well as diplomatic officials and ends by suggesting one of the causes of the high percentage of abstentionism in the State of New York, United States of America.

Key Words: Voting abroad / Foreign Affairs / Consul / Ambassadors / Prohibition / Political participation / Political Belligerence / Transparency / Voting board / Board members / Abstentionism / Citizen participation / United States.

* Costarricense, abogado y diplomático de carrera, correo electrónico 11036salgado@gmail.com. Actualmente labora como ministro consejero en India; excónsul de Costa Rica en Nueva York, EE.UU.; excónsul general de Costa Rica en Colombia y ex asesor jurídico de la Dirección General de Asesoría Jurídica y Regulatoria de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Es licenciado en Derecho y notario público por la Universidad de Costa Rica, estudiante de la Maestría en Derecho Público en esa casa de estudios y máster en Derecho Económico por la Universidad Externado de Colombia.

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica cuenta ya con la experiencia acumulada de dos elecciones presidenciales con voto en el extranjero (2014 y 2018), las enseñanzas de ambas votaciones resultan útiles para depurar el mecanismo implementado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

Partiendo de la visión de diplomático de carrera que ha laborado en uno de los consulados con mayor número de costarricenses (Nueva York, EE.UU.) y que recientemente tuvo la experiencia de ser presidente de la Junta Receptora de Votos (JRV), n. 6066 en India; se desarrolla este artículo con la intención de aportar ideas que sirvan para el enriquecimiento de la actividad electoral fuera de nuestras fronteras.

2. DOCTRINA Y LEGISLACIÓN SOBRE EL VOTO EN EL EXTRANJERO

En el momento en que se formula facilitar el voto en el exterior, se hace con el propósito de alcanzar dos objetivos puntuales:

- Asegurar los derechos políticos de quienes viven fuera de sus países.
- Incrementar la participación política para generar confianza y seguridad en los procesos electorales y en los gobiernos democráticos que dichos procesos producen (Alvarado, 2013, p. 86)¹.

Así, el Estado costarricense en ejercicio de sus potestades de imperio y en ejecución del principio de territorialidad, estableció la existencia de juntas receptoras de votos en el extranjero.

El principio de la territorialidad es la base más importante de la jurisdicción²; por lo que la legislación individual de cada Estado determina la extensión de la jurisdicción de sus tribunales en materia civil y electoral.

La figura del voto en el extranjero se puede definir como "...aquél en el cual las y los ciudadanos de un país pueden ejercer su derecho a elegir o manifestarse políticamente (por ejemplo, en el caso de un referéndum) desde algún punto fuera del territorio nacional al que pertenece como ciudadano o ciudadana" (Alvarado, 2013, p. 86); otra definición es la que lo determina como: "... provisiones y procedimientos que permiten a algunos o todos los electores de un país que están temporal o permanentemente fuera del país para ejercer sus derechos de voto desde fuera del territorio del país" (IDEA, 2008, p. 72).

¹ La máster Paola Alvarado Quesada es la encargada del Programa Electoral Voto Costarricense en el Extranjero del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, tanto en las elecciones de 2014 como en las de 2018.

² Una manifestación de soberanía territorial es la jurisdicción, entendiéndose por esta la administración de justicia civil y penal por los tribunales del Estado. Así las cosas, el Tribunal Supremo de Elecciones es reconocido por el derecho internacional para tutelar lo relacionado en el territorio costarricense en el extranjero, como lo es el determinar dónde se ubican las juntas receptoras de votos.

En ambas enunciaciones existe una defensa a los derechos de participación política, los cuales, si bien no se agotan en el derecho a elegir, son la forma más importante de participación institucionalizada y de reducción, mediante su ejercicio, de las desigualdades socioestructurales.

Con la entrada en vigor del Código Electoral (Ley 8765)³, se creó un nuevo capítulo titulado “Voto en el extranjero” el cual, en su sección I denominada “disposiciones generales”, establece en su artículo 187, el que los costarricenses podrán votar en el extranjero para designar a quien ejerza la presidencia y vicepresidencia del país así como para los referendos. Seguidamente, el artículo 188 enlista los requisitos para votar en el exterior, los cuales resultan ser los mismos que se exigen para la emisión del voto en el área geográfica circunscrita dentro de los límites de las fronteras de la República de Costa Rica.

Por su parte, el artículo 189 es el que regula lo relacionado con las juntas receptoras de votos (JRV); lo más destacado en dicho artículo es la disposición de que tales juntas pueden ubicarse en los consulados que posea el Gobierno de Costa Rica o incluso, podrán estar: “(...) en el lugar que autorice el Tribunal, según propuesta de la autoridad consular”⁴.

Posteriormente, en el artículo 191 “Deber de colaboración” se dispone que el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto deberá: “prestar todas las facilidades que requiera el TSE para habilitar las juntas receptoras de votos en el extranjero y coordinará con el Tribunal la efectiva aplicación de este capítulo”, y aclara, que el TSE podrá designar como su delegado a la autoridad consular o nombrar a un auxiliar electoral para ello.

Lo que se ha dado en la práctica con respecto a este artículo 191, es que el TSE para atender el voto en el extranjero, aparte de designar al funcionario diplomático como delegado del TSE, conjuntamente ha destinado personal de su institución como auxiliar electoral, hecho que da pie a las consideraciones que se exponen a continuación.

3. ARGUMENTOS DE TRANSPARENCIA EN LAS JRV EN EL EXTRANJERO Y LA LEY DEL SERVICIO EXTERIOR

El TSE es un baluarte de la democracia costarricense y una institución que sirve de modelo para la región latinoamericana sobre la forma correcta y transparente de organizar unas elecciones democráticas.

Se puede afirmar que el generar confianza y seguridad en los procesos electorales, es una de las máximas por las que existe dicho Tribunal; no obstante, durante las elecciones de 2014, se dieron ataques en este sentido, pues en el ambiente político se cuestionó la imparcialidad de los funcionarios consulares para ser miembros de la junta receptora de votos.

³ El Código Electoral vigente en Costa Rica se publicó en el diario oficial La Gaceta n. 171, en el alcance 37 el 2 de setiembre de 2009.

⁴ El hecho de que sean los consulados los que propongan los lugares tiene sentido, pues son ellos los que conocen, de primera mano, la ubicación geográfica de las colonias de costarricenses en el extranjero, lo cual garantiza el mejor uso de los recursos públicos.

Es válido pensar que los funcionarios diplomáticos se pueden identificar con el partido político oficialista (o con cualquier otro partido político), lo anterior aunque consiste en una presunción sin una base sólida que lo respalde, no deja de ser tipificado en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública⁵.

De hecho, este ha sido un tópico considerado por la comunidad internacional; por ejemplo, existen casos como el de República Dominicana en donde se escogen pocos consulados para el voto en el exterior, enfocándolo únicamente en las grandes concentraciones de dominicanos en el mundo.

El mantener el voto en el extranjero implica efectuar cambios dirigidos a resguardar mejor la transparencia del empadronamiento y descartar el fraude electoral; si nuestra legislación no prevé esos cambios, es necesaria una mejora. Bajo esta premisa, resulta justificable la presencia de funcionarios del TSE en los consulados costarricenses donde se abra una JRV.

Por otro lado, se ha manifestado que las fortalezas del sistema electoral costarricense no se encuentran, exclusivamente, en las previsiones normativas o en la robustez del organismo electoral, sino también, en el sistema de partidos políticos y en la participación ciudadana.

Así las cosas, se puede trasladar parte de esta responsabilidad a los partidos políticos en el sentido de que sean ellos los que tengan la posibilidad de colocar representantes en las JRV donde consideren pertinente y no se limiten nada más a criticar sobre la “eventual” afinidad política de los funcionarios diplomáticos.

En el documento “Guía básica para el desarrollo del proceso de voto costarricense en el extranjero”, sobre este tema se indica:

Los partidos políticos con candidaturas inscritas a escala nacional son los responsables de entregar al Programa de Voto Costarricense en el Extranjero las nóminas con los nombres de las personas integrantes de las JRV propietarias y suplentes. Estas nóminas deben ser presentadas a más tardar dos meses antes de la elección.

El PVCE⁶ remitirá al consulado respectivo las listas con los nombres de las personas integrantes de las JRV en el extranjero. (2013, p. 11)

Con base en lo que sucedió en las elecciones presidenciales de 2014, a pesar de que los partidos políticos cuentan con normativa que les faculta para enviar integrantes a las JRV, ninguno de ellos hizo efectivo su derecho; sin embargo es responsabilidad y deber del TSE garantizar la transparencia de todo el proceso electoral. Por el contrario, para las elecciones pasadas de 2018, los partidos políticos Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana solicitaron la acreditación de 20 y 18 fiscales en el extranjero⁷, respectivamente.

⁵ El artículo 3.-Deber de probidad, de la Ley 8422 del 6 de octubre de 2004, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, establece entre otras cosas, la obligación de demostrar rectitud y buena fe en el ejercicio de las potestades que le confiere la ley; así como asegurarse de que las decisiones que adopte se ajusten a la imparcialidad y a los objetivos propios de la institución que desempeña.

⁶ Programa de Voto Costarricense en el Extranjero.

a. LO QUE ESTIPULA LA LEY VIGENTE DEL ESTATUTO DEL SERVICIO EXTERIOR Y SU REGLAMENTO

La ley del Estatuto del Servicio Exterior de la República, Ley 3530 del 5 de agosto de 1965, dispone en su artículo 2. que el Servicio Exterior estará integrado por funcionarios de carrera, personal en comisión y el personal técnico y auxiliar que se requiera. Por su parte, el artículo 10 de ese cuerpo normativo señala que las embajadas estarán a cargo de un embajador y que el Poder Ejecutivo podrá nombrar para ese cargo a personas que no sean funcionarios de carrera, siempre que por sus méritos sean aptas para el puesto.

Aunado a lo anterior, el Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República⁸, en el artículo 11.- “De las prohibiciones en general”, contempla en el inciso 19), que es prohibido para cualquier funcionario del Servicio Exterior proceder de cualquier manera contraria a la ética y buena conducta, además de que debe actuar en cumplimiento de las responsabilidades inherentes a su cargo. Finalmente, de forma puntual, el artículo 12.-“Prohibición de participar en actos políticos” expresa literalmente:

Los funcionarios del Servicio Exterior no podrán participar activamente en actos políticos incompatibles con su posición como funcionarios diplomáticos o consulares, y que puedan tener efectos negativos en cuanto a su imparcialidad e independencia, siempre respetando lo establecido en el Código Electoral y demás normativa vigente.

El cónsul tiene una serie de obligaciones legales que le impiden actuar contrariamente al deber de probidad cuando es miembro de una JRV.

En esta misma línea, el anterior canciller de la República, señor Manuel González Sáenz, en la página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, manifestó con relación al tema de la transparencia en el Servicio Exterior lo siguiente:

Ser diplomático de carrera no es tampoco garantía absoluta de excelencia, aunque la mayoría la tienen. Tampoco debe presumirse que venir de “afuera”, sin ser de carrera, sean malas personas o que automáticamente no sean idóneos para trabajar en beneficio del país en el exterior. Cada caso debe analizarse por separado. Puede estar segura y tranquila la ciudadanía, que es a la que debo las mayores cuentas, que actuamos y actuaremos con estricto apego a la legalidad, la probidad, la buena fe y la justicia. (González, 2017, párr. 12)

Efectivamente, la diferencia entre un funcionario de carrera y uno que no lo es no implica que uno se comporte mejor que otro en cuanto a su deber de transparencia en todo el proceso electoral,

⁷ <http://tse.go.cr/comunicado479.htm> Visitado por última vez el 14 de mayo de 2018.

⁸ Reglamento Ejecutivo n. 29428-RE del 30 de marzo de 2001, publicado en La Gaceta n. 107 del 5 de junio de 2001.

el cual comprende un antes, un durante y un después de las elecciones. Ambos funcionarios están cobijados por una serie de normas que les impiden actuar como si fueran delegados de algún partido político en el extranjero.

La prohibición de beligerancia política en grado absoluto se aplica a los funcionarios del Servicio Exterior, al igual que a los funcionarios electorales. Consecuentemente, si algún funcionario público nombrado en el Servicio Exterior -ya sea en un puesto consular o diplomático, de carrera o político- incurre en una falta, deberá ser responsable de sus actos y ser sancionado de la forma en que lo establece el ordenamiento.

Se reitera el hecho de que existe normativa que compele a los empleados que ostenten el título de funcionario diplomático o consular, tanto a no participar de actos políticos, así como a velar en todo momento por el deber de probidad que debe imperar en su actuar⁹.

El pretender que un funcionario del Servicio Exterior no tenga preferencia política, aparte de ser una empresa de difícil éxito, no consideramos que sea la solución al tema de transparencia del sufragio en el exterior.

Al respecto, se entrevistó a la ministra consejera del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Elizabeth Rodríguez Obuch, quien para las elecciones del año 2014 era la jefa del Departamento Consular de la Cancillería costarricense y se le consultó si ¿existe alguna forma de conocer la preferencia política de un funcionario consular? y de saberse tal, ¿se justificaría enviar a un funcionario del TSE por esa razón para que sea un miembro de mesa?

Su respuesta fue la siguiente:

Pues no y no debería. Todos debemos tener preferencia política, de eso trata este proceso electoral, el tema es que por nuestra investidura deberíamos ser totalmente neutrales y procurar un proceso transparente. (E. Rodríguez, comunicación personal, febrero de 2017)

⁹ Sobre este tema, la Constitución Política de Costa Rica en su artículo 102, inciso 5, dispone lo siguiente:

ARTÍCULO 102.- El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones:

5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad que pronuncie el Tribunal será causa obligatoria de destitución e incapacitará al culpable para ejercer cargos públicos por un período no menor de dos años, sin perjuicio de las responsabilidades penales que pudieren exigirsele. No obstante, si la investigación practicada contiene cargos contra el Presidente de la República, Ministros de Gobierno, Ministros Diplomáticos, Contralor y Subcontralor Generales de la República, o Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal se concretará a dar cuenta a la Asamblea Legislativa del resultado de la investigación.

Se aprecia del párrafo anterior, que el ministro diplomático que sea encontrado culpable de actuar de forma parcial política en el ejercicio de su cargo, se ve expuesto a la destitución y a la incapacidad de ejercer cargos públicos aparte de ser sujeto a cargos penales. A mayor abundamiento, esta prohibición de actividad política está contemplada en el Estatuto del Servicio Exterior, Ley 3530 del 5 de agosto de 1965, ya que este, en su artículo 34 inciso g) dispone: Cumplir en el desempeño de sus cargos las disposiciones de la Constitución y las leyes de la República y las instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por lo que de manera concatenada, el diplomático debe cumplir con la Ley 8765 del 11 de agosto de 2009, sea el Código Electoral, el cual ordena en su artículo 32 que: (...) Los integrantes de las juntas electorales deberán actuar con absoluta imparcialidad y acatar solamente el ordenamiento electoral y las instrucciones del TSE y de los asesores electorales, sin atender, en el ejercicio de sus funciones, la circunstancia de que un partido político los haya propuesto.

El autor considera que la solución está en crear conciencia de la responsabilidad que se tiene como miembro de la JRV y de las implicaciones en caso de que se demostrase algún tipo de fraude electoral.

b. BENEFICIO DE TENER JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS CONFORMADAS ÚNICAMENTE POR FUNCIONARIOS DIPLOMÁTICOS: ¿MÁS RECURSOS PARA ABRIR MÁS JRV DONDE LA DEMANDA LO SEÑALE?

Nos preguntamos ¿hasta qué punto es necesario que el TSE incurra en gastos al enviar funcionarios para que laboren como miembros de la JRV; cuando el personal consular ya se encuentra físicamente en los distintos lugares geográficos en donde existe un consulado y tiene, por mandato de ley, la obligación de colaborar con el TSE?

El cuestionar la presencia de empleados del TSE en las JRV en el extranjero se efectúa con la sana intención de incursionar en una temática de mucha relevancia: contar con más recursos para procurar reducir el abstencionismo en el extranjero.

c. RAZONES PARA NO NOMBRAR AUXILIARES ELECTORALES EN EL EXTRANJERO

Entre las variadas labores que debe realizar el funcionario consular, se encuentran el ser notario público, agente de migración y registrador del Registro Civil; funciones que se ejercen simultáneamente y de manera permanente durante todo el nombramiento del cónsul en el país receptor.

Estima el autor que la nueva función de desempeñarse como miembro de mesa en una JRV, que sería una vez cada cuatro años o cuando exista un referéndum, no causa mayor perjuicio al servicio consular que se debe prestar para los ciudadanos ni implica un sobrecargo laboral imposible de sortear por parte del cónsul.

Al repasar las obligaciones de las juntas receptoras de votos¹⁰, se aprecia que no se enlista alguna que haga suponer la necesidad de que se tenga que desplazar un funcionario del TSE hasta los distintos lugares donde contamos con representación diplomática o consular donde, en no muy

¹⁰ El TSE emitió una "Guía práctica de trabajo electoral para integrantes de juntas receptoras de votos en el extranjero", donde estipuló que las obligaciones de las juntas receptoras de votos eran las siguientes:

- Capacitarse y juramentarse.
- Presentarse el día y hora señalados para revisar el material electoral.
- Recibir y revisar la documentación y material electoral.
- Reportar faltantes o sobrantes de material electoral.
- Completar y firmar el acta de apertura y revisión del paquete con el material electoral.
- Custodiar el material electoral.
- Preparar el local donde funcionará la junta receptora de votos.
- Recibir el voto de las personas electoras, cumpliendo el horario para la votación.
- Utilizar correctamente los documentos y materiales electorales, y los dispositivos electrónicos en caso de que en la junta receptora de votos se implemente el sistema de voto electrónico.
- Ejecutar uno a uno los puntos de la lista de tareas durante el día de la elección.
- Transmitir el resultado de la votación, cuando corresponda.

pocas ocasiones, los intereses de contar con una sede de estas en ciertos lugares no responde a la presencia de costarricenses en esas latitudes, sino a circunstancias estratégicas propias de la política exterior del país.

Además, un argumento en contra de enviar funcionarios del TSE como se hizo en las elecciones de 2014, radica en el alto costo económico que esto implica, pues de 12 654 votantes inscritos, únicamente 2 771 asistieron a las JRV a ejercer su voto; es decir, hubo un 78,10% de abstencionismo que repercutió en un voto con un valor de 23 818 colones (US\$43,30 al tdc 550 colones por dólar).

Ante esto, parece tener sentido el reproducir el sistema utilizado en Perú o Venezuela donde completan los integrantes de la mesa receptora de votos seleccionando aleatoriamente a sus integrantes de entre el grupo de ciudadanos empadronados para votar y donde dicha designación es obligatoria, con lo que se garantizan la apertura de la JRV y se establecen sanciones para quienes no cumplan con la responsabilidad asignada.

No obstante, según un estudio que se hizo a los cónsules que participaron en las elecciones presidenciales de 2014, una recomendación que surgió de ellos fue: “Enviar funcionario a todos los consulados en donde se instale una JRV”¹¹; lo que origina la duda sobre ¿en dónde se encuentra la falta de confianza en poder llevar la elección sin mayor supervisión que la propia?, pues la función consular exige de por sí, una altísima dosis de actos oficiales y de gran responsabilidad por parte del funcionario consular, como lo son el expedir pasaportes, otorgar todo tipo de escrituras públicas, hacer solicitudes de cédulas de identidad e inscribir matrimonios civiles y nacimientos, sólo para citar los más recurrentes.

En vista de que no se cuenta con los motivos que originaron esta recomendación por parte de los cónsules, no es posible ahondar en su planteamiento sin caer en especulaciones; sin embargo, al efectuar la entrevista a la exjefa del Departamento Consular de la Cancillería, cuando se le preguntó si ¿el voto en el extranjero se puede desarrollar únicamente con funcionarios consulares en la JRV?, su respuesta fue la siguiente:

En mi opinión personal, los funcionarios consulares deberíamos tener una figura especial como la que tienen los delegados del Tribunal Supremo de Elecciones. Eso implicaría que debemos ser capacitados y certificados por el TSE¹². También considero que todo el Servicio Exterior debe ser entregado a los Magistrados igual que lo hace la Fuerza Pública. En ese momento nuestro ente regulador es el TSE. (E. Rodríguez, comunicación personal, febrero de 2017)

¹¹ Esta es solo una de las diez recomendaciones que surgieron del documento titulado “Informe de evaluación de cónsules del programa voto costarricense en el extranjero”; sin embargo, no se indica el motivo por el cual el cuerpo consular realizó tal sugerencia.

¹² Con respecto a esta solicitud de la anterior jefa del Departamento Consular, cabe resaltar que en las recién pasadas elecciones de 2018, todos los miembros de la JRV, es decir, los de carrera y los de nombramiento político, recibimos una certificación del TSE por nuestra participación en las elecciones.

Esta respuesta coincide con la posición del autor, en el sentido de que si se empodera lo suficientemente a los funcionarios ya destacados en los distintos consulados esparcidos por el mundo, no se requiere de un funcionario del TSE que llegue exclusivamente a prestar sus servicios el día de las elecciones. De hecho, para las elecciones de 2018, el TSE dispuso enviar personal auxiliar electoral, únicamente a los consulados donde existían más de quinientos costarricenses empadronados¹³.

En el caso particular de la JRV en India, para las elecciones de 2018 existían nueve personas empadronadas (incluyendo los dos funcionarios diplomáticos), razón por la cual no enviaron, por parte del TSE, personal auxiliar electoral.

En el Consulado General de Costa Rica en India, en la JRV se contabilizaron dos votos en la primera ronda y tres para la segunda; además, en esta segunda ronda aconteció otro elemento que ayuda a garantizar la transparencia del proceso electoral: se contó con la presencia de una voluntaria como miembro de mesa quien vino a ejercer ese control de pesos y contrapesos que garantiza las actividades de la JRV. La participación espontánea de la población civil, como voluntario auxiliar, es otra razón que justifica el no nombrar personal local del TSE.

4. ABSTENCIONISMO DEL EMPADRONADO: EL CASO DE NUEVA YORK, EE.UU.

Se aclara al lector que lo siguiente corresponde a la experiencia obtenida por el autor en los años de 2001 a 2005, cuando ejerció como vicecónsul y cónsul de Costa Rica en el Consulado General en Nueva York, EE.UU. y es producto de las entrevistas y declaraciones de los cientos de costarricenses que fueron atendidos en su momento.

En esos años indicados, se implementó una modalidad que consistió en desplazarse los días sábados a las diversas comunidades donde se encontraban las colonias de costarricenses¹⁴, a prestarles los servicios consulares, lo que dio como resultado que el trabajo reunido en los días sábado era igual e incluso mayor, al que se recaudaba durante la semana laboral.

El consulado con la mayor cantidad de costarricenses empadronados es el Consulado General de Costa Rica en Nueva York¹⁵, el cual ostenta, además, las jurisdicciones de New Hampshire, Maine, Vermont, Massachusetts, Connecticut, Rhode Island, New Jersey y Pennsylvania, todos estados que se encuentran a cientos de kilómetros de la sede consular costarricense, que está ubicada en Manhattan en la ciudad de Nueva York.

¹³ A raíz de esta cifra, el envío del personal del TSE, se dio únicamente a todos los consulados de Costa Rica ubicados en los Estados Unidos, México, España y la ciudad de Toronto en Canadá. Posteriormente, para la segunda ronda, el envío de personal del TSE se dio a los consulados que tuvieran más de dos mil votantes empadronados (Entrevista personal con la encargada del voto en el extranjero 2018, Paola Alvarado, 19 de mayo de 2018).

¹⁴ Con el tiempo esa práctica se denominó Consulado Móvil y fue adoptada por otras sedes consulares del Gobierno de Costa Rica.

¹⁵ El 71% de los votantes en el extranjero reside en Estados Unidos, principalmente en Nueva York, Los Ángeles, Washington y Miami. Después, aparecen Canadá, México y España.

El realizar un viaje al consulado resulta muy oneroso. Sólo para ilustrar, tomaremos el caso hipotético de un costarricense que se desplaza desde Boston a Manhattan; este individuo dejará de percibir un día de su jornada laboral, lo cual tiene un costo aproximado de US\$77.60¹⁶, luego, debe agenciarse el transporte (suponiendo que sea en autobús, un tiquete estándar de ida y vuelta desde Boston a New York vale US\$28)¹⁷ y la alimentación respectiva (US\$12)¹⁸, de modo que, austeramente, estamos hablando de US\$117.60.

Ante lo dispendioso de la gestión, será práctico desplazarse el día de las elecciones sólo para aquellos que viven relativamente cerca de la sede del consulado, es decir, para los habitantes de las zonas limítrofes de New Jersey y Connecticut.

En las elecciones de 2014 se brindó la oportunidad de votar en todas las sedes donde existía un consulado costarricense, cada uno de esos votos en el extranjero costó en promedio US\$43.30; el TSE debería procurar que el dinero que se consume en votos en el extranjero se utilice de la manera más eficiente, sea invirtiendo recursos en los lugares identificados como los que conglomeran el mayor número de empadronados.

a. UN TESTIMONIO COINCIDENTE: LA EXPERIENCIA EN LA INDIA

En las elecciones presidenciales de 2018 el único voto que tuvimos, aparte del personal diplomático, llegó en la segunda ronda y correspondió al del costarricense Rolando Camacho Calderón quien nos manifestó la misma problemática que los otros compatriotas habían externado hace más de una década en Nueva York: ¡la distancia y lo oneroso del traslado incide directamente en la disposición de salir a votar!

El costarricense, vive en la provincia de Maharastra, en la ciudad de Pune, aproximadamente a mil cuatrocientos kilómetros al suroeste de Nueva Delhi. El señor Camacho nos comentó que para llegar a votar a Nueva Delhi tuvo que tomar un vuelo de dos horas. Lo hizo porque aprovechó para pasear con su esposa mexicana y convirtieron la salida en un paseo, pero de no haber sido así, lamentablemente no hubiera podido disponer del dinero que implicaba hacer un viaje a la capital de la India, únicamente para presentarse a votar.

Por todo lo anterior, planteamos la hipótesis de que para reducir el abstencionismo del voto en el exterior, no es necesario enviar funcionarios del TSE a todos los consulados, sino que el dinero que se ahorra de tal práctica se utilice para abrir JRV en más puntos estratégicos que sí lo ameriten.

En vista del alto porcentaje de los costarricenses empadronados en la sede costarricense en el estado de Nueva York, con sólo que se abran JRV en otros puntos distintos a la sede del

¹⁶ El salario mínimo por hora para el 2017 en el Estado de New York es de US\$ 9.70. Aunque las elecciones sean en día domingo, los costarricenses de esas latitudes por lo general laboran inclusive en día domingo.

¹⁷ Tiquete comprado con una semana de antelación mediante la cadena de autobuses Greyhound.

¹⁸ Efectuando solamente dos comidas en un restaurante de comida rápida.

Consulado General, se aumentará drásticamente el resultado del voto efectivo en el exterior y esto, a un costo menor que enviar funcionarios a países tan distantes y costosos como China o India¹⁹.

5. CONCLUSIONES

No es necesario que se envíe a un funcionario del TSE como miembro de JRV para garantizar la transparencia del sufragio en el extranjero, lo que se debe hacer es comprender las prohibiciones que rigen a los funcionarios consulares –por comisión y de carrera- y que por ese día de elecciones, sea su superior jerárquico el TSE, hecho que implica una reforma al reglamento al estatuto del Servicio Exterior de la República.

Una forma de disminuir el abstencionismo del voto en el extranjero es mediante la existencia de JRV en los núcleos donde se encuentra la población costarricense (al menos en el caso de Nueva York, EE.UU.). Con sólo que coloquen JRV en las ciudades de Bound Brook, Patterson y Trenton todas del estado de New Jersey, se reducirían los índices de abstencionismo en términos generales para el voto en el extranjero. No es cuestión de no gastar, sino de gastar eficientemente. Los partidos políticos están en su derecho de enviar representantes al extranjero para que supervisen las votaciones que se efectúen en el Servicio Exterior, el TSE ha dispuesto desde un inicio, la participación de estos en las elecciones en el exterior.

En las elecciones pasadas, tanto en 2014 como en 2018, no se dio un solo caso anómalo que haya hecho dudar de la transparencia de los funcionarios del Servicio Exterior que atendieron las JRV. Sin embargo, se estaría en mejores condiciones de atender una eventual situación de estas si se diera una supervisión jerárquica directa entre el TSE y los consulados durante el día de la elección.

La situación del país local es un aspecto a considerar para el TSE en lo que respecta a la forma en que procura disminuir el abstencionismo en el extranjero, en especial, si estamos hablando de Estados Unidos, país en donde se encuentra el 71% de los votantes en el exterior.

Por último, la participación del costarricense en el voto extranjero es un proyecto que requiere del mejor esfuerzo de todos: los votantes, los funcionarios públicos, los partidos políticos, los personeros del TSE, e incluso, las autoridades locales donde se encuentran establecidos los consulados del país.

¹⁹ Para enviar a un funcionario del TSE a un consulado, en sesión n. 50-2013 del 6 de junio de 2013, el Tribunal estableció que los consulados debían superar el umbral de 50 electores inscritos, pero también, estableció que podrá enviar funcionarios del organismo electoral a consulados donde no se alcancen los 50 electores inscritos por su cercanía con nuestro país. Lo cual elimina la tesis de que sea por cantidad de electores que se disponga el enviar apoyo a los consulados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agüero, M. (5 febrero 2014). Costo de voto fuera de Costa Rica se duplicó por abstencionismo. *La Nación*. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/elecciones2014/Costo-voto-pais-duplico-abstencionismo_0_1394860554.html Visita febrero 2017.
- Alvarado, P. (2013). Voto en el extranjero: un nuevo reto nacional. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 85-112.
- Bou, Z. (2010). Sistema electoral costarricense, seis décadas de probada efectividad. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 51-65.
- Benadava, S. (1989). *Derecho Internacional Público*. Tercera Edición actualizada. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765 del 11 de agosto del 2009. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica (2004). Ley Contra la corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública. Ley 8422. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53738&nValor3=90841&strTipM=TC
- Costa Rica (1965). Ley del Estatuto del Servicio Exterior de la República. Ley 3530. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34620&nValor3=36513&strTipM=TC
- Costa Rica (2001). Reglamento al Estatuto del Servicio Exterior de la República, Reglamento Ejecutivo n. 29428-RE. Recuperado de <https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=11&tipo=normativa>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). *Informe de evaluación de cónsules del programa voto costarricense en el extranjero*. San José, Costa Rica: TSE.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2014). *Guía práctica de trabajo electoral para integrantes de juntas receptoras de votos en el extranjero*. San José, Costa Rica: TSE.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2013). *Guía básica para el desarrollo de voto costarricense en el extranjero*. San José, Costa Rica: TSE.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Cerca de 70 mil agentes electorales blindan las Elecciones Presidenciales y Legislativas. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/comunicado479.htm>

- González, M. (2017). *Cuando hay transparencia no hay temor a rendir cuentas*. Recuperado de <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=3259>
- Greyhound Company (2017). Web site. Recuperado de <https://www.greyhound.com/en/ecommerce/schedule>
- Grotz, F. y Nohlen, D. (2007). The legal framework and an overview of electoral legislation. En: *Voting from abroad, the International IDEA Handbook*. Suecia: International IDEA.
- Instituto Internacional para Democracia y la Asistencia Electoral (2008). *Voto en el extranjero. Manual de IDEA Internacional*. Suecia: IDEA.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Venezuela: Editorial Nueva Sociedad. Fundación Friedrich Ebert.
- Oviedo, E. (29 julio 2013). Elecciones de Costa Rica del 2014 comenzarán en Australia. La Nación. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/politica/Elecciones-Costa-Rica-comenzaran-Australia_0_1356664361.html
- Russell, K (5 enero 2017). A Higher Minimum Wage in 2017. *The New York Times*. Recuperado de https://www.nytimes.com/interactive/2017/01/05/business/economy/state-minimum-wages.html?_r=0

Libertad de expresión y propaganda electoral a partir de la lectura moral de la constitución propuesta por Ronald Dworkin

Luis Guillermo Palacios Sanabria*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 1 de noviembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2018.

Resumen: Al considerar la definición de derecho propuesta por el jurista norteamericano Ronald Dworkin, según la cual, no solo es un conjunto de normas, también es directrices y principios (1977). Y reconociendo que estos últimos se concentran especialmente en la constitución, intenta el presente trabajo describir de forma general la tesis interpretativa del citado autor, conceptualizada como la lectura moral de la constitución. Dicho propósito, adicionalmente, pretende dar cuenta del contenido constitucional de la libertad de expresión en clave de principios, a través de la revisión de un caso sobre propaganda político-electoral, específicamente, el contenido en la Sentencia SER-PSC-58/2017 del 4 de mayo de 2017 dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud del uso indebido de pauta publicitaria atribuido al Partido Acción Nacional (PAN) en el marco de la fase de intercampana de la campaña electoral para la elección del gobernador del estado de México.

Palabras clave: Libertad de expresión / Interpretación constitucional / Campaña electoral / Propaganda política / Campaña política / Comunicación política / Publicidad / Elecciones locales / Jurisprudencia electoral / Justicia Electoral / México.

Abstract: When considering the definition of law proposed by the American jurist Ronald Dworkin, according to which, it is not only a set of norms, it is also guidelines and principles (1977), and recognizing that the latter are especially concentrated in the Constitution, the present work tries to describe in a general way the interpretive thesis of the aforementioned author, conceptualized as the moral reading of the Constitution. This purpose also seeks to account for the constitutional content of freedom of expression in the key of principles, through the review of a case on political-electoral propaganda, specifically, the content of Sentence SER-PSC-58/2017 of 4 May 2017 issued by the Specialized Regional Chamber of the Electoral Tribunal of the Judicial Power of the Federation of the United Mexican States, due to the improper use of advertising guidelines attributed to the National Action Party (PAN) in the framework of the inter-campaign phase of the electoral campaign for the election of the Governor of the State of Mexico.

Key Words: Freedom of expression / Constitutional interpretation / Electoral campaign / Political propaganda / Political campaign / Political communication / Publicity / Local elections / Electoral jurisprudence / Electoral Justice / Mexico.

* Venezolano, abogado, correo Igpalsauft@hotmail.com. Abogado y especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Fermín Toro (Barquisimeto, Venezuela). Especialista en Derechos Humanos por la Universidad Nacional Abierta (Caracas, Venezuela). Docente instructor de la Escuela de Derecho de la Universidad Fermín Toro (Barquisimeto, Venezuela). Docente-investigador de la Escuela de Derecho de la Universidad Yacambú (Cabudare, Venezuela). Actualmente doctorando/becario del Programa de Doctorado en Derecho mención Constitucionalismo y Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Austral de Chile (Valdivia, Región de Los Ríos-Chile).

1. INTRODUCCIÓN

Buena parte del ordenamiento jurídico global consagra la competencia jurisdiccional constitucional, atribuyendo a cortes o tribunales especializados y jerárquicamente superiores la facultad de garantizar la supremacía constitucional. El ejercicio de esta atribución pasa, en líneas generales, por la resolución de controversias entre los órganos que integran el poder público, la nulidad de instrumentos normativos de carácter administrativo y legal, la revisión de sentencias judiciales y la interpretación de las disposiciones normativas contenidas en la carta fundamental. Esto exige del operador jurídico actuando en sede constitucional o ejercicio de atribuciones ordinarias, hacer uso de técnicas interpretativas que procuren la sólida justificación de su argumento, el cual terminará contingentemente dando contenido a la norma constitucional y afectando su aplicación.

En tal sentido, el uso de argumentos interpretativos juega un papel importante, el cual, en virtud del fenómeno de constitucionalización transversaliza la práctica procesal administrativa y jurisdiccional en sus distintos ámbitos competenciales. De esto, del adecuado uso de argumentos interpretativos, no escapa la actividad del operador jurídico electoral que tiende, en virtud del señalado fenómeno, no solo a la aplicación directa de la legislación electoral, sino también del ordenamiento constitucional que no es ajeno al tratamiento de la actividad política y eleccionaria.

Por ello, el presente trabajo aborda, del amplio catálogo de tesis interpretativas desarrolladas, específicamente la denominada como Lectura moral de la constitución del jurista norteamericano Ronald Dworkin. Esta particular tesis apuesta a la búsqueda de soluciones a partir de la reflexiva consideración de los principios del ordenamiento jurídico constitucional, los cuales han de incidir en la actividad decisoria del aplicador del derecho, quien al mismo tiempo se convierte en guardián de los propios fundamentos del sistema jurídico y democrático.

Finalmente, pretende el presente esfuerzo intelectual revisar un caso concreto de la jurisdicción electoral mexicana –en el cual concurren derechos fundamentales, dispositivos legales y principios constitucionales– a la luz de la lectura moral de la constitución como práctica interpretativa.

2. DWORKIN Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Es inevitable relacionar el catálogo de derechos civiles y políticos con las precondiciones (Nino, 2009) o condiciones mínimas supuestas para el estado democrático. En cierta forma, la Carta Democrática Interamericana (OEA, 2001) positiviza en su texto algunas de las mencionadas condiciones, que no son más que el conjunto básico de medios instrumentales y sustanciales que deben articular el proceso democrático en nuestra región.

Tal empresa normativa del Sistema Interamericano procura, con evidente dificultad, estandarizar la praxis democrática y proveer a los organismos del propio sistema herramientas coherentes para la evaluación del estado actual del régimen democrático en los Estados parte del referido

instrumento internacional. Las disposiciones de la Carta, aunque genéricas dado su evidente carácter político, no distan de los requerimientos mínimos para la concepción contemporánea de democracia asociativa propuesta por Ronald Dworkin (2003).

Si bien es cierto, dicha concepción no constituye el interés del presente trabajo, es menester referir el término, especialmente al considerar la libertad de pensamiento y de difusión de información e ideas como nociones medulares del proceso democrático, por lo menos por dos razones si se quiere evidentes: la primera, relacionada con la toma de decisiones y la deliberación que le es inherente; y la segunda, con la dinámica interacción entre gobernantes y gobernados en el ámbito público. Ambos supuestos demandan libre proyección o difusión de las ideas y acceso suficiente a la información, permitiendo así, a todos los miembros de la comunidad política, interactuar libremente y en condiciones de igualdad.

Las mencionadas libertades, tal como fue afirmado, contribuyen a la calidad de la democracia (Schedler, 2008) e inciden favorablemente en el proceso de toma de decisiones. También, su materialización ha permitido, en los últimos años, posicionar en la agenda pública temas de interés que generan la movilización crítica de la ciudadanía en torno a lo político e institucional, especialmente, cuando se trata de asuntos que trastocan la propia legitimidad del sistema o generan controversia social, lo cual supone, habitualmente, someter al debate político y por el propio carácter político de la cuestión constitucional, también al debate judicial, a la libertad de pensamiento y de difusión de ideas e información.

Aunque esto requiera un inventario particularizado, dadas las posturas dicotómicas que pueda generar; las libertades objeto de estudio proveen consecuencias para la causa democrática, en algunos casos plausibles y en otros lamentables. Esto último dependerá de la amplitud que el ordenamiento le otorgue. En tal sentido, se considera relevante destacar, por ejemplo, la polémica causada en Europa por la prohibición a la difusión de discursos que niegan el holocausto Nazi (De Taillac, 2006) o de imágenes que puedan considerarse ofensivas para las comunidades islámicas (Atitar, 2008).

Así mismo, el duro golpe asestado por el terrorismo islámico contra el semanario satírico francés Charlie Hebdo que causó la muerte de doce trabajadores en la propia sede del medio impreso, el cual días antes había publicado una imagen caricaturizada de Mahoma (Agencias, 2015). El histórico caso Watergate, que obligaría a la dimisión del presidente norteamericano Richard Nixon; y mucho más reciente, casos tales como las escuchas de la National Security Agency (NSA), los *Panama Papers*, el escándalo de la Arquidiócesis de Boston denunciado por el diario *The Boston Globe* o el cierre de Radio Caracas Televisión en Venezuela.

La breve y desde luego insuficiente reseña pretende poner de relieve la importancia y las consecuencias derivadas del ejercicio de la libertad de expresión y difusión de información. Previendo en tales términos y a los efectos de contextualizar el presente trabajo, conocer los contenidos y límites admisibles de tal derecho en el ámbito democrático a partir de la concepción propuesta por Ronald Dworkin, quien, en su densa obra, advierte su liberal consideración del concepto a partir del esencialmente controvertido contenido de la Primera Enmienda de la Constitución Norteamericana (Dworkin, 2012).

En tal sentido, Dworkin define la libertad de expresión, a partir de los supuestos copulativos que la conforman, por una parte, la denominada *función medular histórica*, en referencia a la Primera Enmienda, entendida como la garantía de libre manifestación, que asiste a todos los miembros de la comunidad política al hacerse parte del debate de los asuntos de interés general, lo cual es óbice, a criterio del citado autor, para la efectista concepción de la libertad de expresión esgrimida por los medios de comunicación norteamericanos, quienes comprenden esta última *como una especie de fuero privado o escudo multiuso para periodistas* (Dworkin, 2009, p. 289).

Dicha concepción delineó el *iter* argumentativo de populares debates políticos y judiciales en los Estados Unidos, hasta el punto de amenazar la integridad de la libertad objeto de estudio, la cual, considerada erróneamente como una prerrogativa exclusiva de los medios y periodistas, obligaría en una sociedad jurídica y democráticamente organizada a establecer límites o equilibrios al poder de los medios. Esto, incluso, divide el debate en torno al contenido y alcance de la Primera Enmienda; por una parte, hay quienes consideran que la materialización de la libertad de difusión de ideas e información está destinada a la protección del público receptor (audiencia); y por otra, la protección del orador o de quien difunde el mensaje (emisor). Al respecto, Dworkin, puntualiza:

Las teorías que se preocupan de proteger a la audiencia formulan generalmente lo que ha llamado un argumento de política en defensa de la libertad de expresión y de la libertad de prensa. Es decir, en estas teorías se argumenta que los periodistas deben tener ciertas prerrogativas, no porque ellos u otros tengan derecho a una protección especial, sino con el fin de garantizar algún beneficio general para la comunidad como un todo, así como los agricultores deben recibir a veces ciertos subsidios del Estado, no para su beneficio personal sino para garantizar también un beneficio para la comunidad. Por otro lado, las teorías que se preocupan por proteger al emisor formulan argumentos de principio para defender la libertad de expresión. (2009. p. 291).

El texto citado revela con claridad la distinción propuesta por Dworkin y su recurrente apelación a principios¹, los cuales suscriben la preminencia del derecho o libertad aun frente a los intereses comunes, pues a su criterio, subsumir una libertad fundamental del estado democrático en la limitada y limitante idea de política pública² implica someter, con preocupante flexibilidad, la expresión y difusión de ideas a contingentes razones que en estos tiempos suelen tener peligrosa frecuencia: intereses nacionales, moralidad y costumbre imperante, intimidación y honorabilidad, sensibilidad de la audiencia, oportunidad del mensaje y cualquier otra (sin) razón de quien se atribuya la defensa del interés general o defina las políticas públicas que pueda esgrimir.

¹ Dworkin define Principios, como un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad (Dworkin, 2012).

² Dworkin, con relación a directriz o política pública comenta: el tipo de estándar que propone un objetivo que ha de ser alcanzado; generalmente, una mejora en algún rasgo económico, político o social de la comunidad (Dworkin, 2012).

En clave de principios, se amplía el contenido de la libertad de expresión, con un valor o características multidimensionales, dadas las particularidades de esta libertad, admitiendo no solo la especial protección de quien difunde un mensaje, sino también, el derecho a escuchar que asiste al individuo. Esto sin desconocer que, esta manifestación propia de un régimen de libertades demanda igualmente fórmulas de equilibrio, pues tal como afirma el autor, su ampliación o disminución es un asunto complejo que compromete libertades básicas, correspondiendo al legislador y por consecuencia de una controversia, al juez, trazar líneas que permitan resolver los dilemas que esta libertad supone cuando se contrapone a otras libertades o intereses, lo que obliga a cuestionarse ¿Cuándo es admisible la censura?

Partiendo de la interrogante planteada, corresponde ahora detallar algunos aspectos del método interpretativo propuesto por Ronald Dworkin, pretendiendo con ello, dar algunas luces que respondan al anterior cuestionamiento.

3. LECTURA MORAL DE LA CONSTITUCIÓN

La constitución expresa inicialmente las voluntades en torno a un acuerdo político que da forma al Estado y las relaciones de poder, por lo que tiene un evidente carácter político conjugado con las pretensiones de orden jurídico derivadas de cada una de sus disposiciones normativas. Así, se compone de un conjunto de declaraciones generalmente abstractas y conceptos esencialmente controvertidos que requieren necesariamente del proceso de asignación de significado o interpretación para la efectiva puesta en práctica de su imperio normativo (Núñez, 2016).

Esta condición del instrumento político fundamental, relacionado con la cuestión política, que es inherente a la cuestión constitucional, abre las puertas, según Dworkin a la lectura moral de la constitución (Dworkin, 2004), polémica praxis que da al traste con la distinción entre derecho y moral; y propone a los operadores jurídicos una lectura y consecuente interpretación de las cláusulas abstractas en clave principista. Según propone Dworkin, tales disposiciones no son más que principios morales sobre decencia política y justicia positivizados en la constitución y así deben ser interpretados.

Tal encomienda corresponde a los jueces constitucionales, quienes a partir de la concepción de la democracia asociativa propuesta por el referido autor o de la democracia deliberativa de Nino (2009), se constituyen en una especie de guardianes de las condiciones mínimas o precondiciones de la democracia, siendo estas últimas un breve espacio que admite el rol del juez constitucional en oposición a la tesis o premisa mayoritarista. Dichas precondiciones podrían entenderse como una constelación de principios conformadores de la idea democrática y al mismo tiempo articuladores de las libertades necesarias para la concreción del Estado democrático.

En consideración a lo anterior, la puesta en práctica de este método o aproximación moral a la comprensión del orden constitucional, según su proponente, requiere del operador jurídico la especial consideración y sucesiva ejecución de supuestos que podrían, pese a las dificultades que

esto implica, garantizar una práctica interpretativa valorativa en la cual, no medie la concepción moral del operador, si no, la concepción moral y los principios propios del sistema³, los cuales han sido ampliamente aceptados por la comunidad y los precedentes del foro jurídico.

Así las cosas, el operador jurídico se posiciona frente a la cláusula abstracta con la intención de generar una aplicación concreta de esta, partiendo de la consideración de un conjunto de ideales políticos y jurídicos conformadores del sistema. Dworkin propone, para el caso norteamericano, lo consagrado en el *Bill of Rights*, configurándose como el marco interpretativo a partir del cual se otorgará significado a la disposición, previendo, igualmente, la necesaria remisión a la comprensión histórica y la integridad constitucional.

La ejecución de tal ejercicio interpretativo pretende dar con un abanico de principios vinculados a la disposición y derivar en el mejor principio aplicable al caso concreto. Tal como afirma Dworkin:

La lectura moral les pide que encuentren la mejor concepción de los principios morales constitucionales, el mejor entendimiento de lo que la igualdad de estatus moral de hombres y mujeres realmente requiere; por ejemplo, que encaje con el amplio relato de los antecedentes históricos de los Estados Unidos. No les pide que sigan los susurros de sus propias conciencias o las tradiciones de su propia clase o secta, si éstas no pueden considerarse comprendidas en esa historia. (2004, p.111).

4. LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y PROPAGANDA ELECTORAL

En virtud de las consideraciones previas y para de satisfacer los fines propuestos inicialmente, corresponde comentar el contenido de la Sentencia SER-PSC-58/2017 del 04/05/2017 dictada por la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos (Tribunal Electoral, 2017) en virtud del uso indebido de pauta publicitaria atribuido al Partido de Acción Nacional (PAN) en el marco de la fase de intercampaña de la campaña electoral para la elección del gobernador del estado de México (Zepeda, 2017).

Sin embargo, previo al desarrollo de lo anunciado, es necesario señalar que la campaña electoral y la actividad de propaganda son una manifestación concreta de la libertad de expresión y del derecho a la información (Robles, 2002). En efecto, al constituir las mencionadas libertades una parte de los fundamentos indispensables del Estado democrático contemporáneo y adicionalmente al valorar la campaña electoral como parte del proceso de conformación de la voluntad política, se hace imperativo destacar la relevancia de la puesta en práctica de estas libertades en el ámbito electoral. Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos explica el valor de la libertad de expresión en una sociedad democrática:

³ A pesar de que el operador judicial o administrativo está afectado por su propia realidad y es parte del sistema, la tesis de Dworkin pretende un desdoblamiento de los operadores de justicia, con ello busca que, su actuación responda a los principios conformadores del sistema jurídico y no a las motivaciones morales personales.

La libertad de expresión (...) es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos (...) y en general quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende se puede afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre. (CIDH, OC-5/85, 1985, párr. 70).

En tal sentido, el desarrollo de una campaña electoral y la difusión de la propaganda permiten a los actores en contienda exponer públicamente su aspiración, su particular concepción de los asuntos de interés, así como, aspectos puntuales de gestión y políticas públicas. Así mismo, en evidente relación dual de la libre expresión, el cuerpo electoral ejercita el derecho que le asiste de conocer la oferta electoral, apoyarla u objetarla conforme a la identificación personal o ideológica y conformar reflexivamente la voluntad que será sufragada. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó, en el fallo *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* conocido como “La última tentación de Cristo”, que:

...la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social, a saber:

ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno. (CIDH, Resolución Serie C No. 73, 2001, p. 27).

Ahora bien, dicho proceso, descrito genéricamente, es instrumentalizado por las disposiciones constitucionales y la legislación especializada, por lo menos, para los Estados parte de la Carta Democrática Interamericana y otros instrumentos regionales sobre democracia y procesos electorales. La puesta en escena de la campaña electoral y la difusión de propaganda política es ampliamente regulada en la actualidad⁴, no con un mero fin limitante; en todo caso, la apuesta de la regulación es garantizar la igualdad de los actores en campaña, ampliar la posibilidad de acceso del electorado al mercado de ofertas electorales, darle legitimidad al sistema democrático y velar por lo dispuesto en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵. Esto, no solo en el acto de votación, sino también en los procesos previos que lo configuran. Siendo en definitiva, condiciones limitantes del ejercicio de la libertad de expresión, necesarias como precondition del régimen democrático (Sanmartí, 2005).

⁴ Por ejemplo, el capítulo VII del Código Electoral de Costa Rica (2009) regula la propaganda e información con fines políticos. Igualmente, el título VI de la Ley Orgánica de Procesos Electorales de Venezuela (2009) establece las condiciones generales de los actos de campaña y difusión de propaganda electoral.

⁵ Transcripción parcial: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (OEA, 1969).

Realizadas las precedentes consideraciones conceptuales, corresponde abordar el contenido del citado fallo, atendiendo la directriz interpretativa propuesta por Ronald Dworkin; es decir, con los lentes de la lectura moral y, consecuentemente, en clave de principios. El fallo objeto de estudio resuelve una denuncia por uso indebido de pauta publicitaria, el cual ordena la suspensión de difusión del spot publicitario intitulado “Microbús Edomex” atribuido a la organización política mexicana Partido Acción Nacional (PAN), como se refirió anteriormente, en el marco de la fase de *intercampaña* de la campaña electoral para la elección del gobernador del estado de México. La denuncia, incoada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), advirtió a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral la sucesión de hechos constitutivos de falta, según la normativa electoral: actos anticipados de campaña y utilización de la imagen de menores de edad.

La pieza publicitaria recrea un robo a mano armada de un autobús en Ciudad de México; en el acto, el delincuente profiere arengas en favor de su actuar queriendo reflejar la criminalidad y el ámbito de impunidad, finalmente, reprocha a los pasajeros haber votado por el PRI en la anterior elección. Concluye la cuña proyectando el logo del PAN (ConectaMedia, 2017). A los fines del ejercicio propuesto, solo interesa la primera queja formulada y las consideraciones extendidas por el operador jurídico electoral sobre esta y sobre los principios inherentes al ejercicio de la libertad de expresión en los actos de campaña y propaganda político-electoral.

Tal como expresa el propio fallo, su función se limita a determinar si el partido difusor utilizó bien o mal su prerrogativa de radio y televisión en la fase de *intercampaña*, periodo este en el cual solo se admite la difusión de piezas propagandísticas genéricas que fomenten la participación ciudadana y no promuevan candidatura alguna. El Tribunal alude reiteradamente al derecho constitucional que asiste a las organizaciones con fines políticos y candidatos independientes de hacer uso de los medios de comunicación y de las franjas dispuestas por el Estado para la difusión de su mensaje; sin embargo, advierte de la existencia de límites necesarios y generadores de equilibrio, por ello, puntualiza en relación con la fase de *intercampañas*:

De esta manera, dentro del ejercicio de dicha prerrogativa, los partidos políticos pueden fijar planteamientos relativos a sus ideas, políticas o posiciones críticas respecto a temas de interés general, como una de las herramientas legales para alcanzar sus fines, lo que favorece el debate sobre asuntos de relevancia pública, previo a la efectiva competencia que se da en la fase de campaña. (TEPJF, SER-PSC-58/2017, 2017, p. 11).

Constatadas por el Tribunal, las características del mensaje contenido en la pieza publicitaria dan cuenta, tácitamente, de un conjunto de elementos definidores del Estado democrático y necesarios para debate político institucional promovido por los partidos; entre, ellos la crítica u objeción a las autoridades y sus organizaciones políticas de origen. Sin embargo, el carácter legitimador del proceso electoral exige la reglada sucesión de sus etapas, elemento que concreta la garantía de igualdad y competitividad exigida a la elección democrática, ambos principios emblemáticos de la disciplina electoral, expresados en la noción de conservación de la voluntad popular y participación en pie de igualdad. Al respecto, el Tribunal expresó:

Es importante hacer énfasis en que la crítica al gobierno como tal, sin duda, es bienvenida en todo momento, porque abona al pleno ejercicio del derecho humano a la libertad de expresión en su dimensión dual, pero en este caso particular, por estar justo en proceso electoral, la alusión y crítica directa al partido político se asocia más a esa contienda o competencia que al gobierno, no obstante que el titular del ejecutivo del Estado sea del propio partido político que se cuestiona en el promocional. En la etapa de intercampaña los mensajes deben ser genéricos e informativos, tal como se expone en la parte normativa y conceptual de esta sentencia. (TEPJF, SER-PSC-58/2017, 2017, p. 14).

Las limitaciones a la libertad de difusión de ideas en el ámbito político electoral, admitidas incluso en el sistema interamericano, transversalizan los regímenes electorales de nuestra región, provistas de justificación principista, pues el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos exceptúa de la protección impuesta por la libertad aquí brevemente estudiada aquellas prácticas que atenten contra los valores del sistema democrático y menoscaben el orden público.

Es importante relevar que las referidas limitaciones no suponen la práctica de censura previa, pues como recientemente ha establecido el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en sentencia 220-E1-2018:

En una reiterada línea de decisión de este Pleno en cuanto a que, aun cuando el artículo 12 inciso j) del Código Electoral atribuye a este Tribunal la labor de “*velar por el debido cumplimiento de la normativa referente a la propaganda electoral*”, ese encargo **no se traduce en una habilitación para ejercer un control sobre el contenido de la propaganda de los partidos políticos en campaña electoral**, al punto de suspenderla o modificarla, dado que esta únicamente es aplicable frente a las limitaciones y prohibiciones expresamente señaladas en la ley o en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos vigentes en el ordenamiento costarricense.
(...)

Desde esa consideración, y *contrario sensu*, el control que sí está habilitado para ejercer este Tribunal, en materia de propaganda político-electoral, se concentra en la fiscalización de los periodos de veda –de acuerdo con el artículo 136 del Código Electoral–, el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios dispuestos para su reconocimiento con cargo a la contribución estatal (resolución n. 1792-E7-2008 de las 14:40 horas del 14 de mayo de 2008) y, por último, en la prevención de situaciones extraordinarias, como las prescritas en párrafo quinto del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (resoluciones n.ºs 3426-E7-2013 y 3873-E8-2013). (Resaltado es del original).

Sin embargo, las legítimas limitaciones a la propaganda electoral, al considerar los principios que el propio Dworkin lee en la Primera Enmienda norteamericana, obliga al estudio pormenorizado de la práctica electoral objetada y la consideración del necesario espectro de libertades que tal actividad requiere, asignando un rol al juez o a la administración electoral, de guardián de piezas claves del rompecabezas institucional que articula la democracia.

Ahora bien, la doctrina procesal electoral distingue en el ordenamiento jurídico mexicano y en la praxis habitual del Tribunal Federal Electoral tres fórmulas interpretativas: la gramática, la sistemática y la funcional (Rojas, 2010); sin embargo, tal limitación formal no ha impedido la puesta en práctica de variadas tesis interpretativas ajustadas a las particularidades de la fenomenología electoral y la resolución de controversias en este ámbito. Así, es posible detallar en el contenido del fallo objeto de estudio la concurrencia de las formulas sistemática y funcional.

La primera, la sistemática, evidenciada en el constructo de fuentes normativas que citadas en el texto y traídas a la consideración de los hechos pretenden, en el análisis desplegado por el operador, encontrar las respuestas y las razones justificatorias de la acción jurisdiccional, la determinación de falta y la decisión, procurando la plenitud del ordenamiento aplicado al caso. Nótese, las continuas referencias a la legislación propia del ámbito competencial (electoral), a las disposiciones constitucionales comprometidas (libertad de expresión y difusión de mensajes en campaña electoral y derechos del niño) y a los instrumentos internacionales suscritos y ratificados por México.

La segunda, la funcional, según la define Santiago Nieto (2005) como la que comprende todos los factores vinculados a la creación, aplicación y funcionamiento del derecho. Esta obliga al operador jurídico a dialogar con las intenciones legislativas–institucionales y a la par con las realidades que circundan el caso, lo que en el ámbito aquí estudiado serían las circunstancias sociopolíticas inherentes a la actividad electoral.

El juzgador, en reiteradas ocasiones, respecto de las campañas políticas destaca los fines de la legislación electoral sobre la materia, los derechos que asisten a las organizaciones con fines políticos y al cuerpo político electoral; y al mismo tiempo, se detiene reflexivamente en la consideración de la pugna política natural en periodos electorales. Sobre la exposición de niños en campaña y en un spot publicitario violento, precisó las condiciones actuales de delincuencia y crimen organizado en México advirtiendo que tal estado de cosas obliga a morigerar la relación de los niños con la violencia, aunque sea en un ámbito simulado.

No hace directa alusión el fallo a específicas tesis y criterios interpretativos y no resuelve el contenido de una norma afectada por algún concepto controvertido. Sin embargo, el *thema decidendum* contrapone libertades fundamentales y con una importante carga política, por una parte, y por la otra los límites legítimos a la libertad de expresión y la protección de los niños. Estas dicotomías obligan al operador judicial electoral, como en efecto se desprende de la sustentación del fallo, a recurrir inicialmente a consideraciones de principios que asocia con el Estado democrático y cuyo contenido ha sido desarrollado por instancias jurisdiccionales superiores; entre ellos, la libertad de expresión como supuesto del régimen democrático mexicano, la igualdad de los actores políticos en contienda, la proporcionalidad, el acceso libre a la información electoral y el principio de protección reforzada de los intereses del niño.

Dicha apelación a principios que conforman el ordenamiento jurídico, así como la valoración de las circunstancias sociopolíticas pueden estar reflejando aspectos característicos de la lectura moral o como la conceptualiza Santiago Nieto (2005) el Paradigma Herculeano.

5. Conclusión

Pretendió el presente trabajo dar una mirada a la *praxis* interpretativa propuesta por Ronald Dworkin, denominada *lectura moral de la constitución*. Método particular, pues apela a consideraciones de orden axiológico y admite una relación entre el quehacer político y el judicial; reclamando del juzgador la búsqueda de los principios contenidos en el ordenamiento objeto de interpretación y su aplicación al caso concreto controvertido, librando al juzgador de ataduras objetivistas, pero sometiéndolo a la consideración de los conceptos morales trascendentales sostenidos por la comunidad política a la cual pertenece, la sucesiva construcción de criterios jurídicos por su pares y la responsabilidad que le corresponde en su condición de conservador de las reglas básicas que articulan el sistema jurídico y democrático.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atitar, M. (3 de noviembre de 2008). Marruecos prohíbe la difusión del semanario francés L'Express por atentar contra el Islam. *El País*. Recuperado de https://internacional.elpais.com/internacional/2008/11/03/actualidad/1225666812_850215.html
- Agencias (8 de enero de 2015). Al menos 12 muertos en un tiroteo en la sede de Charlie Hebdo, el semanario francés que publicó las caricaturas de Mahona. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.es/internacional/2015/01/07/54ad132422601d72428b4577.html>
- ConectaMedia (marzo 29, 2017). Spot: Microbús Estado de México-PAN [Archivo de Video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=xztjZRdNpiM>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (1985). Opinión consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre sobre la colegiación obligatoria de periodistas. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_05_esp.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2001). Resolución Serie C n. 73 del 5 de febrero de 2001. Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_73_esp.pdf
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución 220-E1-2018 de las a las diez horas del dieciséis de enero.
- De Taillac, M. (19 de febrero de 2006). Negacionismo, un delito solo en algunos países. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/diario/2006/02/19/internacional/1140303604_850215.html
- Dworkin, R. (2003). *La democracia posible*. Barcelona, España: Paidós.
- Dworkin, R. (2012). *Una cuestión de principios*. Buenos Aires, Argentina: Siglo Veintiuno.

- Dworkin, R. (2004). La lectura moral y la premisa mayoritarista. En Hongyu, H. y Slye, R. (eds.). *Democracia deliberativa y derechos humanos*, pp. 101-139. Barcelona: Gedisa.
- Dworkin, R. (2009) ¿Está la prensa en los EE.UU. perdiendo la protección de la Primera Enmienda? En *Estudios Públicos*, (114), 281-308.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2017). Sentencia SER-PSC-58/2017 del cuatro de mayo.
- Nieto, S. (2005). *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*. México DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Nino, C. (2009). *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona, España: Gedisa.
- Núñez, A. (2016). Regulación de la interpretación en el derecho. *Economía Revista en Cultura de la Legalidad*, (11), 163-175.
- Organización de Estados Americanos (2001). Carta Democrática Interamericana. (2001). Lima, Perú: OEA.
- Robles, F. (2002). Libertad de Expresión y propaganda electoral: caso paraguayo. En Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Sistema interamericano de derechos humanos y libertad de expresión en Paraguay*, pp. 227-253. San José, C.R.: IIDH.
- Rojas, V. (2010). El uso de los argumentos interpretativos en el Derecho Electoral. *Apuntes Electorales*, (41), 83-103.
- Schedler, A. (2008). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal del Acceso a la Información Pública.
- Sanmartí, J. (2005). Los Límites de la Libertad de Expresión en los Procesos Electorales. *Razón y Palabra Revista Digital*, (44). Recuperado de <http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n44/jsanmarti.html>
- Zepeda, A. (29 de marzo de 2007). Tribunal Electoral suspende spot del PAN en Edomex. *Excelsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/03/29/1154734>

El sistema electoral ecuatoriano en un Estado garantista

Ricardo Fabricio Andrade Ureña*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 12 de marzo de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de junio de 2018.

Resumen: Pone a discusión las reformas que ha sufrido el sistema electoral ecuatoriano a partir de la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador en el año 2008; realizando la exposición acerca de la necesaria y obligatoria adecuación de las políticas electorales a la prevalencia constitucional y pirámide normativa señaladas en los artículos 424 y 425 de la Constitución; también analiza los principios fundamentales de la justicia electoral y su aplicación en los procedimientos administrativos y jurisdiccionales. En el contexto mencionado, realiza una síntesis de las reformas legales que ha sufrido el Código de la Democracia a partir de su vigencia, y la coyuntura política que gira alrededor de dichas reformas. Además, analiza principales mecanismos de democracia existentes y su uso por parte de la ciudadanía.

Palabras clave: Sistemas electorales / Reformas electorales / Organización electoral / Democracia directa / Participación ciudadana / Principios del derecho electoral / Seguridad jurídica / Derecho electoral / Ecuador.

Abstract: The article discusses the reforms of the Ecuadorean electoral system based on the validity of the 2008 Constitution of the Republic of Ecuador. It points out the necessary and compulsory adjustment of electoral policies to the constitutional prevalence and pyramidal norm established in articles 424 and 425 of the Constitution. It also analyzes the fundamental principles of electoral justice and their application in administrative and jurisdictional proceedings. Within the aforementioned context, it carries out a review of the legal reforms of the Code of Democracy since it came into effect, and the political juncture around said reforms. In addition, it analyzes current main mechanisms of and their use by the citizens.

Key Words: Electoral systems / Electoral reforms / Electoral organization / Direct democracy / Citizen participation / Principles of electoral law / Judicial security / Electoral law / Ecuador.

* Ecuatoriano, abogado, correo ricardo77.77@hotmail.com. Se desempeña como juez de Unidad Judicial de la Familia Mujer Niñez Adolescencia y Menores Infractores. Abogado y licenciado en Jurisprudencia de la Universidad Nacional de Loja. Magister en Derecho Civil y Procesal Civil, Universidad Técnica Particular de Loja; especialista en Contratación Pública y Modernización del Estado, Universidad Andina Simón Bolívar; Diplomado Superior en Derecho Notarial y Registral, Escuela Politécnica Ecológica. Docente del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Universidad Autónoma de los Andes, Universidad Nacional de Loja, Universidad Técnica Particular de Loja e Indoamérica. Ha laborado como secretario de la Delegación Provincial Electoral de Loja, así como vocal y presidente de la Comisión Jurídica de la Junta Provincial Electoral de Loja.

1. INTRODUCCIÓN

En el Ecuador, la reforma constitucional fue el pie de lucha ofertado por las organizaciones políticas en las distintas contiendas electorales, pues se la identificaba como el único medio para sacar al país de la crisis política que vivió en los últimos años de los noventa y primeros del dos mil. Al respecto, Amirante y Saccomanno mencionan:

La reforma Constitucional ocupa en la actualidad el centro del debate que hasta hace poco tiempo ocupaba la reforma electoral. Este fenómeno, cada día más evidente, se debe a la insatisfacción general –una de las pocas opiniones compartidas por los partidarios y los adversarios del sistema mayoritario– que han producido los resultados del ansiado tránsito de la primera a la segunda república. (1997, pp. 89-90).

Lo expuesto deja en evidencia que no solo en Ecuador, sino en toda América Latina, los aires de una nueva constitución son el reflejo de los intereses y las necesidades ciudadanas.

En Ecuador, la Constitución del 2008 es un reflejo del ejercicio ciudadano que permitió que la estructura estatal sufriera una modificación sustancial donde, inclusive con la finalidad de ciudadanizar el aparataje estatal, incorporó dos nuevas funciones del Estado.

Por ende, dicha carta suprema implica un nuevo sistema de justicia, puesto que el Estado ecuatoriano pasa a ser por excelencia constitucional y, por consiguiente, garantista. Lo cual obliga a que los poderes estatales apliquen de manera directa la Constitución y, obligatoriamente, los principios que se encuentran regulados en esta.

La investigación realiza un análisis del sistema electoral ecuatoriano y la necesaria evolución hacia un Estado garantista, tomando como sustento la conformación y legitimidad de elección de la autoridad electoral, así como la distribución que existe en el ejercicio de las actividades administrativas y jurisdiccionales dentro de la función electoral. Además, ofrece al ciudadano los principales mecanismos de democracia que existen en el Ecuador, y con el fin de que tengan una visión general de la normativa que los regula, para que el ejercicio de dichos mecanismos sea efectivo y permita una verdadera participación e involucramiento ciudadano en los procesos democráticos.

Por otra parte, el estudio permite evidenciar los principios relevantes que rigen la materia electoral, con énfasis en la explicación de las diferencias que existen entre el ámbito electoral y la justicia ordinaria, con respecto a los recursos y acciones ciudadanas activadas ante los órganos administrativo y jurisdiccional electorales, para que estas sean presentadas adecuadamente y con la fundamentación y sustento correspondiente.

Este esfuerzo académico implica un análisis de las experiencias alcanzadas en el campo del derecho electoral; a través de una perspectiva histórica-doctrinaria, donde se ha profundizado, principalmente, la aplicación en la práctica de los mecanismos de participación y los principios constitucionales. Por consiguiente, se concentra, desde una visión científica, al utilizar como principales métodos el análisis y la síntesis; recalcando como técnica el ejercicio práctico-electoral.

2. ORGANIZACIÓN ESTATAL Y ELECTORAL

Las constituciones de las repúblicas se constituyen como el pilar fundamental del convivir social; por consiguiente, norman los derechos y las obligaciones que tienen los ciudadanos, así como las principales garantías para hacer efectivas las políticas públicas. En este contexto, Borja, en su calidad de expresidente de la República del Ecuador, al respecto señala:

Es el conjunto sistemático de normas jurídicas fundamentales que rigen la organización y funcionamiento de un Estado y que señalan los derechos y garantías de los miembros. La Constitución indica la forma de Estado y la forma de gobierno que adopta una sociedad y determina las competencias de los órganos gubernativos y los derechos y deberes que corresponden a las personas que se acogen a su ordenamiento jurídico. (2002, p. 1280).

Por consiguiente, la carta fundamental tiene una íntima relación con los sistemas políticos, puesto que además de derechos, establece principios generales de organización política y administrativa del Estado, así como también, políticas generales para el buen vivir.

Igualmente cabe indicar lo señalado respecto del vínculo intrínseco que debe existir entre Estado y Constitución, sobre lo cual Evans señala:

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todas y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que la Constitución establece. (2016, pp. 3-4).

Evans deja sentada la relación directa que existe entre Estado, Gobierno y constitución, evidenciando la relación objetiva y subjetiva que debe existir entre ellos. Esto permite dejar a la discusión la perspectiva personal que provoca frente a si dicha relación genera un verdadero buen vivir entre los habitantes del Estado. También, esta relación tripartita debe encaminarse a satisfacer necesidades de carácter general, fomentando condiciones de vida digna y políticas públicas que promuevan la deliberación pública a través de los derechos políticos y de participación.

Ahora bien, la Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 20 de octubre de 2008, provoca un cambio sustancial en el sistema electoral ecuatoriano, transformando inicialmente la estructura y conformación de la autoridad electoral y, por consiguiente, obligando a una modificación en todo lo referente a los derechos políticos o de participación de las y los ciudadanos.

Iniciaremos con los cambios estructurales que no implican una modificación exclusiva de la autoridad electoral, sino de todo el sistema tradicional de la visión de los poderes estatales; puesto que la distribución del poder dividida en tres grandes funciones como son la ejecutiva, legislativa y judicial se ve transformada sustancialmente con la creación de dos nuevas funciones: la electoral y la de transparencia y control social.

Al respecto, Florence e Isla (2007) señalan:

(...) **Las funciones del Estado pueden ser entendidas como poderes del Estado** (que en un Estado Liberal están sujetas al principio de Separación de poderes y en una monarquía absoluta o en un Estado totalitario se ejercen de forma plena por quien tiene todo el poder -el gobernante absoluto-), o pueden ser entendidas como las competencias de la administración pública, que son ejercidas como funciones públicas por distintos tipos de cargos públicos (distintas magistraturas, cargos electos, funcionarios, etc...).

Desde el punto de vista de la economía liberal clásica o el neoliberalismo, el papel del Estado debe ser el mínimo posible (para Adam Smith limitarse a proporcionar seguridad jurídica y seguridad física -orden público- y cumplir subsidiariamente aquellas funciones incompatibles con los beneficios individuales que se espera de la iniciativa privada); mientras que para el keynesianismo o la socialdemocracia debe haber algún tipo de intervencionismo estatal; que es máxima en la economía planificada del comunismo soviético y tiene distintos grados en el corporativismo fascista. (P. 16). (Resaltado no es del original).

Cabe indicar, que Borja (2002) exclusivamente apunta que son tres las funciones estatales: ejecutiva, legislativa y judicial; puesto que en lo relacionado a la función electoral se limita a decir que es igual a “elecciones”, lo que deja en evidencia que la doctrina en lo que respecta a esta nueva estructura estatal no existía en el país ni en América Latina.

Esta transformación de los poderes públicos nace de una visión del legislador de crear una corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades, en esta necesaria situación híbrida de no solo tener la potestad de elegir, sino también de poder concursar para formar parte de las funciones del Estado; con el objetivo principal de visualizar a la ciudadanía como un actor muchas veces desvalorizado.

Ahora bien, con base en la ciudadanización mencionada anteriormente, debemos recordar la conformación del Tribunal Supremo Electoral, el cual, antes de la vigente Constitución, fue el órgano máximo administrativo y jurisdiccional en materia electoral, que estaba integrado por siete miembros, quienes eran designados por las siete organizaciones políticas más votadas en las últimas elecciones. Idéntica conformación tenían los tribunales provinciales electorales del país, que cumplían el rol del Tribunal Supremo Electoral, pero en cada una de sus jurisdicciones. Sin embargo, al respecto, es obligatorio recordar que a pesar de que la ley obligaba dicha conformación, en la práctica no se cumplía, puesto que generalmente las organizaciones políticas más votadas no tenían un único representante, sino que el número de representantes variaba de conformidad con las negociaciones políticas que se realizaban en el poder legislativo, lo cual se ve afirmado en las últimas integraciones del órgano colegiado del Tribunal Supremo Electoral y de los tribunales provinciales electorales.

Además, es fundamental recordar que el Tribunal Supremo Electoral absorbía tanto las actividades administrativas como la organización de las elecciones; y las jurisdiccionales como conocer y resolver los reclamos administrativos e incluso los recursos jurisdiccionales. Por consiguiente, se constituían en la última instancia en materia electoral, lo que sin realizar un

análisis a profundidad, limitaba el derecho constitucional de recurrir a las decisiones tomadas, así como también generaba una limitación al momento de tener que juzgar en varias instancias los actos emitidos por ellos mismos. Incluso, entraba a debate que la conformación de dicha autoridad electoral se configuraba en un ejercicio de juez y parte, puesto que los principales actores o legitimados que impulsaban acciones ante la autoridad electoral eran, justamente, las organizaciones políticas.

Otro de los temas por analizar es, precisamente, la designación de los vocales que conformaban el Tribunal Supremo Electoral, puesto que, si bien es cierto eran designados por el Congreso Nacional en ese tiempo, bastaba que las bancadas legislativas pusieran en consideración los nombres expuestos por las organizaciones políticas, para que gozaran del estatus de vocales y magistrados electorales.

Ahora bien, en la actualidad, la Constitución vigente trae consigo una nueva conformación para la autoridad electoral, la cual sufre una división natural de funciones entre las actividades administrativas y las jurisdiccionales, con lo que se crean dos instituciones: el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). La primera encargada de los aspectos técnicos, operativos, procedimentales y contravencionales; y la segunda encaminada a resolver los aspectos jurisdiccionales e infraccionarios.

No podemos desconocer que, a pesar de que la normativa electoral se ha adecuando a la Carta Constitucional, aún existen imprecisiones al momento de determinar las competencias de cada institución; a manera de ejemplo, la ambigüedad existente al momento de resolver las infracciones electorales en las cuentas de campaña electoral. Por consiguiente, el poder legislativo es la autoridad encargada de velar por el cumplimiento del principio constitucional de seguridad jurídica, garantizando que estos silogismos se vean solucionados desde la base legal existente.

Refiriéndonos a la actual conformación y designación de las autoridades de la función electoral, cabe indicar que estas son designadas mediante concurso público de méritos y oposición; el primero para seleccionar a 5 consejeros electorales y el segundo para elegir 5 jueces contenciosos. En consecuencia, la estructura institucional actual implica una participación ciudadana en los procesos de selección, donde la postulación queda abierta para cualquier ciudadano ecuatoriano con goce de sus derechos políticos. Sin embargo, es necesario diferenciar el proceso de selección de los miembros del Tribunal Contencioso Electoral, puesto que, además de ser ciudadanos ecuatorianos y estar en goce de los derechos políticos, deben ser abogados con 10 años de experiencia en el ejercicio profesional de la abogacía. Cabe recalcar que los concursos antes mencionados tienen una etapa fundamental para el control social como es la impugnación ciudadana; por consiguiente, la lista de postulantes es socializada por el ente rector encargado del concurso; el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que, a través de la respectiva Comisión de Selección, publica la lista de postulantes con la finalidad de que la colectividad valore sus nombres; y, de considerar los ciudadanos que los postulados no son idóneos, puedan impugnar fundamentada y documentadamente sus nombres.

3. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

Como habíamos mencionado anteriormente, el Consejo Nacional Electoral tiene como su principal función la de organizar, dirigir, vigilar y garantizar los procesos electorales, pero existe una innovación sustancial la cual radica en la existencia de mecanismos idóneos para que los ciudadanos puedan ejercer efectivamente sus derechos, que desarrollan a profundidad nuevas figuras de participación como los mecanismos de democracia directa, representativa y comunitaria.

Antes de hablar de cada uno de los mecanismos de democracia, es indispensable desarrollar el significado de democracia. Al respecto, Sartori señala: “En primer lugar, la democracia, es un principio de legitimidad. En segundo lugar, la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder. En tercer lugar la democracia es un ideal” (2007, p. 2007).

Para Zambrano, es:

La democracia, es un procedimiento para la adopción de decisiones colectivas; a un modo de distribución del poder político, e inclusive a un derecho humano de naturaleza difusa, que a su vez, emerge como prerequisite indispensable para el ejercicio de los demás principios y valores jurídicos-políticos, que al ser consagrados en la Constitución de la República, definen a una forma de organización social. (2012, p. 61).

Es evidente que la definición de democracia hace mucho tiempo dejó de ser “el poder del pueblo” y su desarrollo implica un alcance mucho más amplio al reflejar los mecanismos idóneos para que la voluntad soberana pueda ser plasmada en hechos reales y prácticos. Además, radica en la obligatoriedad del Estado de establecer garantías básicas de organización social que permita a los ciudadanos sentir seguridad tangible e intangible.

En el ámbito electoral, los mecanismos mencionados anteriormente se configuran de la siguiente manera: La democracia directa se ve reflejada a través de tres principales acciones ciudadanas; la primera es la Iniciativa Popular Normativa regulada principalmente en los artículos 61, 3, 103 y 134.5 de la Constitución de la República del Ecuador, así como también en los artículos 2.3, 182, 183 y del 187 al 194 de la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; también en los artículos del 5 al 18 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y los artículos señalados en el Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato. Cabe indicar que este mecanismo de democracia directa puede ser instaurado incluso para enmendar o reformar la carta constitucional, siendo un elemento diferenciador el número de respaldos que debe adjuntar el ciudadano que impulsa dicho mecanismo. Además, obviamente, se activa para realizar cambios en las leyes de la República de manera general.

Haciendo un análisis de este mecanismo, cabe indicar que se activa, principalmente, por los ciudadanos para acudir a un organismo con potestad legislativa; ya sean los gobiernos

autónomos descentralizados cantonales o, a su vez, la Asamblea Nacional; con la finalidad de crear, reformar o modificar cuerpos normativos vigentes en nuestro país, dentro de los que se incluye la Constitución de la República.

Otro de los mecanismos de democracia directa que se activan generalmente es la consulta popular regulada por los artículos 61.4, 104 y 106 de la Constitución de la República del Ecuador; artículos 2.4, 182, 195 al 198 de la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; también los artículos 19 al 24 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y los artículos pertinentes del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato. Este mecanismo se puede activar por el presidente de la República, Asamblea, gobiernos autónomos descentralizados y ciudadanía. Además, sufrió una modificación el 21 de diciembre de 2015, en la que mediante enmienda constitucional efectuada por la Asamblea Nacional, se eliminó que pueda ser realizada sobre cualquier asunto y, por consiguiente, sus limitaciones son directamente proporcionales al actor que la propone.

Además, este mecanismo es activado por tres principales actores; primero el presidente de la República quien puede solicitarlo mediante decreto ejecutivo sobre cualquier asunto; sin embargo, se requiere el dictamen previo y vinculante emitido por la Corte Constitucional. Como segundo actor se encuentran los gobiernos autónomos descentralizados, quienes en su jurisdicción y competencia pueden solicitar la convocatoria a una consulta popular con previo dictamen constitucional. Y finalmente, los ciudadanos que pueden solicitar la convocatoria a consulta popular sobre temas de interés a excepción de los asuntos que se relacionan con la organización político-administrativa del Estado, al gasto público y a los tributos.

El último mecanismo de democracia directa es la revocatoria del mandato que incluso, para su regulación, implicó reformas a la Ley Electoral y Ley de Participación Ciudadana (Registro Oficial n. 445 del 11 de mayo de 2011), puesto que inicialmente no existía un procedimiento determinado para su ejercicio. Ahora, este mecanismo se encuentra normado en los artículos 61.6, 105, 106 de la Constitución de la República del Ecuador; artículos 2.5, 91, 182, 185, 199 al 201 de la Ley Orgánica Electoral de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; también en los artículos 25, 26, 27 y 28 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y los artículos pertinentes del Reglamento para el Ejercicio de la Democracia Directa a través de la Iniciativa Popular Normativa, Consultas Populares, Referéndum y Revocatoria del Mandato.

La revocatoria del mandato puede ser solicitada por cualquier ciudadano o grupo de ciudadanos empadronados en el domicilio electoral de la autoridad objeto de la revocatoria y dicho pedido puede referirse a tres causales: la primera relativa al incumplimiento del plan de trabajo; la segunda, al incumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana y la tercera, concerniente al incumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales.

Ahora bien, en lo referente a la democracia representativa, esta se constituye en el conjunto de garantías que tienen los ciudadanos para elegir y ser elegidos; por consiguiente, se activa al postularse como candidato o elegir a sus representantes para dignidades de elección popular. Por lo cual, es fundamental citar las dignidades de elección popular que existen en nuestro país, que en orden jerárquico, son elecciones nacionales: presidente y vicepresidente en

binomio (sin aplicación de principio de paridad para las candidaturas), parlamentarios andinos y latinoamericanos (estos últimos hasta la fecha sin proceso de elección), asambleístas nacionales y del exterior. Elecciones seccionales: prefectos y viceprefecto (con aplicación del principio de paridad), alcaldes, concejales urbanos y rurales y miembros de las juntas parroquiales rurales, quienes por mandato legal de la disposición transitoria primera del Código de la Democracia serán electos en elecciones no concurrentes con las nacionales. Cabe aclarar en este análisis que la figura de consejero provincial aún existe, debido a que así se denomina a los miembros que integran el Consejo Provincial (prefecta o prefecto, viceprefecta o viceprefecto, y por alcaldes, alcaldesas y presidentes y presidentas de las juntas parroquiales).

Es imprescindible recalcar que la última dignidad que se elige mediante voto popular es la de gobernadores regionales; sin embargo, a pesar de la posibilidad legal señalada en el artículo 245 de la Constitución de la República, hasta la fecha los gobiernos provinciales no han elaborado un proyecto de ley que regionalice determinadas provincias. Por consiguiente, estas dignidades en la actualidad no han sido electas.

Es importante señalar que en el Ecuador, la provincia de Galápagos cuenta con un régimen especial, por lo que no todas sus dignidades son electas mediante procesos democráticos.

Concluyendo con los mecanismos de democracia, tenemos la democracia comunitaria que solamente se encuentra señalada en el artículo 95 de la Constitución de la República; sin embargo, no se encuentra desarrollada en la normativa infraconstitucional; consiguientemente, existe una deuda de los poderes públicos competentes para regular los procedimientos y requisitos a fin de que dicha democracia pueda ser plasmada como un real y efectivo derecho ciudadano.

La tabla 1 presenta el número de comparecencia de los ciudadanos para activar un mecanismo de democracia directa.

Tabla1

Cantidad de solicitudes por tipo de mecanismos de democracia directa

Tipo de mecanismo	Año	Cantidad de solicitudes	Total por tipo
REVOCATORIA DE MANDATO	2015	71	89
	2016	17	
	2017	1	
INICIATIVA POPULAR	2015	2	7
	2016	5	
	2017	0	
CONSULTA POPULAR	2015	25	40
	2016	10	
	2017	5	
Total general			136

Nota: Elaboración con base en los datos de la Coordinación General de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

Como se puede observar, la función electoral y, por consiguiente, el sistema electoral ecuatoriano ha evolucionado, dejando de tener la misión exclusiva de realizar procesos electorales y pasando a cumplir un rol mucho más protagónico como fortalecer el sistema democrático del país mediante una visión garantista, pero también, sin desconocer la función del Tribunal Contencioso Electoral de cumplir con las garantías básicas constitucionales como el debido proceso, con énfasis en el derecho de recurrir a un superior el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre los derechos ciudadanos. Además, no se puede dejar de mencionar la atribución que tiene este órgano jurisdiccional electoral de conocer, en consulta, los procesos de destitución de autoridades de gobiernos autónomos descentralizados y la potestad legal de sancionar a todos los ciudadanos que cometan infracciones electorales.

4. PRINCIPIOS BÁSICOS UTILIZADOS EN MATERIA ELECTORAL

Una vez que se han analizado la conformación, la estructura y las atribuciones y competencias de la función electoral, resulta indispensable profundizar con respecto a los procesos administrativos y jurisprudenciales que ameritan un análisis jurídico; donde los principios constitucionales se constituyen en un elemento de obligatoria revisión por parte de las autoridades administrativas y jurisdiccionales a fin de que adopten las decisiones dentro del ámbito de sus competencias.

Es fundamental exponer el concepto de “principios”, por consiguiente, es interesante citar lo manifestado por Rombolá y Reboriras quienes lo definen como: “Conjunto de principios superiores de justicia y moral, comúnmente abarcados por las constituciones nacionales y/o provinciales que sirven muchas veces para solucionar conflictos que se plantean en relación a la oscuridad de las leyes o lagunas legales”. (2003, p. 245)

Además, es interesante citar lo indicado por Dosamantes en cuanto a los principios generales del derecho electoral:

El sentido más amplio de tales principios lo da Ulpiano, en su célebre digesto, redujo los principios a una trinidad *“jura precepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere”* que en castellano significa: los principios supremos del derecho son estos: vivir honestamente, no perjudicar a otro y dar a cada uno lo suyo. (2004, p. 260).

Lo expuesto define adecuadamente los principios rectores de la actividad jurisdiccional, donde se resalta la necesidad de que la normativa constitucional, así como la de menor jerarquía, modulen su texto adecuándose a principios básicos y universales; generándose la obligación adicional de regular procedimientos que eviten las lagunas o vacíos jurídicos. Además, no podemos olvidar que dichos principios nacen desde la costumbre y la idiosincrasia de las personas, puesto que normas tan simples como el respeto, la honestidad y la ética son principios que siendo utilizados permanentemente se constituyen en ley para el colectivo social.

En ese sentido, me he permitido desarrollar los principios básicos que se utilizan en materia electoral, donde también enumero principios que exclusivamente regulan los derechos de participación y no son considerados en la justicia ordinaria. Los principios indicados se resumen en los siguientes

4.1 DEBIDO PROCESO

Al hablar del debido proceso, es fundamental partir del artículo uno de la carta constitucional que señala: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. (...)”. Por consiguiente, en un Estado con la denominación de constitucional, es fundamental que se respete con absoluta firmeza la pirámide normativa señalada en el artículo 425 de la carta magna, así como también los principios rectores de la justicia y, sobre todo, de la democracia.

Consecuentemente, los conflictos, así como también los derechos deben tener un marco reglado e institucionalizado de resolución de peticiones y/o controversias; sea en sede administrativa o jurisdiccional.

Acogiéndonos a la normativa internacional, es imprescindible señalar lo definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sobre el debido proceso en dos opiniones consultivas:

Este artículo 8 reconoce el llamado “debido proceso legal”, que abarca las condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial. (CIDH, OC-9/87, 1987, p. 8).

En este orden de consideraciones, la Corte ha dicho que los requisitos que deben ser observados en las instancias procesales para que pueda hablarse de verdaderas y propias garantías judiciales, sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho” y son “condiciones que deben cumplirse para asegurar la adecuada defensa de aquéllos cuyos derechos u obligaciones están bajo consideración judicial”. (CIDH, OC-16/99, 1999, p. 69).

La Corte Constitucional del Ecuador en sentencia n.º 219-15 SEP-CC, con respecto al debido proceso, sostuvo como criterios obiter dicta en forma reiterada que:

(...) el debido proceso conlleva un mínimo de presupuestos y condiciones para tramitar adecuadamente un procedimiento y asegurar condiciones mínimas para defensa, constituyendo además una concreta disposición desde el ingreso y durante el transcurso de toda la instancia, para concluir con una decisión adecuadamente motivada que encuentre concreción en la ejecución de lo dispuesto por los jueces. Por tanto, a este derecho “como el conjunto de principios a observar en cualquier procedimiento, no solo como orientación sino como deber, destinado a garantizar de manera eficaz los derechos de las personas” (Corte Constitucional, para el periodo de transición, sentencia n.º 027-09-SEP-CC, caso de n.º 0011-08-EP del 8 de octubre de 2009).

Además, señala, en las resoluciones n.º 005-16-SEP-CC, foja 5 y 6; n.º 004-13-SEP-CC foja 7 y sentencia n.º 0034-09-SEP-CC, que:

El debido proceso es un derecho primordial que le asiste a las partes que se encuentran sometidas a un proceso judicial o administrativo; por tanto, existe garantías que deben ser observadas y aplicadas, con el objeto de que el proceso se constituya en un medio para la realización de la justicia.

De igual manera, indica lo siguiente:

La finalidad del debido proceso no es el proceso en sí mismo sino la garantía de los derechos de los ciudadanos expresada en la observancia de normas procedimentales. Se viola el debido proceso cuando a través de inobservancia de procedimiento se afecta derechos fundamentales y viceversa, es decir, no se produce violación al debido proceso cuando se ha puesto en primer lugar el respeto de los derechos humanos como más alto deber del Estado. (Ecuador, Corte Constitucional del Ecuador, Resolución 038-14-SEP-CC, 2014).

Por lo expuesto, resulta evidente que el debido proceso está íntimamente ligado a las experiencias humanas; por consiguiente, se constituye como el conjunto de principios básicos y reglas procesales que sirven para interponer una acción y, por tanto, garantizar un derecho.

Refiriéndonos a la jurisprudencia electoral, dentro de la causa n.º 21-Q-2009 emitida por el Tribunal Contencioso Electoral, este señaló que:

Si una parte manifiesta que conoce determinada petición o providencia, o se refiere a ella en escrito o acto del cual quede constancia en el proceso, se considerará citada o notificada en la fecha de presentación del escrito o en la del acto a que hubiere concurrido.

Así como también el Tribunal en mención dentro de la causa n.º 027-Q-2009 indica:

(...) si en este acto se encuentran involucrados derechos fundamentales relacionados con el ejercicio del sufragio, es necesario que los sujetos políticos sean notificados a fin de que puedan impugnarlo de considerarlo pertinente, caso contrario se vulneran los principios constitucionales de la tutela judicial efectiva de los derechos, del debido proceso, de la certeza, independencia, imparcialidad u objetividad y publicidad o transparencia de la actuación en materia electoral, por parte de las propias autoridades encargadas de preparar, desarrollar y vigilar los comicios (...).

Además, en las causas n.ºs 001-2009; 404-2009, y 699-2009 en temas procesales, el Tribunal Contencioso Electoral señala: "... las copias simples no hacen fe en ningún proceso...".

Respecto de la valoración de la prueba, el máximo órgano en materia jurisdiccional electoral ha manifestado en la causa n.º 002-2009:

(...) se solicitó la presentación de pruebas y documentos para el esclarecimiento de los hechos, las mismas que han sido debidamente valoradas de acuerdo con las reglas de la sana crítica, que involucra principios fundamentales de aplicación en la normativa procesal ecuatoriana, como la determinación de la fuerza de convicción de los medios probatorios incorporados al proceso que han sido apreciados en conjunto (...).

El Tribunal Contencioso Electoral mediante sentencia n.º 019-2012, en atención a la prueba establece:

En materia electoral la obligación probatoria que recae sobre el administrado guarda íntima relación con el principio de legitimidad de la que gozan todos los actos de la administración pública en general y los de la administración electoral, en particular. Esta presunción, al igual que cualquier otra presunción de derecho únicamente puede ser revocada si dentro de un proceso jurisdiccional se aportan suficientes elementos de prueba capaces de crear en el juzgador la convicción de que efectivamente contienen un vicio que les quite su eficacia jurídica.

En lo referente a esto último, cabe indicar que no basta con tener los medios probatorios necesarios, sino, además, contar con los tiempos legales suficientes para hacer valer los derechos de los ciudadanos; así, el Tribunal Contencioso Electoral, en causa n.º 019-2012, ha señalado que:

Lo dicho es coherente y concordante con la naturaleza celerísima que caracteriza a todo proceso de esta naturaleza, en vista de los plazos perentorios y fatales que le son propios al derecho electoral. Una actuación en contrario, alteraría el calendario electoral y pondría en riesgo la oportuna sucesión democrática para el ejercicio del poder político; sin perjuicio de ser una actuación contraria al principio de lealtad procesal y al de contradicción; según el cual, debe concederse un plazo razonable para que la persona accionada o la autoridad recurrida pueda oponerse, argumentadamente a las pretensiones y afirmaciones de los accionantes o recurrentes, formular nuevos elementos de convicción y contradecir la prueba practicada por su contraparte, conforme lo reconocido en el artículo 76, número 7, letra h) de la Constitución de la República, como uno de los derechos fundamentales de protección.

Si bien es cierto, la jurisprudencia electoral puesta en conocimiento se refiere principalmente al debido proceso en la figura de la notificación y sus efectos, cabe mencionar que, efectivamente, dicha acción jurídica, acompañada de la citación inicial en toda causa, activa un principio fundamental como es el derecho a la defensa el mismo que, conforme lo establece la Corte Constitucional, mediante sentencia n.º 026-14-SEP-CC, ha manifestado que “se erige como uno de los principios integradores más importantes del debido proceso. Este derecho abarca desde la posibilidad de concurrir al proceso, pasando a formar parte del mismo y de esta manera poder defenderse, presentar alegatos y pruebas”.

Lo expuesto deja en evidencia que el debido proceso implica el respeto absoluto a los procesos y procedimientos señalados en la normativa pertinente; incluyendo las reglas básicas para presentar acciones donde también se determinan los mecanismos para que la prueba pueda ser valorada adecuadamente.

4.2 MOTIVACIÓN¹

Haciendo un control de convencionalidad de la motivación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Chaparro Vélez y Lapo Iñiguez vs. Ecuador ha señalado respecto de la garantía de obtener una resolución motivada que:

La motivación es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión (...). Por otro lado, la Corte destaca que la motivación de la decisión judicial es condición de posibilidad para garantizar el derecho de defensa. En efecto, la argumentación ofrecida por el juez debe mostrar claramente que han sido debidamente tomados en cuenta los argumentos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado rigurosamente, más aún en ámbitos en los que se comprometen derechos tan importantes como la libertad del procesado. (CIDH, 2008, pp. 25-26).

¹ “La motivación es justificación, exposición de las razones que el órgano en cuestión ha dado para mostrar que su decisión es correcta o aceptable; cabe decir que representa la garantía de cierre de un sistema que pretende ser racional. Por eso, interdicción de la arbitrariedad y obligación de motivar son el anverso y reverso de la misma medalla” (Sanchís, 2005, p. 276).

Es fundamental e indispensable señalar lo dispuesto por la Corte Constitucional del Ecuador que, mediante sentencia 92-13-SEP CC dentro del caso número 538-11-EP, estableció los elementos que deben contener las sentencias para que estas se encuentren debidamente motivadas, en el siguiente sentido:

(...) la exposición por parte de la autoridad judicial con respecto a la decisión adoptada debe hacérsela de forma: i. Razonable, es decir sea fundada en los principios constitucionales; ii. Lógica, lo cual implica una coherencia entre las premisas y la conclusión y, iii. Comprensible, es decir que el fallo goce de claridad en el lenguaje.

Por cuanto queda en evidencia que para que una decisión tenga la suficiente motivación, debe existir coherencia entre la argumentación y la decisión; como también debe fundamentarse en los principios constitucionales y legales, y debe utilizar un lenguaje suficientemente sencillo y claro que permita que cualquier persona pueda entender la decisión adoptada.

A su vez, cabe indicar que nuestra carta constitucional establece la motivación como una de las garantías que compone el derecho a la defensa; en efecto, la garantía contenida en el art. 76 numeral 7 literal (l) de la Constitución de la República dispone que todos los actos administrativos y jurisdiccionales, expedidos por las autoridades públicas competentes, deben ser limitativos del ejercicio del poder público, mediante el cual se haga efectivo el derecho de los ciudadanos a conocer las razones por las cuales se adopta una decisión respecto del ejercicio de sus derechos o la determinación de sus obligaciones.

Ahora bien, en cuanto a la justicia electoral, el Tribunal Contencioso Electoral, como máximo órgano jurisdiccional en materia electoral de nuestro país y, por consiguiente, el encargado de emitir jurisprudencia en dicha materia tal y como lo señala el artículo 70 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, ha emitido disposiciones legales importantes como la señalada en la causa n. . 082-2009:

(...) constituye la principal fuente de control del ejercicio de poder público ejercido por los jueces y autoridades. Su finalidad es evitar el exceso discrecional o la arbitrariedad; en otras palabras, podríamos señalar que la motivación es un elemento intelectual de contenido crítico, valorativo y lógico que consiste en un conjunto de razonamientos en los que el juez o la jueza, o la autoridad pública, apoyan su decisión. En este sentido, compartimos que la motivación debe ser expresa, clara, completa, legítima y lógica (...).

Así como también en la causa n.º 538-09 menciona que:

(...) la falta de motivación se da cuando se omite por completo normas o principios jurídicos en que se fundamenta o de la explicación de su aplicación a los antecedentes de hecho, como cuando existe una fundamentación insuficiente o absurda, o si finaliza con una conclusión arbitraria.

Cabe indicar que en el caso 478-457-2009 el Tribunal Contencioso Electoral ha señalado:

(...) la resolución se encuentra absolutamente motivada y cumple con los requisitos de ser clara, expresa, completa, legítima y lógica, por lo que se la considera válida en aplicación del método de la supresión o inclusión mental hipotética, según la cual, un organismo o un punto será decisivo y, por consiguiente esencial, cuando, si mentalmente se lo suprime o incluye, la conclusión es necesariamente distinta y la sentencia será inválida o nula en la medida de la influencia del vicio.

Por último, me parece necesario señalar también el voto salvado emitido en el proceso número 047-2012 que dice sobre la motivación:

(...) la doctrina es prolífica en señalar que la motivación de las resoluciones judiciales tiene una doble finalidad; por una parte permite garantizar el derecho de defensa de los sujetos procesales, quienes a través de la motivación pueden conocer las razones de la aceptación o negativa de las pretensiones de las partes; y por otra parte, esa motivación permite que la ciudadanía ejerza un control a la actividad jurisdiccional, lo cual a su vez permite dotar de legitimidad la labor de los jueces y servidores públicos(...).

Lo expuesto deja en evidencia que en materia electoral, ya sean decisiones administrativas o jurisdiccionales, la motivación cumple un rol preponderante, ya que garantiza a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, para lo cual debe cumplir con una lógica coherente, razón suficiente y lenguaje sencillo.

4.3 SEGURIDAD JURÍDICA

En lo referente a la seguridad jurídica, la carta constitucional de Ecuador en su artículo 82 señala: “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.

Lo anterior deja en evidencia que la seguridad jurídica se constituye en el pilar fundamental para las acciones que involucran derechos, puesto que declara la obligación que tienen los servidores públicos de respetar y aplicar la Constitución de manera directa e inmediata, así como también configura el principio de tipicidad y positividad que implica la necesidad de que conforme a las fuentes del derecho, se establezcan normas que regulen los derechos ciudadanos. Cabe indicar, además, que este artículo tiene íntima relación con el principio de juridicidad o competencia exclusiva señalado en el artículo 226 de la Constitución, puesto que la aplicación de la norma es potestad exclusiva de quien tiene la competencia para dicho efecto.

La Corte Constitucional del Ecuador también se ha referido a este principio constitucional, señalando que el artículo 82 de la Constitución determina el derecho a la seguridad jurídica el cual tiene relación con el cumplimiento de los mandatos constitucionales, estableciéndose mediante aquel postulado una verdadera supremacía material del contenido de la carta fundamental del Estado ecuatoriano. Para tener certeza respecto a una aplicación normativa,

acorde a la Constitución, se prevé que las normas que formen parte del ordenamiento jurídico se encuentren determinadas previamente; además, deben ser claras y públicas; solo de esta manera se logra conformar una certeza de que la normativa existente en la legislación será aplicada cumpliendo ciertos lineamientos que generan la confianza acerca del respeto de los derechos consagrados en el texto constitucional.

Mediante un ejercicio de interpretación integral del texto constitucional se determina que el derecho a la seguridad jurídica es el pilar sobre el cual se asienta la confianza ciudadana en cuanto a las actuaciones de los distintos poderes públicos. (Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia 0016-13-SEP-CC, 2013).

En materia electoral, la jurisprudencia electoral también se ha referido a este importante principio constitucional, señalando el mencionado Tribunal, en la causa número 008-2009, lo siguiente:

El principio de seguridad jurídica, que es principio universal del Derecho Público conforme al cual, todo ejercicio de potestades debe sustentarse en normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que caen bajo su jurisdicción. Por esta razón del principio de legalidad asegura la seguridad jurídica. En tal virtud es parte inherente del Estado constitucional de derecho y justicia social, pues en él, el poder tiene sus fundamentos y límites en las normas jurídicas constitucionales.

Además, en la causa n.º 020-2009 señala:

(...) el principio de soberanía popular y el principio democrático dentro del Estado Constitucional viene a superar las contradicciones que existían en el modelo del Estado liberal clásico y el modelo de la prevalencia del legislador a través de la ley, consecuentemente a través de la vigente Constitución de la República los causas de participación ciudadana en los procesos de decisión estatal (sufragio universal) conllevan a que se organicen los poderes públicos democráticamente, lo que significa que no solo se positivizan y garantizan los derechos, sino que se genera una conexión entre democracia y derechos, donde los criterios de interpretación de los derechos políticos hacia otros derechos y libertades de la persona, deben ser dirigidos al proceso de conformación de la voluntad política individual y colectiva (libertad de expresión, asociación, reunión, opinión pública, libertad de creencia (pluralismo ideológico, etc), significa entonces que con respecto a estos y otros derechos de libertad, los derechos políticos en cuanto a su interpretación no se agotan en la dimensión individual de la persona, sino en la configuración del sistema político en su conjunto, por ende el interés individual debe ponderarse con el interés público(...).

De lo expuesto, la seguridad jurídica es una garantía que debe prevalecer en todo estado organizado, a fin de que existan normas claras y reguladas con anterioridad que permitan el cumplimiento inmediato de todo el resto de garantías constitucionales, permitiendo una adecuada convivencia social, pero sobre todo otorgando a los ciudadanos los mecanismos adecuados para conocer sus derechos y obligaciones.

4.4 TUTELA EFECTIVA

La tutela judicial efectiva es manejada principalmente, por el Tribunal Contencioso Electoral; sin embargo, cabe destacar que la obligatoriedad de tutelar los derechos radica en toda la administración pública. Por consiguiente, comienza desde la entrada al proceso y continúa a través de toda instancia, culminando con la decisión. En consecuencia, tiene un nexo causal lógico con el debido proceso, pues pretende evitar el abuso y las ilegalidades que pudiera cometer un funcionario u órgano estatal en un procedimiento legal; en este caso, dentro de los procesos judiciales, garantizando que se actúe ceñido a la Constitución y la ley a fin de que se juzgue de acuerdo al procedimiento legal que corresponda. Por lo expuesto, para Solano, “[...] el acceso a la justicia es el primer escalón de lo que siempre hemos denominado debido proceso” (2008, p. 103). Por lo señalado, la tutela judicial efectiva es un derecho intrínseco de cada persona, que reside en las libertades y facultades que posee todo ciudadano por su sola condición humana sin distinción alguna.

Además, la tutela judicial es un derecho fundamental inherente a la persona humana y reconocido en la constitución de un Estado, lo cual se produce debido a la cultura jurídica e idiosincrasia de cada pueblo, que es incorporado con las particularidades propias de un Estado y reconocido mediante procesos democráticos específicos como las asambleas constituyentes y consultas populares, es decir, es un derecho constitucionalizado democráticamente.

La jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, mediante sentencia n.º 0118-2011 del 4 de mayo de 2011, dentro del expediente 118, publicado en el Registro Oficial Suplemento 336, del 18 de septiembre del 2012, determinó:

El reconocimiento de la garantía a la tutela judicial efectiva, es una exigencia

SEXTO.- El reconocimiento de la garantía a la tutela judicial efectiva, [...] “es una exigencia de todo ordenamiento jurídico, desde el momento en que el Estado, en procura de la paz y la correcta convivencia social, asume el monopolio de la composición de los litigios y proscribire la autodefensa”; razón por la cual “el Estado no puede desentenderse de su función de hacer justicia -sin la cual no existe orden ni derecho- y constituye un deber inexcusable que puede ser exigido por los ciudadanos”. “Este derecho fundamental, que en primer término supone una garantizada posibilidad de acceso a la jurisdicción, tiene relación con el derecho de acción... Por esta razón la Constitución, además del acceso a la jurisdicción, ordena la imparcialidad del juez, dispone la celeridad procesal, 7 proscribire la indefensión y ordena el cumplimiento de los fallos judiciales, requisitos sin los cuales no habrá la deseada efectividad en la administración de justicia”; todo lo cual lleva a concluir que “los requisitos legales para el acceso a la jurisdicción y a los recursos... deben ser razonables y obligan a la interpretación más favorable al pleno ejercicio del derecho” y que “el derecho a la tutela judicial efectiva no puede ser comprometido ni obstaculizado mediante la imposición de formalismos enervantes”. (Benalcázar, 2007, pp. 41-47).

En materia electoral, en la causa n. 090-2013, el Tribunal Contencioso Electoral determina que:

(...) el propio artículo 11, inciso cuarto de la propia Constitución señala que el Estado es objetivamente responsable por las eventuales violaciones a los derechos humanos “por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso...”; por lo que, aun cuando el recurrente no hubiere invocado inobservancia a otras normas del debido proceso, la autoridad jurisdiccional, responsable de la tutela efectiva de los derechos de toda persona, está en la obligación de rectificar, de oficio, cualquier desmedro que llegare a identificar, a favor de la persona que recurre, no solo por ser consustancial a su deber de respetar, proteger y promover derechos; también, por cuanto la autoridad jurisdiccional está llamada a cubrir las omisiones de derecho en las que incurrieren las partes, en función del principio *iura novit curiae* desarrollado en la jurisprudencia interamericana, en los siguientes términos “...en el sentido de que el juzgador posee la facultad e inclusive el deber de aplicar las disposiciones jurídicas pertinentes en una causa, aun cuando las partes no las invoquen expresamente...”. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia de 15 de septiembre de 2005, párrafo 59).

Esto viene íntimamente ligado a que el Tribunal Contencioso Electoral señala causa n.º 142-2013:

Bajo la regla procesal por la cual el Juez sólo puede suplir las omisiones en derecho, pero no puede ir más allá del petitorio, siendo éste su límite a fin de evitar un exceso jurisdiccional, pues lo contrario implicaría que el Juez pierda su condición de imparcialidad al actuar como un tercer interesado dentro del proceso, recabando de oficio pruebas que no le han sido solicitadas y resolviendo pretensiones que no le han sido formuladas.

Dicho lo cual, si bien es cierto que la autoridad jurisdiccional electoral tiene la atribución sustancial y es responsable de velar por el ejercicio de los derechos de participación, no es menos cierto que debe limitarse el pedido realizado con la finalidad de mantener su imparcialidad y, sobre todo, cumplir el principio dispositivo que regula la actividad jurisdiccional en nuestro país.

5. PRINCIPIOS DE ÍNDOLE ELECTORAL

5.1 DEFINITIVIDAD DE LOS ACTOS ELECTORALES

El Tribunal Contencioso Electoral, en el proceso número 15Q-2009, en lo referente a la definitividad de los actos electorales señala:

(...) cabe remitirse al principio de definitividad de los actos electorales, por el cual se da a todo proceso electoral la característica de firmeza que implica de definitividad del acto que puede adquirir por disposición legal o transcurso de la

etapa procesal, al tratarse de actos que de no ser impugnados en otra etapa (...) resulta jurídicamente imposible llevar a cabo una impugnación posterior.

Este principio es fundamental en materia electoral, puesto que los tiempos en proceso electoral son sumamente cortos e, inclusive, son específicos para cada recurso administrativo y jurisdiccional; por consiguiente, si se han agotado los tiempos legales para emprender en el ámbito administrativo los recursos de corrección, objeción e impugnación; o el recurso ordinario de apelación, inmediatamente dicho acto pasa a estar en firme, y, en consecuencia, se lo considera definitivo. Más aún si consideramos que incluso las garantías jurisdiccionales como la acción de protección y acción extraordinaria de protección, durante periodo electoral no pueden ser admitidas a trámite.

Este principio se encuentra atado al de presunción de validez, que se halla desarrollado en las causas números 007-2009, 547-2009; 572-2009 y 600-2009 del Tribunal Contencioso Electoral, que determina:

La presunción de validez y legitimidad de la que gozan las actuaciones de los organismos administrativos de la Función Electoral, tiene como efecto principal la imposición de una fuerte carga probatoria que pesa sobre quien pretendiese desvirtuar dicha presunción. En este sentido, no basta con afirmar la existencia de un supuesto fraude o alteración de actas para alcanzar la convicción razonable del juzgador, es indispensable que es asevero probatorio sea capaz de demostrar objetivamente la causal invocada.

Este principio es vinculado directamente a los actos administrativos emitidos por la autoridad electoral; por consiguiente, tiene una similitud a lo señalado en el artículo 329 del Código Orgánico General de Procesos, que en materia contenciosa administrativa señala: “los actos administrativos gozan de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad (...)”.

Por ende, la carga de la prueba para desvirtuar o deslegitimar dichas actuaciones radica en el administrado o, en el caso electoral, en el legitimado activo, lo cual implica una fundamentación adecuada y suficiente en cualquier acción o recurso interpuesto en la función electoral.

5.2 SOLEMNIDAD SUSTANCIAL EN MATERIA ELECTORAL

En lo referente a las solemnidades para ejercer o activar acciones contenciosas electorales, cabe citar:

(...)la omisión de una solemnidad puede acarrear consecuencias procesales, siempre y cuando concurren ciertas condiciones: a) la existencia de una infracción procesal sustancial, esto es, una omisión total y absoluta de las normas esenciales del procedimiento; b) que como consecuencia directa de tal infracción procesal se haya producido indefensión no solo meramente formal sino material, la cual hubiera tenido trascendencia en el fallo, produciendo una lesión efectiva en el derecho fundamental reconocido en la Constitución, requiriéndose además que tal indefensión no sea imputable a la propia voluntad o a la falta de diligencia procesal del interesado. (Ecuador, TCE, Causa 33-Q-2009).

De dicha jurisprudencia podemos observar que en justicia electoral también existen solemnidades subsanables e insubsanables, las cuales están dirigidas a determinar la validez procesal y, como consecuencia, a no omitir ningún presupuesto jurídico que pueda causar la nulidad de una causa. Por tal motivo, las solemnidades deben ir encaminadas al cumplimiento de las normas procesales, así como también a garantizar la igualdad formal y material en los derechos ciudadanos.

5.3 DOBLE INSTANCIA

Para finalizar el tratamiento de los principios, es indispensable citar el referente a la necesidad de la existencia del principio de doble instancia en materia electoral, el mismo que se desarrolla en la jurisprudencia electoral en la causa número 152-2013-TCE (acumuladas 150-2013; 153-2013; 154-2013; 151-2013; 092-2013) donde se establece que:

(...) La revisión procesal que tiene su origen en el principio de la doble instancia, obliga al juzgador a revisar que en la primera instancia se haya garantizado el debido proceso, aunque las partes así no lo invoquen porque solo de esa manera se mantiene vigente éste principio así como el de la tutela efectiva y el derecho de defensa que garantiza el Juez de cierre del proceso (...).

Deja en evidencia que, en materia electoral, los principios señalados en el presente artículo deben ser garantizados por la instancia administrativa y la jurisdiccional, puesto que la vulneración de las garantías básicas constitucionales debe ser visualizada por los jueces electorales en toda acción que se inicie en su judicatura.

Además, resume los principales principios que rigen la materia electoral; sin embargo, no podemos olvidar temas esenciales como los aspectos jurídicos que las autoridades administrativas y jurisdiccionales, en dicha materia, revisan antes de emitir la respectiva resolución como son la legitimación, oportunidad, y la fundamentación de hecho y de derecho.

Para finalizar, es importante indicar que una muestra de que el sistema electoral ecuatoriano sufre modificaciones y, por consiguiente, una evolución constante, es que la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, en poco más de 8 años de su vigencia, ya ha sufrido cuatro modificaciones, las que se recogen en las siguientes leyes reformativas:

- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia publicada en el Registro Oficial n.º 352 del 30 de diciembre de 2010.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia y la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, publicada en el Registro Oficial n.º 445 del 11 de mayo de 2011.
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia publicada en el Registro Oficial n.º 634 del 06 de febrero de 2012 y,

- Mediante sentencia de la Corte Constitucional de Transición, n.º 028-12-SIN-CC del 17 de octubre de 2012.

Es importante mencionar que las enmiendas constitucionales publicadas en el Registro Oficial Suplemento n. 653 del 21 de diciembre de 2015 también reforman el Código de la Democracia, en la edad para postularse para la dignidad de presidente, en la eliminación de la prohibición de reelección y en lo referente a que las consultas populares ya no pueden realizarse para cualquier asunto.

Pretende analizar algunos temas básicos y fundamentales del sistema electoral ecuatoriano desde una visión garantista, agrupando algunas de las pautas básicas de la reestructuración institucional y los nuevos roles que cumplen los órganos que forman parte de la función electoral. Sin embargo, es necesario recalcar que no todos los componentes del sistema electoral como la forma de lista, los métodos de adjudicación de escaños y los procedimientos de votación manual han sufrido modificación, lo que deja la posibilidad de que los ciudadanos, así como los órganos con potestad legislativa, provoquen una discusión entre los diferentes actores políticos y sociales, a fin de construir cada día una democracia más inclusiva, participativa y deliberante.

6. Conclusiones

El sistema electoral ecuatoriano evoluciona constantemente, adaptándose al sistema político y jurídico implementado por la legislación; sin embargo, la percepción de un modelo único e ideal radica, principalmente, en la percepción del ciudadano.

Si bien es cierto, existen principios universales y básicos como el debido proceso, el derecho a la defensa, la tutela judicial efectiva, la aplicación directa de la Constitución, la doble instancia, la motivación, la publicidad y la seguridad jurídica; la dinámica electoral implica el análisis de otros principios como la definitividad de los actos electorales y la certeza electoral; los que en materia electoral se constituyen como básicos e indispensables al momento de decidir en una acción administrativa o jurisdiccional.

Con la creación de la función electoral, se determina y dividen con claridad las actividades administrativas (Consejo Nacional Electoral) y las jurisdiccionales (Tribunal Contencioso Electoral); sin embargo, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, aún contiene ambigüedades en lo relativo a las competencias de cada órgano; por consiguiente, se constituye como imperativo y una necesidad que la Asamblea Nacional del Ecuador realice un análisis y discusión de dicho cuerpo legal, con la finalidad de armonizar las competencias.

La Constitución de la República del Ecuador, vigente desde el 20 de octubre de 2018, es considerada garantista y progresista; en consecuencia, bajo esa lógica, al sistema electoral ecuatoriano le atribuye una responsabilidad superior, puesto que la administración y la justicia electoral se ven en la obligación de garantizar los derechos de participación, de generar los mecanismos idóneos y expeditos para que dichos derechos sean efectivamente utilizados y aprovechados por las y los ciudadanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Benalcázar, J.C. (2007). *Derecho procesal administrativo ecuatoriano: Jurisprudencia, dogmática y doctrina*. Quito, Ecuador: Andrade y Asociados.
- Borja, R. (2002). *Enciclopedia de la política*. Tercera edición. México: Editorial Fondo de Cultura Económica México.
- Ecuador (2008). *Constitución de la República*. Quito, Ecuador: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ecuador (2010) *Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia*. Quito, Ecuador: Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Ecuador (2015). *Código Orgánico General de Procesos* del 18 de mayo de 2015. Publicado el 22 de mayo.
- Dieter, N. (2012). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito, Ecuador: V&M Gráficas.
- Dosamantes, J. (2000). *Diccionario del derecho electoral*. México: Editorial Porrúa.
- Evans, E. (2016). *La constitución explicada*. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/109863774/Constitucion-Explicada-1%C2%AA-parte>
- Florence, L. e Islas, A. (2007). *Temas de derecho electoral y político*. México: Editorial Porrúa.
- Prieto, L. (2005). *Apuntes de teoría del derecho*. Madrid: Editorial Trotta.
- Rombolá, N. y Reboiras, L. (2003). *Diccionario Ruy Díaz de ciencias jurídicas y sociales*. Buenos Aires: Editorial Ruy Díaz.
- Ruiz-Rico, G. y otros (1999). *Formas de gobierno y sistemas electorales: La Experiencia italiana y española*. Valencia, España: Tirant Lo Blanch.
- Solano, L. (2008). Tutela judicial en Centroamérica. En Ferrer, E. y Zaldívar, A. (Coords.). *La Ciencia del derecho procesal constitucional en homenaje a Héctor Fiz-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, pp. 95-115. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sartori, G. (2007). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid, España: Alianza Editorial.
- Zambrano, D. (2012). *Derecho electoral: Pluralidad y democracia*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1987). Opinión consultiva OC-9/87 del seis de octubre.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (1999). Opinión Consultiva OC-16/99 del primero de octubre.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2007). Caso Chaparro Álvarez y Lapo Íñiguez vs. Ecuador, sentencia del 21 de noviembre.

Corte Constitucional (2009). Sentencia n. 027-09-SEP-CC, caso de n. 0011-08-EP del 8 de octubre.

Corte Constitucional del Ecuador (2009). Sentencia 0034-09-SEP-CC del diecinueve de mayo.

Corte Constitucional del Ecuador (2013). Sentencia 004-13-SEP-CC del veintiuno de marzo.

Corte Constitucional de Ecuador (2013). Sentencia 0016-13-SEP-CC del dieciséis de mayo.

Corte Constitucional del Ecuador (2014). Sentencia 026-14-SEP-CC, del 12 de febrero.

Corte Constitucional del Ecuador (2014). Sentencia 038-14-SEP-CC del doce de marzo.

Corte Constitucional del Ecuador (2015). Sentencia 219-15 SEP-CC del nueve de julio.

Corte Constitucional del Ecuador (2016). Sentencia 005-16-SEP-CC del seis de enero.

Sala de lo Contencioso Administrativo del Ecuador (2011). Sentencia n. 0118-2011 del 4 de mayo.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 001-2009 del cuatro de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 002-2009 del diecinueve de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 007-2009 del diez de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 008-2009 del diecisiete de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 020-2009 del diecinueve de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 021-Q-2009 del veinte de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 027-Q-2009 del 20 de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 33-Q-2009 del diecinueve de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 047-2012 del diecisiete de febrero.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 082-2009 del dieciséis de abril.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 404-2009 del nueve de junio.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 478-457-2009 del veintidós de junio.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 547-2009 del veintisiete de junio.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 572-2009 del treinta de junio.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 538-09 del veinticinco de junio.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 600-2009 del tres de julio.

Tribunal Contencioso Electoral (2009). Sentencia caso n.º 699-2009 del veintiuno de julio.

Tribunal Contencioso Electoral (2012). Sentencia caso n.º 019-2012 del veintiuno de octubre.

Asistencia educativa electoral y derecho de sufragio pasivo. La experiencia peruana

Jorge Luis Mamani Huanca*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de setiembre de 2017.

Revisión, corrección y aprobación: 21 de marzo de 2018.

Resumen: El objetivo principal del estudio es la identificación de las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones de Perú en relación con el derecho de sufragio pasivo; como son los programas de formación o estudios académicos, programas de asistencia técnica, programas de investigación, programas de promoción para la igualdad política, entre otros. Destaca la necesidad de explorar este campo, revisando documentos normativos así como documentos institucionales.

Palabras clave: Formación en democracia / Educación cívica / Fortalecimiento de la democracia / Sufragio pasivo / Perú.

Abstract: The main objective of this study is the identification of the policies of electoral educational assistance that the national Jury of Elections of Peru develops in relation to passive suffrage; such as the programs of academic formation or studies, technical assistance programs, research programs, and programs to foster political equality among others. It points out the need to explore this field by reviewing normative documents as well as institutional documents.

Key Words: Formation in democracy / Civic education / Strengthening of democracy / Passive suffrage / Peru.

* Peruano, abogado, correo jorge.mamani.h@gmail.com Director Ejecutivo del Instituto de Estudios Constitucionales e Investigación en Derechos Humanos Solidaria Perú. Abogado por la Universidad Nacional de San Agustín. Máster en Gestión Pública Avanzada por la Universidad de Barcelona y título de experto en Políticas Públicas y Dirección Pública por la misma casa de estudios. Se ha desempeñado en instituciones públicas peruanas como la Defensoría del Pueblo, Jurado Nacional de Elecciones

I. INTRODUCCIÓN

Orozco (2001, pp. 46–47), atendiendo a los diversos sistemas de justicia electoral vigentes en América y Europa, propone la siguiente tipología: el sistema que se puede llamar tradicional o clásico, que se traduce en un contencioso predominantemente político, aquel que conserva en una asamblea política la decisión última de las correspondientes controversias electorales; el sistema que se puede calificar de austríaco, que se caracteriza por un contencioso de jurisdicción constitucional que confiere a un tribunal constitucional la decisión última de los medios de impugnación electoral; el sistema que se puede denominar inglés o contencioso de jurisdicción ordinaria, el cual confiere a los jueces ordinarios, pertenecientes al poder judicial, la atribución de resolver las correspondientes controversias electorales; y, el sistema que se puede considerar latinoamericano, caracterizado por el establecimiento de tribunales (cortes, jurados, juntas o consejos) electorales especializados, encargados de la resolución de las controversias electorales.

La administración electoral peruana está conformada por tres instituciones: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales¹ y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. El Jurado Nacional de Elecciones es el organismo constitucionalmente autónomo de competencia nacional, cuya función principal es la de administrar justicia en materia electoral. En el caso peruano, este organismo electoral tiene, además, una función educativa; pues realiza actividades de formación cívica ciudadana y formación académica electoral orientadas a la promoción de una ciudadanía activa e involucrada en los asuntos públicos del país, y brinda asistencia técnica a sus dependencias internas y a las organizaciones políticas, a través de la Dirección de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF) y la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG).

Respecto al ordenamiento electoral, tenemos que la Constitución Política del Perú (Constitución peruana, en adelante) prescribe el derecho de todo ciudadano a la participación política, tanto en su dimensión activa -el derecho a elegir- como en su dimensión pasiva -el derecho a ser elegido-, derechos que al ser considerados fundamentales son factibles de restricciones o límites atendiendo a una dimensión objetiva o institucional de los derechos fundamentales.

El artículo 35 de la Constitución peruana prevé que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de participación política de manera individual y a través de organizaciones políticas. Las organizaciones políticas gozan de un margen de autonomía normativa. Por su parte, el máximo organismo de justicia electoral peruano, para el cumplimiento de sus funciones constitucionales, emite diversas resoluciones y reglamentos de regulación electoral concreta necesarios para llevar a cabo sus labores, ello conforme al literal “l” del artículo 5 de la Ley 26486, del 21 de junio de 1995, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Según esta ley, modificada

¹ La Oficina Nacional de Procesos Electorales, organismo electoral del Perú a cargo de la organización administrativa del proceso electoral, realiza un conjunto articulado de programas educativos dirigidos a la ciudadanía en general para su participación activa. Esta educación electoral se halla dirigida a grupos sociales priorizados y, en general, a la ciudadanía. Cuenta con una gran cantidad de publicaciones en relación con los procesos electorales, sus programas principalmente se dirigen a la promoción del sufragio activo, sobre todo programas de orientación al elector, pero también al sufragio pasivo como asistencia a las organizaciones políticas y programas educativos a las mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, principalmente en época de elecciones.

por la Ley 29688, del 20 de mayo de 2011, en su literal x del artículo 5. , una de las funciones del JNE es desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía, el cual cuenta con una Escuela Electoral y de Gobernabilidad, órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones.

El presente estudio se sitúa en el campo del derecho constitucional y las ciencias políticas, específicamente, en las líneas de investigación referidas al derecho electoral y derechos de participación política, interesándonos por los estudios del derecho de sufragio como derecho fundamental y la administración electoral. Dado lo novel de la materia electoral en comparación con otras ramas del derecho, su legislación y estudios son un tanto más modestos cuantitativamente hablando, pero no por ello menos sustantivos. Esta situación en una investigación de análisis legislativo o comparado podría significar un factor limitativo; sin embargo, por ello, este trabajo apuntará más a una exploración y análisis preponderantemente de tipo documental.

El objetivo de este estudio ha sido identificar las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones de Perú en relación con el derecho de sufragio pasivo.

2. DISEÑO METODOLÓGICO

Este estudio de nivel cualitativo reúne las características del tipo de trabajos denominado de investigación teórica (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p. 383) o documental (Valles, 1999, p. 99), puesto que se ha recurrido fundamentalmente al análisis de textos jurídicos, doctrinarios e institucionales.

En concordancia con el objetivo planteado, se utilizó como técnica la revisión y el análisis documental. Las fuentes de información fueron la legislación electoral peruana, las bases documentales del Jurado Nacional de Elecciones, así como documentación política y técnica generada en materia electoral.

En el plan de análisis contextualiza el derecho ciudadano de sufragio pasivo en el Perú; para luego, identificar las políticas y programas que actualmente desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) como parte de su función educativa, específicamente, la asistencia educativa electoral que brinda tanto a las organizaciones políticas, como a los ciudadanos en general y a las áreas internas del JNE que promueven la participación en procesos electorales; sin dejar de lado el análisis de la justicia electoral impartida en cada uno de estos temas.

Al tener como punto de partida la identificación de las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones en relación con el derecho de sufragio pasivo, la herramienta de análisis descriptiva básicamente se enfocó en los ámbitos jurídico, organizacional y operativo —identificando en este último las principales políticas desarrolladas y sus actores destinatarios—. Por otro lado, el estudio no se centra en la evaluación de las políticas públicas o programas del JNE, por lo que la herramienta de análisis descriptivo no se enfocará —sí de

manera tangencial y breve— en torno a los recursos, las actividades desarrolladas, outputs, u *outcomes* alcanzados por los programas emprendidos por el JNE.

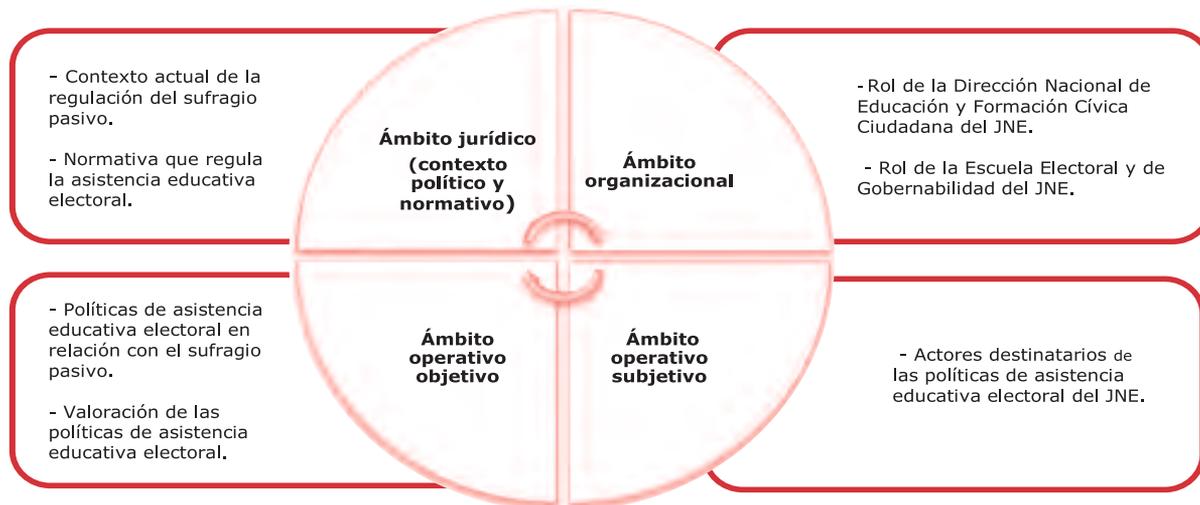


Figura 1. Categorías de análisis para el estudio.

En el ámbito jurídico abordaremos el contexto actual de la regulación del sufragio pasivo en el Perú, así como la regulación de la función educativa del JNE. Posteriormente, tanto el ámbito organizacional como el operativo nos permitirán, concretamente, identificar las políticas de asistencia educativa electoral que desarrolla el Jurado Nacional de Elecciones en relación con el derecho de sufragio pasivo. En el ámbito organizacional se pretende responder a cuáles son las formas organizativas para llevar a cabo la asistencia educativa electoral; será en este ámbito en el que se comenzará, de forma más concreta, a abordar y describir el papel de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE y de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad del JNE. Y finalmente, en lo referido al análisis operativo, se identificará un primer ámbito operativo objetivo en el que se pretenderá responder a cuáles son los instrumentos de actuación para llevar a cabo la asistencia educativa electoral, para ello se señalarán las actuales políticas y programas respecto del sufragio pasivo; y en el ámbito operativo subjetivo, se apuntarán quiénes son los actores destinatarios de estas políticas y programas de asistencia educativa electoral en relación con el sufragio pasivo.

3. RESULTADOS

3.1 ÁMBITO JURÍDICO

El derecho al sufragio se halla reconocido en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución peruana y desarrollado también por los artículos 30 a 35 de ese cuerpo normativo. Este precepto señala el derecho de todo ciudadano a la participación política, tanto en su dimensión activa —la facultad de elegir— como en su dimensión pasiva —la facultad de ser elegido—. Referirnos al derecho de sufragio pasivo es principalmente relacionarlo con el derecho —y posibilidad—

de ser elegido (dimensión subjetiva); para lo que, a través del cumplimiento de determinados requisitos, todos los ciudadanos deben tener la oportunidad y la libertad de poder presentar una candidatura, llevar adelante una campaña electoral, contar con garantías de transparencia en los resultados, así como garantías en los procedimientos del sistema electoral para la asignación de escaños y la consecuente proclamación de representante electo (dimensión objetiva) (Mamani, 2017).

El Perú en abril de 2016 —y balotaje en junio de 2016— celebró sus últimas elecciones generales para la Presidencia y Vicepresidencias de la República, el Congreso de la República y la elección de representantes ante el Parlamento Andino. En este proceso electoral se reafirmó una problemática que ha venido presentándose en procesos electorales anteriores: cuestionamientos a las resoluciones de la máxima entidad electoral, debido a la declaración de inadmisibilidad o improcedencia de listas y exclusiones².

Así pues, en el proceso electoral de 2016, las resoluciones dadas por el organismo electoral a través de los Jurados Electorales Especiales (primera instancia administrativa-electoral) evidenciaban que las listas presentadas por las organizaciones políticas habían infringido reglas de democracia interna³; problemas relacionados con la inscripción y modificaciones en sus asientos registrales⁴; consignación de datos falsos en las declaraciones juradas de hojas de vida de los candidatos⁵; así como violaciones a las disposiciones de propaganda electoral⁶, principalmente⁷.

Los casos de mayor repercusión, en este último proceso electoral peruano, fueron la exclusión de los candidatos presidenciales Julio Guzmán y Cesar Acuña⁸ candidatos que, según las encuestas de intención de voto, se hallaban en segundo y tercer lugar, respectivamente, en febrero de 2016⁹. La inscripción de la fórmula presidencial de Julio Guzmán fue declarada improcedente para participar en la contienda electoral por irregularidades administrativas en

² Así, las principales causas de las resoluciones de inadmisibilidad e improcedencia de las listas de candidatos en las elecciones de 2014 estaban referidas a los vicios o problemas suscitados en el proceso de elección de candidatos por democracia interna en las organizaciones políticas y a falsedad en los datos registrados en las hojas de vida de postulación. Pueden consultarse algunas notas periodísticas en www.gestion.pe/politica/declaran-inadmisibles-improcedentes-y-tachas-26500-solicitudes-candidatos-2103019, www.diariocorreo.pe/ciudad/el-detalle-de-por-que-5-listas-son-improcede-16972/, www.diariocorreo.pe/ciudad/cuatro-listas-se-quedan-afuera-de-carrera-el-19146/, www.larepublica.pe/12-08-2014/jurado-electoral-ha-inscrito-hasta-ahora-a-170-listas.

³ Infracciones a las reglas de democracia interna: elección de candidatos por órganos electorales, directivos o partidarios sin observancia de lo prescrito por los estatutos internos de la organización política, denuncias de cambio en el orden y/o posición de las listas de los candidatos al Congreso, formas de elección diferentes a las señaladas por los estatutos o reglamentos electorales internos.

⁴ Cambios en los asientos registrales como la variación de nombre, de símbolo, inscripción de nuevos órganos partidarios, entre otros.

⁵ Datos falsos en la Declaración Jurada de Hoja de Vida detectados por la Dirección de Fiscalización y Procesos Electorales del JNE o por tacha presentada por un ciudadano.

⁶ Como por ejemplo el realizar propaganda electoral a través de obsequios u ofrecimientos de naturaleza económica que excedan el 0.5% de la UIT peruana.

⁷ Algunas notas periodísticas pueden consultarse en: www.elcomercio.pe/politica/elecciones/elecciones-2016-que-lecciones-deja-primera-vuelta-noticia-1891895, www.elcomercio.pe/opinion/columnistas/exclusion-acuna-y-guzman-alfredo-torres-noticia-1884256, www.elcomercio.pe/politica/elecciones/declaran-improcedentes-14-listas-principales-partidos-noticia-1880693.

⁸ Algunas notas periodísticas pueden revisarse en www.internacional.elpais.com/internacional/2016/03/05/actualidad/1457137910_718664.html y en www.internacional.elpais.com/internacional/2016/03/06/america/1457293412_500537.html

⁹ Puede consultarse notas periodísticas como www.larepublica.pe/politica/740526-confirman-julio-guzman-en-segundo-lugar-en-nueva-encuesta-de-cpi

la modificación de la partida electrónica de su organización política e irregularidades en el proceso de democracia interna¹⁰. En cuanto al candidato Cesar Acuña este fue excluido del proceso electoral por vulneraciones de la normativa relacionada con propaganda electoral¹¹.

Este contexto de exclusión de candidatos y listas desencadenó un proceso electoral muy criticado que colocó en el debate temas importantes como la reforma electoral, la crisis de los partidos políticos, la promulgación y publicación de leyes electorales significativas en pleno proceso electoral, entre otros. Finalmente, las elecciones concluyeron con un balotaje muy ajustado.

En la redacción del artículo 177 de la Constitución peruana se señala que el sistema electoral está conformado por tres instituciones constitucionalmente autónomas: el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Ahora bien, se aprecia que la redacción de *sistema electoral* por parte de la Constitución peruana confunde *sistema electoral*, *administración electoral* y *derecho electoral*, pues por sistema electoral, debe entenderse al conjunto de reglas para la expresión de las preferencias electorales, las reglas que permiten que los votos puedan verse reflejados en escaños o cargos gubernamentales. A lo que en realidad hace referencia el artículo 177 de la Constitución peruana es a la administración electoral, a los órganos electorales de esta administración especial.

Es en esta *administración electoral*, como parte de los estudios del derecho electoral, donde se inscribe el papel del Jurado Nacional de Elecciones como organismo constitucionalmente autónomo de competencia nacional cuya función principal es administrar justicia en materia electoral¹².

Las funciones del Jurado Nacional de Elecciones, a nivel constitucional, se hallan en el artículo 178 de la Constitución peruana. La primera función o competencia del JNE es la de “fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales”. Se aprecia, pues, que una de sus funciones está relacionada con la fiscalización del ejercicio del derecho de sufragio. Una segunda función es la de “mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas”, para lo cual el JNE cuenta con un Registro de Organizaciones Políticas¹³. Otra función es la de “velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral”, que será desarrollada por la Ley 26859, del 01 de octubre de 1997, Ley Orgánica de Elecciones (LOE); por la Ley 28094, del 1 de noviembre de 2003, Ley de Organizaciones Políticas (LOP), por la Resolución n. 208-

¹⁰ Considerandos 18 a 21, 30 a 31, 35 a 37 y 42 a 44 de la Resolución n. 093-2016-JNE, de 15 de febrero de 2016 (Expediente n. J-2016-00041 y J-2016-00069-acumulados).

¹¹ Considerandos 17 a 20 y 26 a 32 de la Resolución n. 196-2016-JNE, de fecha 8 de marzo de 2016 (Expediente n. J-2016-00265).

¹² Su máxima autoridad es el Pleno, integrado por cinco miembros que son elegidos en diferentes instancias; su presidente es elegido por la Sala Plena de la Corte Suprema del Poder Judicial; los miembros son elegidos, uno por la Junta de Fiscales Supremos, uno por el Colegio de Abogados de Lima, uno por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Públicas y uno por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades Privadas (artículo 179.º de la Constitución Política del Perú de 1993).

¹³ El Registro de Organizaciones Políticas (ROP) y sus funciones se hallan desarrollados a nivel legislativo por el art. 4 de la LOP; y a nivel reglamentario por la Resolución n. 0208-2015-JNE, del 6 de agosto de 2015, Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas.

2015-JNE, del 6 de agosto de 2015, Reglamento del Registro de Organizaciones Políticas, y otros reglamentos dados por el JNE. La cuarta función señalada en el texto constitucional es “administrar justicia en materia electoral”, respecto de la cual, el artículo 36 de la LOE, señala que contra las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones, en materia electoral, no procede recurso alguno ni acción de garantía ni acción ante el Tribunal Constitucional; lo cual ha sido materia, en el ámbito jurídico constitucional, de controversia y discusión. Una quinta función señalada en la Constitución peruana es la de “proclamar a los candidatos elegidos”. Finalmente, en este artículo de la Constitución peruana se abre la posibilidad de desarrollo constitucional al referirse a las competencias del JNE con “las demás que la ley señala”.

Como se aprecia, en el texto constitucional no se hace referencia expresa a una función educativa por parte del JNE. Por lo cual, con la redacción del art. 178 de la Constitución peruana “las demás que la ley señala” debemos remitirnos al art. 5 de la Ley 26486, del 21 de junio de 1995, Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones (LOJNE). En la redacción de ese artículo se mencionan, básicamente, las funciones señaladas en la Constitución peruana, y algunas de carácter organizativo, administrativo y presupuestario. En el literal “x” de este artículo se hacía referencia a “programas de educación electoral”¹⁴, que mediante Ley 29688, del 20 de mayo de 2011, ley que modifica la Ley 26859, Ley Orgánica de Elecciones; se amplió y se modificó¹⁵, haciéndose referencia a programas de educación electoral. En esta redacción normativa, pareciera que la función educativa es llevada a cabo por el JNE a través de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad (ESEG); sin embargo, de los documentos y normativa interna del JNE se obtiene que el órgano interno con un papel relevante en el desarrollo de esta función educativa es la Dirección de Educación y Formación Cívica Ciudadana (DNEF), quizá con mayor responsabilidad que la ESEG, que básicamente se constituirá como un órgano de línea a cargo de la formación académica.

El JNE al regular sus diversas actividades como parte de su función educativa habla de una “educación cívica”. Como apreciamos, ello resulta un término muy amplio que implica diferentes procesos, por lo cual abordaremos un aspecto más concreto en el presente estudio: la asistencia educativa electoral. Hemos considerado referirnos al constructo “asistencia educativa electoral” y no “asistencia técnica educativa” —concepto que implica la asesoría, capacitación y evaluación (Garay y Bórquez, 2014; Maldonado, Escalona y Sepúlveda, 2009)— porque este nos permitirá mayor margen de estudio de las actividades del JNE en de sus funciones educativas, y podrá ser identificado como parte de la “educación cívica y electoral” de aquellos organismos

¹⁴ Redacción derogada del literal x, del artículo 5 de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones:

x. Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto podrá suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación. Esta función no será ejercida durante los procesos electorales.

¹⁵ Nuevo texto: Artículo 5 .- Son funciones del Jurado Nacional de Elecciones:

x. Desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía. Para tal efecto, puede suscribir convenios con los colegios, universidades y medios de comunicación.

Esta función es ejercida de manera permanente e ininterrumpida, sin perjuicio de lo dispuesto por los literales h) y ñ) del artículo 5 de la Ley 26487, Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales.

La Escuela Electoral y de Gobernabilidad es el órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Jurado Nacional de Elecciones. Organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad. Su implementación no irroga gasto público distinto al previsto en su presupuesto. El Pleno aprueba su reglamento. (Literal modificado por el artículo 3. de la Ley 29688, publicada el 20/05/2011).

electorales que tienen funciones educativas (ACE The Electoral Knowledge Network, 2013), que para el presente estudio no sólo implicará las actividades de la DNEF, sino, además, de la ESEG.

Finalmente, por función educativa¹⁶ del JNE, entendemos los diferentes procesos que afectan las conductas de las personas para la promoción de una ciudadanía activa que participe en los asuntos públicos del país, procesos que se hallarán orientados a la consolidación del sistema democrático, la gobernabilidad y la gobernanza; mientras que por asistencia educativa electoral entendemos, en específico, los programas y actividades de concientización del votante y de educación electoral para la promoción de la participación política —como sería en nuestro trabajo la promoción del sufragio pasivo—; por ello, la asistencia educativa electoral se relacionaría con políticas orientadas a públicos concretos.

3.2 ÁMBITO ORGANIZACIONAL

En ordenamientos electorales latinoamericanos como México, Costa Rica o Perú, respecto de las funciones del organismo electoral se opta por denominaciones de función “educación cívica electoral”. En esta función educativa se hallaría una “asistencia educativa electoral”, dirigida tanto al personal interno como a grupos focalizados, y sobre todo a grupos participantes dentro de los procesos electorales, que haría referencia más a temas técnicos electorales, e implicaría acciones más concretas como la capacitación a los principales actores involucrados en un proceso electoral en particular.

En este trabajo se optó por abordar sólo un aspecto de la función educativa atribuida a los organismos electorales —asistencia educativa electoral—, pues se pretende estudiar específicamente las políticas o programas concretos llevados a cabo durante los procesos electorales referidos a la promoción del derecho de sufragio pasivo.

En el contexto peruano y de países latinoamericanos en general, se justifica que los organismos electorales lleven a cabo una función educativa, pues sus sociedades han convivido en el siglo pasado con gobiernos dictatoriales y con organismos debilitados por estos gobiernos, incluyendo en ellos a los electorales. Ello hizo necesario que junto a las de administración de justicia, también se haya optado por funciones de educación que promuevan ciudadanía y participación política; y, en general, una cultura política basada en valores constitucionales, democráticos, participativos, entre otros. Como lo señalaran Magre y Martínez (2005) una cultura política “ha de versar sobre un conjunto sumamente amplio de disposiciones actitudinales, contempladas siempre con una perspectiva colectiva y atendiendo tanto a las pautas mayoritarias como a las de los grupos relevantes” (p. 286); y es en esta situación que a través de diversos programas se promueve la participación política y una educación cívica dentro de la cultura política peruana. Para llevar adelante su función educativa, el Jurado Nacional de Elecciones contaría en su estructura organizativa con la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana y la Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

¹⁶ Por lo general en Latinoamérica la justicia electoral está a cargo de organismos constitucionales creados para tal fin. Algunos de estos organismos electorales tienen; además, funciones educativas y cuentan con un órgano de línea que se avoca a ello, tales como el caso de Perú, México, Costa Rica, entre otros.

a. ROL DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN CÍVICA CIUDADANA DEL JNE

La LOJNE señala en su artículo 2 que la función esencial del JNE es velar por el respeto y cumplimiento de la voluntad popular manifestada en los procesos electorales. Como ya vimos en el apartado uno, esa ley en su artículo 5 desarrolla las diferentes funciones del JNE, y en su literal x) señala como una de sus funciones la de desarrollar programas de educación electoral que permitan crear conciencia cívica en la ciudadanía.

El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del JNE, actualizado con resolución n.º 1-2016-JNE, del 4 de enero de 2016, se refiere en su artículo 6 a las funciones que realiza en los diferentes ámbitos: jurisdiccional, fiscalizador, educativo, normativo, administrativo y registral. En el ámbito educativo apunta este documento las funciones educativas del JNE¹⁷.

El ROF del JNE señala que la DNEF es el órgano de línea que depende de la Dirección Central de Gestión Institucional, encargado de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y ejecutar las actividades de educación electoral y formación cívica ciudadana, orientadas al fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad (art. 75 ROF); asimismo, señala que es el órgano de mayor jerarquía en el tema de educación electoral (art. 76 ROF). En este documento se anotarán, de manera pormenorizada, las funciones de esa Dirección¹⁸, y apreciaremos que de manera detallada el JNE ha encomendado la función educativa a través de diversas actividades a la DNEF. A partir de esta regulación interna, la participación de la DNEF resulta crucial en la planificación, elaboración e implementación de políticas educativas que, entre

¹⁷ Art. 6 del ROF del JNE

12. Desarrollar y difundir, de manera permanente e ininterrumpida, programas de educación cívica electoral y en otras materias afines, orientadas a fortalecer los valores democráticos y crear conciencia cívica en la ciudadanía.

13. Establecer relaciones con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, a fin de proponer convenios, desarrollar actividades y eventos académicos en materia cívica electoral y de interés institucional.

14. Desarrollar programas de capacitación y educación electoral, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones, de los Jurados Electorales Especiales, así como de otros organismos públicos y privados que lo requieran.

15. Absolver las consultas de carácter general que le formulen los miembros de los Jurados Electorales Especiales, los organismos del Sistema Electoral y otras entidades públicas y privadas, en materia de legislación electoral y jurisdiccional.

16. Desarrollar proyectos de investigación y estudios relativos a democracia, gobernabilidad, participación ciudadana, conciencia cívica, política y ética social, políticas públicas, transparencia de la gestión pública, legitimidad electoral y otros aspectos temáticos de interés institucional.

¹⁸ Artículo 77: Las funciones de la Dirección Nacional de Educación Electoral y Formación Cívica Ciudadana son las siguientes:

1. Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las políticas, objetivos, estrategias, metas, funciones y acciones institucionales, en el ámbito de su competencia.

2. Formular y ejecutar el Plan Operativo de la Dirección Nacional y proponer su presupuesto en coordinación y de acuerdo a los procedimientos establecidos por los órganos competentes.

3. Formular y proponer planes y programas de educación cívica y electoral, así como de otras materias afines, orientadas a fortalecer los valores democráticos y crear conciencia cívica en la ciudadanía.

4. Formular y proponer planes y programas de capacitación electoral en coordinación con los órganos correspondientes de la Institución, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones y de los Jurados Electorales Especiales, así como también a los organismos que lo requieran.

5. Formular y proponer planes y programas orientados al análisis y debate de temas electorales, de democracia, gobernabilidad y asuntos políticos.

6. Identificar oportunidades de vinculación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con la finalidad de implementar convenios en coordinación con la Oficina de Cooperación y Relaciones internacionales; además de, desarrollar actividades y eventos académicos en materia cívica electoral y de interés institucional;

otros, conduzcan a la promoción de la participación política, así como ser un vínculo entre la ciudadanía en general y la entidad electoral. El papel de la DNEF será importante sobre todo porque sus actividades se hallarán dirigidas a grupos particulares que requieren mayor presencia y participación política, así como a las organizaciones políticas y sociedad civil en general.

b. ROL DE LA ESCUELA ELECTORAL Y DE GOBERNABILIDAD DEL JNE

Además de la DNEF, se contaría con una Escuela Electoral y de Gobernabilidad; un órgano de altos estudios electorales, de investigación, académico y de apoyo técnico al desarrollo y cumplimiento de los objetivos del JNE. Esta Escuela organiza cursos de especialización en materia electoral, de democracia y gobernabilidad y al igual que la DNEF depende de la Dirección Central de Gestión Institucional del JNE (art. 52 del ROF del JNE). Resulta interesante apreciar que este órgano de línea tiene mención expresa en la propia LOJNE, a través de una modificación de la Ley 29688, del 20 de mayo de 2011, que cambió la redacción del literal x) del artículo 5. En el ROF del JNE se señalarán las actividades que desarrolla la ESEG¹⁹. Varias de las actividades que desarrolla la ESEG se hallarán relacionadas con la promoción del sufragio pasivo a través de cursos de asistencia técnica, capacitación e incluso de formación, tanto a los órganos internos del JNE como a organizaciones políticas y grupos de la sociedad civil en general.

7. Administrar las actividades y servicio del Centro de Documentación e Información Cívica Electoral, así como mantener actualizado el material bibliográfico.

8. Administrar las actividades y servicios del Museo Electoral y ejecutar eventos de difusión del material histórico que conserva el Jurado Nacional de Elecciones.

9. Elaborar, difundir y distribuir materiales pedagógicos para la formación en educación cívica y electoral, en el marco de la ejecución de los planes y programas respectivos.

10. Proponer al órgano competente, proyectos de inversión pública, así como proyectos de educación cívica electoral, capacitación y otros en materia de su competencia a ser financiados con recursos de las fuentes cooperantes.

11. Supervisar la custodia y el buen estado del acervo documentario, equipamiento, mobiliario y materiales de trabajo, asignados a la Dirección Nacional.

12. Proponer al órgano competente, las políticas, normas, directivas, procedimientos y demás instrumentos de normativa interna en el ámbito de su competencia, que se requieran para el mejor desempeño de sus funciones;

13. Velar por el cumplimiento de los objetivos específicos de su competencia, establecidos en el Plan Estratégico Institucional del Jurado Nacional de Elecciones y, ejecutar y supervisar el cumplimiento de los proyectos de su competencia.

14. Realizar otras funciones afines a su competencia que le asigne la Dirección Central de Gestión Institucional.

¹⁹ Artículo 53.^o Las funciones de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad son las siguientes:

1. Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar el cumplimiento de las políticas, objetivos, estrategias, metas, funciones y acciones institucionales, en el ámbito de su competencia.

2. Formular, proponer y ejecutar el Plan Operativo de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad y proponer su presupuesto en coordinación y de acuerdo a los procedimientos establecidos por los órganos competentes.

3. Desarrollar eventos de formación académica de alto nivel vinculados a la formación política, electoral y de gobernabilidad, fomentando y promoviendo la realización de masters, diplomados, cursos, talleres, seminarios, charlas y otros certámenes académicos en los que se debaten o analicen temas vinculados al fortalecimiento del sistema democrático o cuestiones afines.

4. Identificar y proponer oportunidades de vinculación con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras, con la finalidad de implementar convenios, desarrollar actividades y eventos académicos en función a los objetivos y fines de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

3.3 ÁMBITO OPERATIVO OBJETIVO

a. CONTEXTO ACTUAL DE LAS POLÍTICAS DE ASISTENCIA EDUCATIVA ELECTORAL

Si bien de los diversos instrumentos normativos y documentos institucionales se aprecia que la DNEF es el órgano de línea que asume la implementación de los programas²⁰ de educación cívica electoral; también la ESEG participaría de esta función, aunque a diferencia de la DNEF cuenta con muy poca documentación estratégica así como falta de claridad y planeamiento en los documentos institucionales.

Con la resolución n. 100-2015-P/JNE, del 22 de septiembre de 2015, se aprobó el Plan Estratégico Institucional 2016-2018 del JNE. En dicho documento se señala respecto a la educación cívica en general que uno de los objetivos estratégicos de la Institución —cuyo responsable es la DNEF— es: “contribuir a mejorar la educación cívica ciudadana en los diversos espacios sociales del país” (Objetivo Estratégico 3); para este objetivo apunta como indicadores la cobertura provincial y regional de los programas de educación ciudadana así como el porcentaje de satisfacción de los participantes de los programas de educación ciudadana. Para ello, las acciones estratégicas institucionales señaladas son “ciudadanos que reciben los servicios de los programas de educación y formación cívica ciudadana” (Acción estratégica n. 10), “mejorar los programas de formación y educación cívica ciudadana” (Acción estratégica n. 11), y mejorar los programas de asistencia técnica para la promoción de la participación política (Acción estratégica n.º 12).

5. Promover, desarrollar y difundir la producción editorial materia de la formación académica a su cargo.

6. Coordinar con el órgano competente, las propuestas de normatividad que requiera la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, para el mejor cumplimiento de sus fines y objetivos.

7. Formular y proponer planes y programas de capacitación en materia electoral y de gobernabilidad, en coordinación con los órganos correspondientes de la Institución, dirigidos a los funcionarios y servidores del Jurado Nacional de Elecciones.

8. Formular y ejecutar los proyectos relativos a la investigación académica, indagación, análisis y sistematización de la información de las condiciones de gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y otras variables de impacto público y social, existentes en el país.

9. Mantener actualizada la base de datos de las principales variables de impacto político y social existentes en el país, a través del mantenimiento de la información procedente de las diferentes circunscripciones del país;

10. Supervisar la formulación, propuesta y ejecución de los proyectos especiales relacionados con la gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y política, que apruebe la presidencia del Jurado Nacional de Elecciones.

11. Aprobar y supervisar la formulación y ejecución de proyectos de investigación en áreas temáticas de gobernabilidad, democracia, participación ciudadana y política y otras de interés para el Jurado Nacional de Elecciones.

12. Custodiar y mantener en buen estado el acervo documentario, equipamiento, mobiliario y materiales de trabajo, asignados al área;

13. Proponer al órgano competente, políticas, normas, directivas, procedimientos y demás instrumentos de normativa interna en el ámbito de su competencia, que se requieran para el mejor desempeño de sus funciones;

14. Realizar otras funciones afines a su competencia que se le asigne la Dirección Central de Gestión Institucional, respetando los niveles jerárquicos correspondientes.

²⁰ Más allá de los constructos teóricos de políticas, programas, planes y proyectos; utilizaremos en el estudio los términos “política” y “programa”. El término “política” cuando hagamos referencia a las políticas en general que se infieran o se mencionen en los documentos institucionales del JNE, y el término “programa” cuando nos encontremos frente a un conjunto de actividades y prioridades actuales de una política que se hallen bajo esta denominación en la información documental del JNE.

Revisando el documento Plan Operativo Institucional²¹ (POI) 2016 del JNE, aprobado por resolución n.º 115-2015-P/JNE, del 21 de octubre de 2015, observamos, respecto a la asistencia educativa electoral en el 2016, que en ese año se dieron elecciones generales, la DNEF y la ESEG llevaron a cabo varios programas relacionados con una asistencia educativa electoral que promueve la participación política en general, y dentro de esta, con especial interés, la del sufragio pasivo.

Así, en el POI 2016 del JNE se señala que la DNEF es el órgano encargado de planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y ejecutar las actividades de educación electoral y formación ciudadana, habiendo proyectado actividades que corresponden a los programas de Voto Informado, Gobernabilidad, Escuelas y Valores Democráticos, Mujer e Inclusión Ciudadana, Jóvenes Electores, así como de soporte, orientados al logro de los objetivos institucionales estratégicos “Contribuir a mejorar la educación cívica ciudadana en los diversos espacios del país” (Plan Operativo Institucional JNE, p. 12). Asimismo, respecto a la Escuela Electoral y de Gobernabilidad, se señala que como órgano de altos estudios electorales y de investigación, planea actividades que corresponden a los programas de escuelas especializadas, estudios avanzados, formación en democracia e investigación y publicaciones; orientadas al logro del Objetivo Estratégico Institucional “fortalecer la oportuna atención de la Administración Electoral”.

Antes de comenzar a señalar las políticas o programas vinculados con la asistencia educativa electoral en relación con el sufragio pasivo, es preciso indicar que se presentaría en los documentos institucionales falta de claridad y orden respecto de las funciones y actividades encomendadas tanto a la DNEF como a la ESEG. Así pues, en el ordenamiento electoral se apunta que el JNE desempeña una función educativa, y se menciona expresamente en la Ley Orgánica del JNE a la ESEG, lo cual podría generar confusión sobre si la ESEG es el órgano más importante dentro de estas actividades educativas o si sus actividades también deben considerarse como educativas junto a la DNEF. De una interpretación sistemática sería lo segundo.

Revisando los documentos institucionales se encontró mención expresa a que la DNEF es el órgano de línea de mayor jerarquía en materia educativa, pues a la vez se aprecia que tanto la DNEF como la ESEG son órganos de línea dependientes de la Dirección Central de Gestión Institucional. Ahora bien, en el planeamiento estratégico se observaría que las actividades de la DNEF estarían encaminadas al logro del Objetivo Institucional Estratégico “Contribuir a mejorar la educación cívica ciudadana en los diversos espacios del país”, en el que expresamente se señala que la DNEF es la responsable de este objetivo, y esta prescripción se halla también expresada en el Plan Operativo Institucional 2016. Sin embargo, del actual Plan Estratégico Institucional no hallamos referencia alguna a la responsabilidad encomendada a la ESEG. Recién

²¹ El Plan Operativo Institucional refleja las metas presupuestarias que se esperan alcanzar para cada año fiscal y constituye un instrumento administrativo que contiene los procesos a desarrollar a corto plazo, precisando tareas necesarias para el cumplimiento de las metas presupuestarias así como la oportunidad de su ejecución (numeral 3 del art. 71 del Texto Único Ordenado de la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, aprobado mediante Decreto Supremo N. 304-2012-EF), este documento toma como base la información generada en el Plan Estratégico Institucional, y desagregar las acciones estratégicas identificadas en el Plan Estratégico Institucional en actividades para un determinado tiempo (art. 18 de la Directiva N. 1-2014-CEPLAN, Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico).

en el Plan Operativo Institucional 2016 encontramos que las actividades de la Escuela Electoral y de Gobernabilidad están orientadas al logro del Objetivo Estratégico Institucional “fortalecer la oportuna atención de la Administración Electoral”, cuyo responsable es el área de “Servicios al Ciudadano del JNE” y, por ende, alejado de los objetivos educativos de la DNEF.

Esto último genera confusión y poca claridad, pues las actividades relacionadas con el objetivo de fortalecimiento de la oportuna atención de la administración electoral se vinculan más con la satisfacción y la comunicación con los administrados que con funciones educativas en pureza. Por ello, en general, a nivel documental así como de planeamiento de las acciones educativas, la DNEF contaría con mayor organización y claridad así como transparencia.

b. POLÍTICAS DE ASISTENCIA EDUCATIVA ELECTORAL DE LA DNEF RELACIONADAS CON EL SUFRAGIO PASIVO

Mediante resolución n.º 110-2016-P/JNE, del 19 de julio de 2016, se aprobó el Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2016-2019, cuya implementación fue encargada a la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. En dicho documento se menciona la promoción de la participación política así como la representación de grupos excluidos. Las líneas de trabajo del Plan están orientadas básicamente a la promoción de la participación política, al sufragio activo y sufragio pasivo.

Ahora bien, las líneas de trabajo de la DNEF son de asistencia técnica, línea formativa, línea de difusión y línea de investigación e innovación. La línea formativa así como la de investigación de la DNEF involucran actividades relacionadas con la participación política en general, valores democráticos, valoración de instituciones, y con diversos públicos objetivos que van desde organizaciones políticas, ciudadanos, escolares, entre otros; ahora bien, apreciamos que algunas de estas actividades académicas son llevadas a cabo también por la ESEG.

A partir de los datos del Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2016-2019, documentos internos y la propia web, podemos señalar que la DNEF cuenta con dos programas estratégicos que engloban diferentes objetivos generales y acciones de los ejes educativos en relación con el sufragio pasivo: Programa Voto Informado y Programa para la Igualdad Política. Ambos programas se desarrollan bajo las cuatro líneas de trabajo ya mencionadas.

El Programa para la Igualdad Política es uno de los más relevantes llevados a cabo por la DNEF. Este programa concentra una gran cantidad de esfuerzos por su actualidad en la agenda electoral, tiene por objetivo incentivar el ejercicio y la participación de las mujeres, jóvenes y miembros de comunidades indígenas en los procesos electorales. Para ello promueve el respeto a las cuotas electorales por parte de las organizaciones políticas. Al ser este un programa estratégico, involucra varias acciones y proyectos para el logro de sus objetivos como cursos, campañas, intervenciones públicas, entre otros.

A partir de la información documental de la propia web de la DNEF y los documentos de planeamiento, tenemos que dentro de la línea formativa se realiza la de asistencia técnica a las organizaciones políticas. Esta asistencia técnica involucra una serie de acciones que se corresponden con los objetivos generales del Plan de Educación de la DNEF y el objetivo

estratégico del JNE referido a su función educativa. Principalmente, la asistencia técnica abordará temas de actualidad relacionados con la normativa electoral, el manejo de herramientas virtuales como medios para postular, por ejemplo, el llenado de la Declaración Jurada de Hoja de Vida; la promoción de plataformas virtuales como el INFOgob²², entre otros, que permiten la gobernabilidad y la mejora de la calidad del sistema democrático.

La línea de asistencia formativa a la ciudadanía en materia electoral, si bien involucra varios objetivos de educación cívica y está dirigida a varios públicos meta, nos interesa resaltar que con base en esta línea de acción se llevan adelante proyectos de formación vinculados con la promoción de la participación política por parte de actores interesados en presentarse a elecciones.

Otra de las líneas de trabajo es la de investigación e innovación, la cual permite a los ciudadanos que desean hacer ejercicio de su derecho de sufragio pasivo el acceso a información actual y relevante en materia electoral. Esta información obtenida es importante para el mismo JNE, pues podrá ser utilizada por sus diversas dependencias y para sus diferentes funciones. Las acciones básicas de esta línea es la publicación de documentos referidos a temas de ciudadanía y participación política en procesos electorales pasados, asimismo, publicaciones relacionadas con la medición de los resultados o evaluaciones realizadas a los programas o actividades educativas concretas desarrolladas por la DNEF

Finalmente, la línea de difusión promueve espacios sensibilización para el ejercicio de una ciudadanía activa.

c. POLÍTICAS DE ASISTENCIA EDUCATIVA ELECTORAL DE LA ESEG RELACIONADAS CON EL SUFRAGIO PASIVO

De la documentación institucional del JNE y de documentación genérica (publicaciones) de la ESEG, se puede apreciar una política de formación académica en materia electoral dirigida a diversos actores políticos y de la sociedad civil, así como a los operadores de la administración interna del JNE. Esta política formativa se daría a través de programas concretos que involucran actividades directamente vinculadas con la promoción de la participación política electoral a través del sufragio pasivo.

Uno de los programas llevados a cabo por la ESEG es el “Programa de Altos Estudios Electorales y de Gobernabilidad”. Este desarrolla la política formativa a través de actividades académicas dirigidas a las organizaciones políticas, los grupos de la sociedad civil, actuales autoridades, funcionarios y ciudadanía en general interesados en temas de democracia, gobernabilidad y, en general, temas del ordenamiento electoral.

²² INFOgob es una plataforma que brinda bases de datos electorales como: hojas de vida de candidatos, historial partidario de candidatos y de la localidad, padrón electoral, elecciones (generales, regionales, municipales, complementarias, revocatorias, y referéndum), incidencias electorales, planes de gobierno, permanencia en el cargo de autoridades y la participación de la sociedad civil de las diferentes regiones, provincias y distritos. Puede consultarse www.infogob.com.pe

El programa de “Escuelas Especializadas”, tiene por objetivo el fortalecimiento de capacidades de los diversos actores sociales, políticos y electorales brindándoles una formación especializada; es decir, no sólo está dirigido a la formación en temas concretos a las organizaciones políticas o sociedad civil, sino también a las dependencias o áreas internas del organismo electoral, pues se debe tomar en cuenta que para cada proceso electoral se realiza una masiva contratación de personal, lo cual requiere de capacitación especializada. Así, algunos destinatarios de este programa son las autoridades políticas y personeros de las organizaciones políticas; pero también, los fiscalizadores de la Dirección de Fiscalización y Procesos Electorales del JNE, los miembros del Pleno de los Jurados Electorales Especiales y su personal jurisdiccional, entre otros.

Dentro de la política formativa de la ESEG otro programa desarrollado es el “Programa de Fortalecimiento Democrático”. Este programa, a diferencia del Programa de Altos Estudios Electorales y de Gobernabilidad, involucra actividades de corta duración y con mayor frecuencia y participación de la sociedad en general; por ello, su objetivo es brindar formación y conocimientos en temas electorales a la ciudadanía en general.

En la línea de esta política formativa también se encuentra un programa muy focalizado y que tiene una gran relación con la promoción de la participación política a través del sufragio pasivo: el “Programa Fortalecimiento de Capacidades de Líderes para la Democracia y la Gobernabilidad”. Su objetivo es la formación y fortalecimiento de capacidades de los principales líderes políticos y de la sociedad civil que aspiren a ocupar cargos públicos así como los que tengan influencia en la vida pública del país.

La ESEG también contaría, al igual que la DNEF, con una política investigativa, pues desarrolla un “Programa de Investigaciones Académicas”. Este programa tiene por objetivo la realización de trabajos de investigación en materia electoral, y a través de la publicación de estos se contribuye con nueva información o con información sistematizada al alcance de la ciudadanía y de los principales actores involucrados en el ámbito político-electoral.

d. OTRAS POLÍTICAS O PROGRAMAS DE INFLUENCIA INDIRECTA PARA EL SUFRAGIO PASIVO

Como hemos observado, estas políticas o programas relacionados con la promoción de la participación política permitirían la participación e involucramientos de ciudadanos interesados en presentarse a elecciones, sea que actualmente participen en organizaciones políticas, tengan un papel relevante en la sociedad civil organizada o pertenezcan a grupos históricamente excluidos de la vida política peruana. En todo caso, estas políticas y programas permitirían también a los interesados en presentarse a elecciones contar con herramientas, con información que les posibilite la concreción de su candidatura, pues muchos de los temas electorales permitirán conocer, entre otros, las líneas jurisprudenciales del JNE, instrumentos técnicos, así como información básica referida a reglamentos y leyes electorales.

Ahora bien, además de las políticas y programas mencionados en los puntos anteriores, se presentarían otros cuyo objetivo se halla vinculado con la educación cívica en general, pero que indirectamente permitirían contar con herramientas a los ciudadanos interesados en presentarse a procesos electorarios. Así, la DNEF desarrolla un programa estratégico denominado

“Programa Voto Informado” cuyo objetivo está relacionado con el sufragio activo, a través de la promoción de una actitud de responsabilidad ciudadana de informarse acerca de los candidatos. Este programa permitiría indirectamente a través de la publicidad de las hojas de vida de los candidatos, programas de gobierno, entre otros, que los demás candidatos, sociedad civil, organizaciones políticas y medios de comunicación puedan plantear observaciones al ejercicio del sufragio pasivo de un candidato o una lista de candidatos si se aprecia en la información pública alguna observación respecto a algunos requisitos o condiciones del sufragio pasivo (dimensión objetiva). Esto se daría una vez que se ha tramitado o resuelto la inscripción liminar de las candidaturas.

De otro lado, el JNE cuenta con una iniciativa denominada “INFOgob”, un proyecto que analiza las condiciones de gobernabilidad y de participación ciudadana, con el fin de fortalecer la vigilancia a través de su rol educativo. Este proyecto está dirigido a los ciudadanos y a operadores políticos, tales como las organizaciones políticas, los candidatos y autoridades electas, los organismos electorales y analistas políticos; así como a otros organismos públicos y privados y a las organizaciones de la sociedad civil, quienes pueden beneficiarse de la información brindada. En el contexto del ejercicio del sufragio pasivo, estas bases de datos podrán permitir, al igual que en el caso anterior, plantear observaciones respecto a los candidatos de un proceso electoral; y también facilitarán a los candidatos conocer mejor fenómenos políticos y tendencias del comportamiento electoral de los votantes en procesos pasados.

Consideramos que también merece mención una nueva política emprendida por la ESEG, y es la de un canal de televisión del JNE, pues este permitiría a la ciudadanía en general estar informada de las reformas electorales así como de temas en materia electoral actual, lo cual promueve que el ejercicio del sufragio pasivo no presente dificultades en los procedimientos administrativos, como sería el caso de las improcedencias o inadmisibilidades, y de previsibilidad de justicia electoral.

3.4 ÁMBITO OPERATIVO SUBJETIVO

Los destinatarios de las políticas de asistencia educativa electoral son principalmente las organizaciones políticas, sociedad civil, autoridades políticas, grupos históricamente excluidos, dependencias internas del JNE, medios de comunicación, autoridades, ciudadanos en general. Estos grupos destinatarios serán el objetivo principal de las políticas y programas señalados en el presente trabajo, identificados a partir de documentos internos de planificación de la DNEF y documentos operativos del JNE.

Estas políticas y programas del JNE se desarrollan a través de actividades concretas que son dirigidas en conjunto a varios de los públicos destinatarios señalados, o por medio de actividades dirigidas a cada grupo particular. Así, por ejemplo, las escuelas especializadas se dirigen a cada uno de los destinatarios: curso de formación y capacitación para los miembros de los Jurados Electorales Especiales, curso de formación y capacitación para los personeros de las organizaciones políticas, curso de formación y capacitación para los fiscalizadores de la Dirección de Fiscalización y Procesos Electorales, etc. Y programas como el de Altos Estudios Electorales y de Gobernabilidad es dirigido a diferentes destinatarios: autoridades, líderes de organizaciones políticas, líderes de organizaciones sociales, etc.

4. DISCUSIÓN

Políticas como el Programa para la Igualdad Política llevado adelante por la DNEF permiten comprender que en el contexto peruano durante muchas décadas se han excluido de la participación política, a través de la presentación en procesos electorales, a grandes grupos del país; nos referimos básicamente a las mujeres, los jóvenes y los miembros de comunidades indígenas. Esta política de promoción de la participación de estos grupos, tanto a nivel interno de las organizaciones políticas como su materialización en la presentación de listas de candidatos en los procesos electorales, contribuye no sólo con la construcción de una cultura política cívica, sino que además, promueve el cumplimiento de las reglas electorales, y que las organizaciones políticas no incurran en causales de inadmisibilidad o improcedencia en la jurisdicción electoral. De los documentos se ha apreciado que actualmente esta es una de las políticas más focalizadas, que demanda el mayor esfuerzo y mayor cantidad de actividades a la DNEF.

Una política que no sólo permite la promoción del sufragio pasivo, sino que también asegura la seguridad jurídica electoral es la Política de Asistencia Técnica a las Organizaciones Políticas; pues en el actual contexto político, las organizaciones políticas tendrían problemas para la comprensión de la normativa electoral y de las herramientas informáticas electorales. Esta situación se evidenciaría por la gran cantidad de listas de candidatos que son declaradas inadmisibles e improcedentes en la calificación realizada por los Jurados Electorales Especiales, ante el incumplimiento de requisitos o errores, por ejemplo, la presentación de documentos como el acta de elecciones internas, el llenado de la Declaración Jurada de Hoja de Vida, el incumplimiento de requisitos de domicilio o residencia, la no consideración de los porcentajes correspondientes a las cuotas electorales, el desconocimiento de normativa electoral y reglamentaria, entre otros. Ahora bien, es necesario que se evalúe la implementación de las actividades de esta política de asistencia, pues a la fecha las organizaciones políticas aún incurrirían en las mismas causales comunes de inadmisibilidad o improcedencia de procesos electorales pasados.

En línea con lo anterior; la Política de Asistencia Formativa de la DNEF también permitiría, con la implementación de sus actividades, la participación de la ciudadanía interesada en presentarse como candidatos en las elecciones de cualquier nivel. Esta política resulta importante porque su público sería amplio, pues comprendería tanto a las organizaciones políticas, como a los grupos de la sociedad civil. Esta política a nivel documental se aprecia bien focalizada; sin embargo, dado el poco presupuesto observado en los documentos institucionales, sería necesaria una evaluación en cuanto a su impacto y cobertura. Otra de las políticas importantes que guarda relación con el sufragio pasivo —materia de nuestro estudio— es la Política de Investigación, ya que permite a las organizaciones políticas y ciudadanos en general contar con información, datos relevantes y actuales en materia electoral.

Respecto a la ESEG podemos señalar que sus programas de actuación son fundamentalmente de formación académica, por lo que estarían dirigidos a diversos actores tanto políticos, sociales, como al propio personal de los demás órganos del JNE. Dentro de esto último resulta interesante que uno de los programas sea el de escuelas especializadas dirigidas al personal jurisdiccional, pues como se vio, se presentarían casos relevantes de interpretación electoral y de creación de líneas jurisprudenciales, lo cual permitirá a los ciudadanos que deseen presentarse a elecciones

contar con seguridad jurídica del sentido interpretativo del organismo electoral en determinadas controversias normativas, colisión de derechos, entre otros. Al igual que con las políticas de la DNEF será importante y necesario la realización de evaluaciones a los programas de la ESEG respecto de su impacto y cobertura.

Es importante señalar que se presentarían avances de planeamiento a nivel documental respecto a los anteriores. Así, el actual Plan Nacional de Educación 2016-2019 es más ambicioso, claro y sistemático en comparación con el Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2012-2015; sin embargo, el planeamiento no quedaría sólo a nivel de plasmación documental de sus lineamientos; será importante atender los documentos operativos y la necesidad de realizar evaluaciones a las políticas actuales que desarrolla la entidad electoral —pues a la fecha no se contaría con ello, sino sólo con los indicadores de metas señalados en los apartados anteriores (asistencia de participantes, encuestas de satisfacción)—, lo cual permitiría un mejor diagnóstico y planeamiento de las políticas educativas. Esta necesidad de evaluaciones se refuerza más, si apreciamos que, dado el presupuesto de la entidad electoral, la cobertura o alcance de las políticas mencionadas no sería total.

5. CONCLUSIONES

Hemos desarrollado el constructo de asistencia educativa electoral por la especificidad de nuestro estudio relacionado con el sufragio pasivo. Al haber señalado como una de las problemáticas las dificultades de la administración electoral en el proceso de calificación de listas de candidatos (admisibilidad y procedencia) decidimos explorar uno de los probables factores, y este era el qué y cómo se venían desarrollando los programas de asistencia educativa electoral dirigido a las organizaciones políticas y ciudadanía en general.

Respecto al ámbito organizacional, hemos obtenido, a partir del análisis normativo y documental, que el JNE contaría con dos órganos de línea para llevar adelante su papel educativo. Dentro de la estructura orgánica del JNE se hallarían en el mismo nivel jerárquico la DNEF y la ESEG, por lo que deberían trabajar de la mano los diferentes programas educativos; pues si bien de los diferentes documentos se aprecia que la DNEF tiene una mayor cantidad de líneas de acción y la ESEG una línea de acción más académica y de investigación, convendría en todo caso precisarse y señalarse con claridad las funciones, sobre todo de la ESEG, en los documentos institucionales de planeamiento.

En el estudio realizado se han abordado solamente los programas relacionados con actividades que conduzcan, permitan o incluyan aspectos de la participación política a través del sufragio pasivo. Las diferentes políticas y programas llevados a cabo por la DNEF y ESEG en el marco de una asistencia educativa electoral constituyen instrumentos que permiten a los ciudadanos como titulares de los derechos políticos participar en los diferentes procesos electorales no sólo como electores, sino también como candidatos; asimismo, constituyen instrumentos de formación tanto para los ciudadanos en general como para la capacitación de los órganos internos del JNE.

Hemos apreciado que el JNE cuenta con un Plan Estratégico Nacional en el cual se hallan sus

principales objetivos estratégicos así como las acciones y metas por alcanzar. De igual manera, la DNEF tiene un Plan Estratégico de Educación para un período razonable de tres años (2016-2019). Se ha desprendido también de la documentación institucional una falta de articulación de los programas de la DNEF y la ESEG así como ausencia de claridad en la correspondencia de objetivos estratégicos del JNE.

Un Plan Estratégico de Educación debe constituir una propuesta que contribuya a la generación de una cultura política en democracia y participativa: que la ciudadanía ejerza activamente sus derechos, en su caso, los derechos políticos. Este planeamiento educativo como herramienta para el desarrollo de las funciones de la entidad electoral requiere de colaboración con los demás organismos electorales; pues como vimos en el Perú serían tres las entidades electorales, asimismo, la colaboración debe darse con las organizaciones políticas, con instituciones académicas, y organizaciones de la sociedad civil para contribuir a la promoción de la participación política y al reforzamiento de una cultura democrática.

Como se ha visto en el análisis de los programas de la DNEF y la ESEG, estos son focalizados a nivel de impacto nacional, habría que desarrollar y evaluar los programas por su implementación y evaluación de impacto en las regiones de acuerdo a las mayores necesidades. Hemos apreciado que en general se presenta poca documentación institucional relacionada con las funciones educativas del JNE, pero de la documentación analizada se puede señalar y concluir que efectivamente la entidad electoral lleva adelante varias políticas de asistencia educativa electoral para la promoción de la participación política.

Finalmente, si comprendemos que un sistema democrático requiere de legitimidad y confianza, podemos justificar que las políticas y programas en el marco de las funciones educativas del JNE referidas a la promoción de la participación política permiten que los ciudadanos en general conozcan el ordenamiento constitucional y electoral que deben considerar para presentarse a elecciones, las principales reglas del juego contenidas en las leyes y reglamentos, así como la promoción de prácticas democráticas, participativas e inclusivas al interior de las organizaciones políticas. A través de la función educativa del JNE no sólo se forma a los ciudadanos para la vida en democracia y su posibilidad de participación, sino también a los actores políticos a través de los programas académicos emprendidos. Si bien en este estudio hemos logrado conocer qué programas viene realizando la entidad electoral, y señalar la ausencia o dificultad de claridad en los planeamientos estratégicos institucionales, también debemos apuntar que el presente trabajo requerirá de posteriores estudios que involucren el tratamiento de herramientas y análisis de datos cualitativos aplicados a los actores destinatarios de los programas del JNE así como a los operadores de la entidad electoral que nos permitan conocer sus impresiones sobre el desarrollo de la asistencia educativa electoral para concluir o no en la necesidad de mejoras o reformas al ordenamiento electoral tanto a nivel legislativo como reglamentario.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACE The Electoral Knowledge Network. (2013). Civic and Voter Education. En *The ACE Encyclopaedia*. ACE Proyect. Recuperado de www.aceproject.org
- Garay, M., & Bórquez, C. (2014). La asistencia técnica educativa ¿un aporte a la calidad de la gestión escolar? *Diálogos Educativos*, 14(28), 41–63.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta). México: McGraw Hill.
- Magre, J., & Martínez, E. (2005). La cultura política. En M. Caminal (Ed.), *Manual de Ciencia Política* (2. Ed., pp. 263–289). Madrid: Tecnos.
- Maldonado, C., Escalona, E., & Sepúlveda, K. (2009). La asistencia técnica educativa a escuelas rurales. Factores a considerar para una nueva forma de implementación. *Revista Digital eRural*, 6(11–12), 1–29. Recuperado de www.revistaerural.cl
- Mamani, J. (2017). Derecho de sufragio pasivo en el Perú: Contexto y la asistencia educativa electoral por parte del Jurado Nacional de Elecciones (Tesis de maestría). Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- Orozco, J. (2001). Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado. En *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas* (pp. 45–58). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valles, M. (1999). *Técnicas Cualitativas de Investigación Social* (1.a Ed.). Madrid: Editorial Síntesis.

Legislación y jurisprudencia

- Perú (1995). . Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones. Ley 26486 del 21 de junio.
- Perú (1997). Ley Orgánica de Elecciones. Ley 26859 del 1 de octubre.
- Perú (2003). Ley de Organizaciones Políticas. Ley 28094 del 1 de noviembre.
- Perú (2005). Ley de reforma a la Ley de Organizaciones Políticas. Ley 28581 del 20 de junio.
- Perú (2011). Ley de reforma a la Ley Orgánica de Elecciones. Ley 29688 del 20 de mayo.
- Perú (2016). Ley de reforma a la Ley de Organizaciones Políticas. Ley 30414 del 17 de enero.
- Jurado Nacional de Elecciones. Resolución n.º 100-2015-P/JNE del 22 de septiembre de 2015, Plan Estratégico Institucional 2016.
- Jurado Nacional de Elecciones Resolución n.º 151-2011-P/JNE, de 28 de diciembre de 2011, Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2012-2015.
- Jurado Nacional de Elecciones Resolución n.º 110-2016-P/JNE, de 19 de julio de 2016, Plan Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana 2016-2019.
- Jurado Nacional de Elecciones Resolución n.º 115-2015-P/JNE, de 21 de octubre de 2015, Plan Operativo Institucional 2016-2019.

RECENSIÓN

JURISPRUDENCIAL

Invocación de motivos religiosos en la propaganda electoral: Una mirada desde la justicia electoral

Juan Luis Rivera Sánchez*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 29 de junio de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de julio de 2018.

Resumen: Esta recensión jurisprudencial analiza varias de las sentencias que el Tribunal Supremo de Elecciones emitió en el primer semestre de 2018, en las que imperó la discusión sobre la invocación de motivos religiosos en la campaña electoral. El debate en torno a este tema desencadenó una cantidad importante de denuncias y recursos de amparo electoral que implicó una decidida intervención de la autoridad electoral, en su condición de juez electoral, para garantizar que, en el indicado proceso electoral, la emisión del voto -indistintamente del credo religioso del elector- se verificara en condiciones de libertad y secretividad.

Palabras clave: Resoluciones electorales / Proceso Electoral / Campaña política / Propaganda política / Prohibición / Religión / Principio de libertad / Secretividad del voto / Delitos Electorales / Electores.

Abstract: This jurisprudential recension analyzes several sentences that the Supreme Electoral Tribunal issued during the first semester of 2018 in which the discussion about invoking religious motives in the electoral campaign prevailed. The debate around this topic triggered such a considerable amount of complaints and appeals that it prompted a resolute intervention by the Electoral Authority, in its condition as Electoral Judge, in order to guarantee that in the said electoral process, the casting of ballots -regardless of the voter's religious creed- could be carried out under conditions of freedom and secrecy.

Key Words: Electoral resolutions / Electoral process / Political campaign / Electoral propaganda Prohibition / Religion / Principles of freedom / Secrecy of the vote / Electoral crimes / Voters.

* Costarricense, abogado, correo jrivera@tse.go.cr Licenciado en Derecho por la Universidad Federada de Costa Rica. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2001.

1. NOCIÓN INTRODUCTORIA

El quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones, en el primer semestre del año 2018, estuvo marcado, principalmente, por la celebración de la elección para presidente y vicepresidentes de la República el 4 de febrero de ese año; elección que fue necesario definir en una segunda ronda de votación el 1.º de abril siguiente, debido a que ninguno de los candidatos alcanzó por lo menos el 40% de los votos válidamente emitidos, después de finalizado el escrutinio definitivo de sufragios emitidos (artículo 138 de la Constitución Política)¹.

El hecho de que en la campaña electoral varios de los actores políticos y, en general, la ciudadanía acudiera -en el debate político- a temas de carácter religioso, ameritó una importante intervención del órgano electoral -en su función de juez electoral-, debido a la gran cantidad de denuncias y de recursos de amparo electoral que se presentaron.

Este tópico, que empezó a tomar importancia en enero de 2018, después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificara a Costa Rica, el 9 de enero de 2018, la opinión consultiva n.º OC-24/2017, en la que se reconoció una serie de derechos en favor de las personas con una identidad de género diversa e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo², prácticamente monopolizó la discusión electoral después de que se definieron los dos partidos políticos (Acción Ciudadana y Restauración Nacional) que intervinieron en la segunda ronda de votación.

En este contexto, la presente recensión jurisprudencial tiene como propósito realizar un breve recuento de los pronunciamientos que emitió la magistratura electoral -en el primer semestre de este año- sobre esa temática, poniendo mayor énfasis en la sentencia n.º 1375-E1-2018 de las 10:30 horas del 5 de marzo de 2018, debido a que el TSE, como juez electoral, debió tomar decisiones importantes en dicho fallo para garantizar que, en el indicado proceso electoral, la emisión del voto -indistintamente del credo religioso del elector- se verificara en condiciones de libertad y secretividad.

2. BREVES APUNTES SOBRE LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE INVOCAR MOTIVOS RELIGIOSOS EN LA CAMPAÑA ELECTORAL Y LA INTERVENCIÓN DEL TSE

En nuestro diseño constitucional la regla es la libertad de expresión de la persona, pero, como todo derecho, su ejercicio puede ser regulado o incluso limitado, tal y como se verifica en el párrafo tercero del artículo 28 de la Constitución Política, el cual dispone que: “No se podrá, sin embargo, hacer en forma alguna propaganda política por clérigos o seglares invocando motivos de religión o valiéndose, como medio, de creencias religiosas”.

¹ Resolución n.º 0970-E11-2018 de las 12:10 horas del 15 de febrero de 2018.

² Opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos n.º OC-24/2017 del 24 de noviembre de 2017.

El TSE, como juez electoral, es competente para conocer los temas relacionados con la invocación de motivos religiosos en la campaña electoral por dos vías distintas y excluyentes. Los hechos relacionados con denuncias por quebrantos en la difusión de propaganda ilegal (faltas electorales) los conocerá a través de la apelación electoral³, y las gestiones en las que se aleguen amenazas o lesiones a derechos fundamentales las atenderá por la vía del recurso de amparo electoral⁴.

a) RECURSO DE APELACIÓN ELECTORAL

La anterior limitación constitucional encuentra su desarrollo en el Código Electoral al prohibir “toda forma de propaganda en la cual, valiéndose de las creencias religiosas del pueblo o invocando motivos de religión, se incite a la ciudadanía, en general, o a los ciudadanos, en particular, a que se adhieran o se separen de partidos políticos o candidaturas determinadas”⁵. De igual forma, en el artículo 289 de la misma normativa, se estableció como mecanismo disuasorio la tipificación de la conducta como una falta electoral y dispuso que su infracción -eventualmente- daría lugar a la imposición de una multa que podría ir de los diez a los cincuenta salarios base⁶; sea de 4.310.000,00 a 21.550.000,00.

Cabe indicar que la determinación de esa multa, a la luz de lo dispuesto en el ordinal 297 del Código Electoral, estará precedida de un procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral, con garantía de los derechos de audiencia y defensa al presunto infractor y, una vez finalizado, corresponderá a la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE) determinar si se violó o no la prohibición legal y, en caso de acreditarlo, definir la multa aplicable. Esa decisión podrá ser impugnada, ante este Tribunal como instancia jurisdiccional especializada, por la vía del recurso de apelación electoral; único remedio procesal que habilita la intervención de la magistratura electoral en esta materia.

La DGRE, en el proceso electoral recién concluido, recibió un total de 1205 denuncias relacionadas con la invocación de motivos religiosos en la campaña. Cabe indicar que estas denuncias fueron canalizadas a través de los distintos medios que habilitó el TSE (ventanilla única, línea 800-Elector y la app “Votante informado”). Estas gestiones, en la mayoría de los casos, estaban referidas a los mismos hechos, por lo que se tramitaron y se resolvieron de forma conjunta.

Por último, cabe indicar que, de ese total de denuncias, solo trece superaron la etapa de admisibilidad y se encuentran en investigación preliminar por parte de la Inspección Electoral, con el fin de determinar si procede o no el inicio del procedimiento administrativo para el cobro de la multa prevista en el Código Electoral.

³ Procedimiento de la jurisdicción electoral desarrollado en los artículos 225 al 231 del Código Electoral.

⁴ Procedimiento de la jurisdicción electoral desarrollado en los artículos 240 al 245 del Código Electoral.

⁵ Artículo 136 del Código Electoral.

⁶ En la determinación de la multa aplicable se toma como parámetro el salario base de un “Oficinista 1” según lo dispuesto en la Ley 7337 (artículo 295 del Código Electoral), el cual para el primer semestre de 2018 fue fijado en ₡431.000,00 por el Consejo Superior del Poder Judicial en la sesión n.º 113 del 19 de diciembre de 2017.

b) RECURSO DE AMPARO ELECTORAL

Desde su origen, el recurso de amparo electoral se convirtió en el medio, no solo idóneo, sino necesario para garantizar una plena y eficaz participación política del ciudadano, frente a situaciones concretas de amenaza o lesión de sus derechos fundamentales en el plano electoral, provocadas por disposiciones, omisiones o, incluso, simples actuaciones materiales (Brenes y Rivera, 2006, p. 11).

En ese contexto, el TSE en la resolución n.º 3281-E1-2010 de las 08:10 horas del 3 de mayo de 2010 conoció -por primera vez- un recurso de amparo electoral en el que se invocaba infracción al artículo 28 de la Constitución Política. Ese pronunciamiento, pionero en esta materia, afirmó que la referida prohibición estaba fundada en nuestro sistema de valores democráticos y que su propósito es garantizar que el voto, como derecho humano, fuera el resultado de la expresión auténtica de la voluntad del ciudadano, libre de presiones o de la influencia de credos religiosos o de obstáculos que puedan afectarlo.

El TSE, en la sentencia comentada, aclaró la relación religión-política en nuestro sistema electoral indicando lo que sigue:

La Iglesia puede tomar posición sobre los problemas sociales del país, así como puede predicar la fe con auténtica libertad, enseñar su doctrina social, ejercer una misión terrenal sin traba alguna y dar juicio moral incluso en materias referentes al orden público y otras de su interés, pero al amparo de tales funciones no caben actuaciones que influyan en la libre decisión de los electores que profesan la religión católica.

Desde esa perspectiva, el organismo electoral ha definido, en sus reiterados pronunciamientos, que el amparo electoral es la vía idónea para conocer cualquier actuación u omisión que viole o amenace el derecho del ciudadano a emitir su voto en condiciones de libertad.

3. DETALLE DE LAS RESOLUCIONES EMITIDAS POR EL TSE EN ESTA MATERIA

Durante este primer semestre el Tribunal Supremo de Elecciones emitió un total de catorce resoluciones relacionadas con esta materia: nueve recursos de amparo electoral; tres gestiones de desobediencia a resoluciones dictadas en el trámite de recursos de amparo; una acción de nulidad; y una gestión que el actor la intituló “recurso de revocatoria” y que fue resuelta en expediente del recurso de amparo correspondiente.

En la tabla 1 se detallan algunos datos relevantes de esos pronunciamientos.

Tabla1

Resoluciones emitidas en materia de religión en propaganda electoral

Expediente	TIPO DE RECURSO				
	AMPARO ELECTORAL				
	Ingreso	Actor	Recurrido	Resolución	Decisión
033-2018	22/1/2018	Ciudadano	TSE	0501-E1-2018	Rechazo de plano
038-2018	22/1/2018	Ciudadano	Conferencia Episcopal y Federación Alianza Evangélica	1375-E1-2018	Parcialmente con lugar
087-2018	14/2/2018	Ciudadano	Partido Restauración Nacional y Federación Iglesias Evangélicas	1037-E1-2018	Rechazo por el fondo
096-2018	19/2/2018	Ciudadano	TSE	1061-E1-2018	Rechazo de plano
129-2018	19/3/2018	Ciudadana	Periódico La Nación	1752-E1-2018	Rechazo por el fondo
130-2018	19/3/2018	Diputado	Exdiputado	1762-E1-2018	Rechazo por el fondo
131-2018	21/3/2018	Dos ciudadanos	Periódico La Nación	1825-E1-2018	Rechazo por el fondo
140-2018	22/3/2018	Ciudadano	Partido Acción Ciudadana y su candidato	2074-E1-2018	Rechazo por el fondo
163-2018	5/4/2018	Ciudadana	TSE	2240-E1-2018	Rechazo de plano
Expediente	GESTIÓN DE DESOBEDIENCIA				
	Ingreso	Actor	Recurrido	Resolución	Decisión
038-2018	27/3/2018	Ciudadano	Dos pastores evangélicos	2155-E1-2018	Rechazo de plano y traslado asunto a R.E. por propaganda prohibida.
038-2018	27/3/2018	Diputada	Alianza Evangélica	2156-E1-2018	Rechazo de plano
310-B-2009	22/1/2018	Ciudadano	Conferencia Episcopal y Alianza Evangélica	2453-E1-2018	Rechazo de plano
Expediente	DEMANDA DE NULIDAD				
	Ingreso	Actor	Recurrido	Resolución	Decisión
092-2018	13/2/2018	Ciudadana	Partidos políticos	0988-E4-2018	Rechazo de plano
Expediente	RECURSO DE REVOCATORIA				
	Ingreso	Actor	Recurrido	Resolución	Decisión
038-2018	5/3/2018	Conferencia Episcopal	TSE	1758-E1-2018	Rechazo de plano

Nota: Elaborado con base en información del TSE.

4. ANÁLISIS DE LA RESOLUCIÓN N. 1375-E1-2018

El 22 de enero de 2018, un ciudadano interpuso un recurso de amparo contra la Conferencia Episcopal de Costa Rica y la Federación Alianza Evangélica Costarricense por estimar que los recurridos vulneraron la prohibición constitucional del artículo 28, de invocar motivos religiosos en la propaganda, sobre la base de tres hechos: **a)** por el apoyo y participación en la “II Caminata por la vida y por la familia” en la que se manifestaron en favor del matrimonio y la familia tradicional; **b)** por la convocatoria y participación en la “Jornada de oración por Costa Rica” y **c)** por emitir y difundir el denominado “Manifiesto conjunto” durante la “Jornada de oración por Costa Rica”, celebrada el 18 de enero de 2018.

Como parte de ese trámite, el TSE admitió el recurso para su estudio y dictó una medida cautelar tendiente a que los recurridos se abstuvieran de realizar manifiestos públicos que, directa o implícitamente, representaran un llamado (apoyados en razones o símbolos religiosos) a votar por ciertos partidos o abstenerse de hacerlo por otros. Además, se ordenó a los recurridos que deberían instruir a los “sacerdotes y pastores sobre la prohibición de utilizar el púlpito, sitios de oración o ceremonias litúrgicas para inducir el voto de sus feligreses”.

La relevancia del pronunciamiento emitido por el TSE radica en que sirvió para reiterar el criterio sostenido en las resoluciones n.ºs 3281-E1-2010, 567-E1-2013 y 786-E1-2014 sobre la legitimación activa en los recursos de amparo interpuestos por violación al artículo 28 de la Constitución Política. La magistratura electoral insistió en que lo prescrito en el artículo 227 del Código Electoral -sobre este particular- no limitaba su competencia para la defensa de derechos fundamentales en situaciones en las que, como consecuencia del irrespeto a una prohibición constitucional (artículo 28), se produce una lesión o una amenaza real al derecho fundamental del sufragio y no existan remedios procesales efectivos en otras sedes, en razón de su especialidad.

En el análisis del recurso, el TSE estimó que los hechos relacionados con los puntos uno y dos antes indicados no implicaban infracción alguna a normas constitucionales, por lo que ese extremo del recurso fue declarado sin lugar. Sin embargo, en cuanto al reclamo de que la Conferencia Episcopal de Costa Rica y la Federación Alianza Evangélica Costarricense emitieron y difundieron el denominado “Manifiesto conjunto” durante la “Jornada de oración por Costa Rica”, el TSE tuvo por probada una amenaza a la libre determinación del sufragio toda vez que, durante dicha actividad, se leyó y distribuyó a los presentes, entre ellos algunos de los entonces candidatos a la Presidencia de la República, una copia del citado manifiesto con un mensaje emitido en conjunto por ambas organizaciones religiosas.

En la resolución se acreditó que el documento en cuestión mezcló términos propios de la actividad político-electoral y expresiones de corte religioso, en tanto contiene una invitación expresa a los cristianos para que ejerzan (...) el sufragio:

“meditando [el voto] delante de Dios y de sus conciencias”, al tiempo en que externaban su postura frente a temas polémicos que han sido de especial interés durante el proceso electoral, sí tenía el alcance necesario para inducir e influir (...) a votar por ciertos partidos o a abstenerse a hacerlo por otros (...) según coincidan o no con las posiciones asumidas por las organizaciones recurridas.

El TSE afirmó que la citada prohibición constitucional, presente en la base del sistema costarricense de valores democráticos, nació con la finalidad de que “el voto sea -en lo posible- el resultado del propio convencimiento con prescindencia de cualquier influjo extraño a la gestión de los intereses puramente temporales de la República evitando así la influencia de credos religiosos”, conforme a una tradición constituyente de larga data, pues fue fijada en nuestro ordenamiento jurídico desde 1894.

En ese contexto, el recurso se declaró con lugar y se previno a los recurridos abstenerse de acciones como las que dieron lugar a la estimación del amparo. Adicionalmente, el asunto se remitió a la Inspección Electoral para que se investigara si la difusión del citado manifiesto podría constituir una infracción a la prohibición establecida en el artículo 136 del Código Electoral de invocación de motivos religiosos en la propaganda política.

5. REFLEXIONES FINALES

Las gestiones atendidas por el TSE y el Registro Electoral en relación con el tema de estudio mostraron que el mensaje de corte religioso fue uno de los que dominó el discurso político en el proceso electoral de 2018, en especial, después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos notificara al Estado costarricense la opinión consultiva n.º OC-24/2017. El giro que tomó la contienda electoral detonó una gran cantidad de denuncias que obligó a la administración electoral a prevenir a los partidos políticos y, en general, a los líderes religiosos para que se abstuvieran de llevar a cabo acciones tendientes a incidir en la libre decisión de los electores, a partir de sus creencias religiosas o invocando motivos de religión.

Los pronunciamientos del TSE privilegian la libertad del sufragio y reafirman que la prohibición contenida en el artículo 28 de la Constitución Política forma parte esencial de nuestro sistema democrático y que su finalidad es que el voto sea producto de la libre determinación del elector, ajeno de la influencia que se puede ejercer desde una posición de poder, mediante la utilización de un mensaje religioso. No cabe duda de que la intervención del TSE tuvo como propósito poner a buen recaudo la inmunidad del sufragante frente al discurso religioso.

Por último, lo ocurrido en el pasado proceso electoral en Costa Rica y en países como Brasil, Colombia, Chile y, más recientemente en México, en los que el tema religioso acaparó gran parte del discurso político, pareciera mostrar que la discusión en torno a este tópico no está cerrada y que estará presente en los procesos electorales siguientes.

REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

- Brenes, L.D. y Rivera, J.L. (2006). Recurso de amparo electoral. *Revista de Derecho Electoral*, 1, 1-24. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/art/1/brenesyrivera.pdf>
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión consultiva n.º OC-24/2017 del 24 de noviembre, formulada por Costa Rica, sobre identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo. Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765 del 2 de agosto, publicada en el Alcance 37 del Diario Oficial La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica (1989). Ley de la Jurisdicción. República de Costa Rica. Ley 7135 del 11 de noviembre, publicada en el Alcance n.º 34 del Diario Oficial La Gaceta n.º 212 del 9 de noviembre.
- Costa Rica. Poder Judicial. Consejo Superior. (2017). Acta de la sesión n.º 113 del 19 de diciembre. Recuperado de https://www.poder-judicial.go.cr/secretariacorte/phocadownload/actas_consejo/2017/113-1912.docx
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 0501-E1-2018 de las once horas con treinta minutos el 24 de enero.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 0970-E11-2018 de las doce horas con diez horas del 15 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 0988-E4-2018 de las doce horas con cuarenta y cinco minutos del 16 de febrero de 2018.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 1037-E1-2018 de las doce horas con cincuenta minutos del 19 de febrero
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 1061-E1-2018 de las doce horas con cinco minutos del 21 de febrero
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 1375-E1-2018 de las de las diez horas con treinta minutos del 5 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 1752-E1-2018 de las nueve horas con treinta minutos del 20 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 1758-E1-2018 de las diez horas con treinta minutos del 20 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 1762-E1-2018 de las once horas con quince minutos del 21 de marzo.

- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 1825-E1-2018 de las once horas con treinta minutos del 22 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 2074-E1-2018 de las doce horas con cinco minutos del 5 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 2155-E1-2018 de las trece horas con treinta minutos del 10 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 2156-E1-2018 de las trece horas con cincuenta minutos del 10 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 2240-E1-2018 de las diez horas del 17 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). Resolución n.º 2453-E1-2018 de las quince horas con cuarenta minutos horas del 27 de abril.

HITOS

ELECTORALES

N.º 7-2018

EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

CONSIDERANDO

I.- Que, por disposición del numeral 104 de la Constitución Política, el Registro Civil se encuentra adscrito a este Tribunal Supremo de Elecciones y, en ese tanto, corresponde a este Pleno actuar como su jerarca administrativo y dictar sus reglamentos autónomos de organización y servicio (inciso ñ del artículo 12 del Código Electoral).

II.- Que, como parte del control de convencionalidad que deben ejercer los operadores jurídicos de los países adscritos al Sistema Interamericano, es necesario armonizar el ordenamiento jurídico interno con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (entre otros, ver consideraciones de los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos “Almonacid Arellano y otros vs. Chile” y “Trabajadores cesados del Congreso vs. Perú”).

III.- Que una visión progresiva y favorable a los Derechos Humanos impone a los órganos estatales una actitud vigilante y de constante renovación para el otorgamiento de más y mejores garantías a las personas.

IV.- Que, en la Opinión Consultiva n. OC-24/17, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció la posibilidad de reglamentar administrativamente el procedimiento de cambio de nombre para aquellas personas que, con base en su identidad de género autopercibida, así lo solicitaran.

V.- Que, según los artículos 43 y 51 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, corresponde a ese Registro la inscripción del nacimiento de las personas físicas, lo que incluye su nombre y sexo al nacer.

POR TANTO

Decrétese la siguiente:

REFORMA AL REGLAMENTO DEL REGISTRO DEL ESTADO CIVIL Y AL REGLAMENTO DE LA CÉDULA DE IDENTIDAD CON NUEVAS CARACTERÍSTICAS

Artículo 1. Créese un nuevo título del “Reglamento del registro del estado civil” (decreto n.º 06-2011 del 3 de mayo de 2011), que se insertará luego del artículo 51 vigente y dirá:

“TÍTULO X CAPÍTULO ÚNICO CAMBIO DE NOMBRE POR IDENTIDAD DE GÉNERO

Artículo 52.- Toda persona mayor de edad que desee cambiar su nombre por considerar que no se corresponde con su identidad de género autopercibida podrá, por una única vez y a través del procedimiento de ocurso, solicitarlo a la Sección de Actos Jurídicos del Registro Civil. Para ello, deberá hacer la petición por escrito y presentarla personalmente o por intermedio de un tercero, pero en este último caso el documento deberá estar autenticado por un profesional en Derecho.

Artículo 53.- El Registro Civil preparará una fórmula de consentimiento informado que suscribirá la persona interesada como parte del trámite de cambio de nombre por identidad de género. No se exigirán, como requisitos para aceptar la petición, certificaciones médicas ni psicológicas u otros requisitos que puedan resultar irrazonables o patologizantes.

Artículo 54.- En este tipo de procedimientos, no se ordenará la publicación de edictos prevista en los numerales 55 del Código Civil, 65 y 66 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil. Tampoco serán necesarias las audiencias al Ministerio Público y al Ministerio de Seguridad Pública.

Artículo 55.- Una vez que se haya verificado que la solicitud lo es por identidad de género autopercibida y que el formulario de consentimiento informado sea firmado por la persona interesada, se procederá a emitir la resolución de estilo y se ordenará rectificar el asiento de nacimiento, en el cual se hará una anotación marginal que dé cuenta de la situación, sin que esa rectificación incida respecto del sexo de nacimiento inscrito.

En los términos de la Ley n.º 8968 “Ley de protección de la persona frente al tratamiento de sus datos personales”, esa marginal será considerada como dato sensible y el procedimiento de cambio de nombre será confidencial.

Artículo 56.- Las peticiones de cambio de nombre que no sean en razón de la identidad de género autopercibida continuarán tramitándose en proceso judicial no contencioso.”.

Artículo 2. Corríjase la denominación del actual Título X del “Reglamento del registro del estado civil” para que, en adelante, se lea: “TÍTULO XI CAPÍTULO ÚNICO DISPOSICIONES GENERALES”, así como la numeración de los artículos 53 a 58 de la versión actual del Reglamento.

Artículo 3. Modifíquese el artículo 2 del “Reglamento de la cédula de identidad con nuevas características” (decreto n.º 9-2016 del 16 de agosto de 2016), en el sentido de eliminar del dorso (o reverso) de la cédula de identidad la indicación del sexo de la persona.

Artículo 4. Rige a partir de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en San José a los catorce días del mes de mayo de dos mil dieciocho.

Luis Antonio Sobrado González
Presidente

Eugenia María Zamora Chavarría
Vicepresidenta

Max Alberto Esquivel Faerron
Magistrado

Zetty María Bou Valverde
Magistrada

Luis Diego Brenes Villalobos
Magistrado

efs

RESENAS



Para quienes hemos trabajado en los organismos electorales latinoamericanos, resulta evidente su capacidad para influir sobre los procesos de reforma electoral. Aunque dentro de cualquier democracia moderna el protagonismo de la reforma recae fundamentalmente en los legisladores, en Latinoamérica no se puede obviar la capacidad de incidencia de organismos electorales permanentes, especializados e independientes.

El sesgo académico de los enfoques europeos y anglosajones induce a que los estudios sobre reforma electoral concentren toda su atención en el trámite parlamentario, sus tendencias y sus efectos. Esa perspectiva ignora el peso de los organismos electorales como actores en la vida constitucional, pierde información valiosa sobre los procesos de negociación y deja sin explicar por qué se dan oleadas de reforma a nivel regional.

Este libro constituye un valioso aporte para ir llenando esos vacíos en el conocimiento científico. El Dr. Hugo Picado León, en su doble condición de académico y de funcionario electoral, realizó un trabajo que combina

el estudio comparado con el estudio de caso y que supone avances en el abordaje teórico y empírico de la reforma electoral.

El trabajo se plantea preguntas relevantes como ¿cuáles son las tendencias en los procesos de reforma electoral?, ¿cuál es el papel de los organismos electorales latinoamericanos en esos procesos de reforma?, ¿qué mecanismos permiten que los organismos electorales trasladen experiencias de otros países a su propio contexto? y ¿qué aportó el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en el proceso legislativo para la promulgación del Código Electoral de 2009?

Para el autor, la reforma electoral constituye un proceso de diseño negociado entre las élites políticas con un carácter dialéctico y coyuntural. El resultado de la reforma no necesariamente se ajusta a todas las exigencias técnicas y racionales que serían de esperar, pues se trata de un producto colectivo y complejo derivado de las estrategias entrecruzadas de varios actores con sus diversas finalidades.

Desde esa perspectiva, el proceso de reforma electoral costarricense de 2009 surge de una percepción bastante generalizada entre los actores políticos acerca de la obsolescencia del Código Electoral de 1953. Las demandas sociales dirigidas a los partidos políticos y al organismo electoral se veían obstruidas por unas reglas que habían sido concebidas en un contexto histórico muy distinto.

El TSE facilitó la búsqueda de medidas alternativas cuando en 2001 presentó a los legisladores un proyecto de reforma elaborado con base en consultas a funcionarios electorales, a expertos, a partidos políticos y a la ciudadanía en general. Además, el TSE consideró las experiencias recientes de reforma electoral en otras democracias. Ese proyecto constituyó la base para la discusión parlamentaria del Código Electoral finalmente promulgado en 2009.

El Dr. Picado León concluye que los organismos electorales latinoamericanos, y en particular el costarricense, cuentan con mecanismos formales e informales suficientes para influir en los procesos de reforma electoral, y que la participación de organismos con alta competencia técnica puede promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, así como propiciar la difusión internacional de políticas. Es decir, mientras las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permiten actuar como promotores y facilitadores de reformas, los foros internacionales propician el intercambio y el aprendizaje mutuo.

Considerando los aportes de esta investigación para el conocimiento de la materia electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su sesión ordinaria n.º 115-2016 del 8 de diciembre de 2016, acordó por unanimidad encargar a la Secretaría Académica del Instituto de Formación y Estudios en Democracia gestionar su publicación bajo el sello editorial IFED-TSE.

No deseo terminar estas líneas sin testimoniar que don Hugo, en su otrora condición de letrado y luego asesor jurídico del TSE, fue un apoyo invaluable en la génesis y promoción del proyecto de reforma electoral de 2001. Esa experiencia, tamizada por su formación posterior en Ciencia Política, fue volcada en su magnífica tesis doctoral de la Universidad de Salamanca. Al convertirse ese aporte académico en el libro que hoy presento, el Dr. Picado de alguna manera verá reflejado en él todo un ciclo de vida marcado por su extraordinaria vocación por lo electoral. Todos los pasos que ha dado en ese transitar evidencian talento académico y solvencia profesional, pero ante todo, su grandeza como ser humano.

Dr. Luis Antonio Sobrado González

Magistrado Presidente

Gracias a quince años de colaboración continua entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Universidad de Costa Rica, contamos hoy con el cuarto estudio del comportamiento electoral del costarricense, que nos permite ahondar en la complejidad del comportamiento político de la sociedad costarricense.

El TSE ha considerado necesario abordar esta compleja realidad desde la rigurosidad científica y, gracias al trabajo conjunto entre su Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y el Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica (UCR), este estudio sobre “Los electorados de la democracia costarricense” es hoy una realidad.

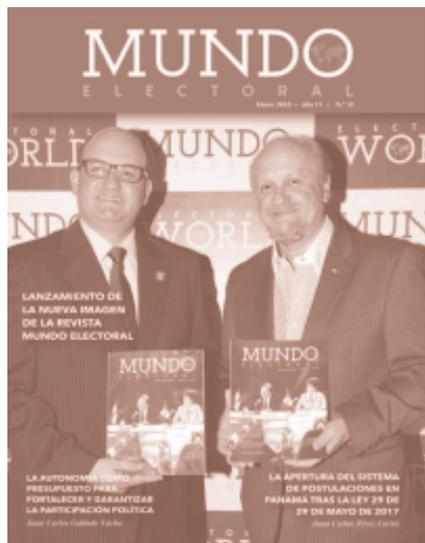
Esta sinergia de tres lustros nos posibilita hoy a investigadores, académicos, partidos políticos, medios de comunicación y ciudadanía en general, contar con una base de datos a lo largo del tiempo, que da cuenta de las permanencias y las transformaciones de la participación política de los costarricenses, más allá del ámbito electoral.

La investigación de Adrián Pignataro y María José Cascante viene precedida por otras cuya revisión es fundamental: “Abstencionistas en Costa Rica ¿Quiénes son y por qué no votan?” (2005), “Comportamiento del electorado costarricense. Elecciones del 2006” (2010) y “Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad” (2014).

La obra resulta de alto valor para el TSE y la academia universitaria, pero también para todos los actores políticos. La ciudadanía puede encontrar en el estudio una explicación de la multicausalidad del comportamiento abstencionista y la desafección política. Para los partidos políticos también representa una poderosa herramienta a fin de entender y enfrentar la alta volatilidad que hoy muestra el electorado costarricense. El compromiso del TSE con este tipo de investigaciones le ha llevado a financiar gran parte del costo de estas, así como a facilitar material estadístico importante para los académicos que las elaboran puedan tener materia prima de calidad. Nuestra responsabilidad también se expresa en la difusión de estos estudios por medio del sitio web del TSE, con lo que se asegura a la ciudadanía un amplio acceso a una reflexión clave de la democracia costarricense.



Luis Antonio Sobrado
Magistrado Presidente
Tribunal Supremo de Elecciones



Revista Mundo Electoral Año 11, N.º 31, enero 2018 Panamá: Tribunal Electoral

La edición n.º 31 abre con el artículo “La autonomía como presupuesto para fortalecer y garantizar la participación política” a cargo de Juan Carlos Galindo Vácha, registrador nacional del Estado Civil de la República de Colombia; en donde se defiende la tesis de que la autonomía de los organismos encargados de garantizar la función electoral contribuye a la maduración de la democracia a través del auge en las solicitudes para convocar mecanismos de participación ciudadana. En una primera parte del texto se hace una valoración de la democracia participativa y la consagración de los mecanismos de participación ciudadana como instituciones que contribuyen a la

expansión de la democracia y a la generación de una cultura ciudadana activa; y en la segunda parte, se analiza la participación política a través de la configuración de la Registraduría Nacional del Estado Civil de la República de Colombia.

Juan Carlos Pérez Cortés, asistente del magistrado primer vicepresidente del Tribunal Electoral de la República de Panamá, aborda la reforma producida al Código Electoral de Panamá. Para ello, el autor describe, principalmente, las modificaciones a los requisitos para la constitución de los partidos políticos, el umbral de subsistencia de los partidos tras una elección general y los porcentajes de respaldo popular necesarios para la habilitación de una candidatura por libre postulación. Concluye el artículo con la idea de que las condiciones están dadas para que surjan nuevos liderazgos y para que el electorado acepte o rechace una multitud de ofertas electorales.

“La evolución del sistema electoral ecuatoriano desde una perspectiva constitucional” del docente invitado del Instituto de Altos Estudios Nacionales de la República del Ecuador, Ricardo Andrade Ureña, tiene como finalidad mostrar la evolución del sistema electoral ecuatoriano en los últimos diez años, explicando los procedimientos legales que se siguen en Ecuador previo a una reforma constitucional; buscando generar un debate sobre la conformación de la autoridad electoral y la necesidad de entrelazar acciones conjuntamente con las organizaciones políticas para crear una participación ciudadana ordenada y deliberante.

La coordinadora administrativa y legal en De Frías & Co, Lorena González Ortega, con su artículo “Participación de mujeres frente al acoso y violencia política” reflexiona sobre cómo las mujeres políticas han sido víctimas de la violencia política; un recorrido por la normativa constitucional y electoral de diferentes países de Latinoamérica, junto a datos de organizaciones sociales-civiles, evidencian cómo los incidentes de violencia dejan a las mujeres desmoralizadas, excluidas de los espacios donde se toman las decisiones y las obligan a dejar la política después de servir en sus cargos. Culmina la autora presentando una serie de sugerencias para conceptualizar el acoso y la violencia política contra las mujeres, y de esta manera promover la denuncia para detectar

los casos y lograr tener cifras estadísticas, legislar al respecto e implementar planes de acción en contra de este tipo de violencia.

El artículo de Paula Suárez, abogada en Derecho Constitucional, titulado “La cuestión de género en materia electoral en la República Argentina” efectúa una contextualización de cómo ha sido la evolución del derecho al sufragio femenino, en su faz activa y pasiva, en el marco de los diferentes contextos históricos, sociopolíticos y culturales, y cómo ello influyó en la forma de gobierno representativa de Argentina. Concluye la autora comentando que: “Es condición necesaria de una coherencia normativa del sistema jurídico en todas sus expresiones, y por tanto si con el avance de los tiempos se ha consagrado la igualdad civil entre varones y mujeres..., resulta anacrónico que si la legislación depende de la decisión de órganos políticos que no estén integrados de modo igualitario” (Suárez, 2018, p. 42).

“Marta Matamoros, una mujer a carta cabal”, bajo este título Dania Batista Guevara, licenciada en Humanidades con especialización en Filosofía e Historia por la Universidad de Panamá, comparte a modo de reseña biográfica la conmemoración del 108 aniversario del natalicio de la sindicalista, panameña y lideresa política.

Ricardo Valverde Gómez, especialista en Derecho Internacional, abogado y notario público por parte de la Universidad de Costa Rica; presenta el artículo intitulado “Proyecto de inclusión electoral en Honduras 2017” donde reseña el trabajo efectuado por el Tribunal Supremo Electoral de Honduras (TSE) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) con personas con discapacidad, mujeres indígenas y afrohondureñas; y pueblos indígenas y afrohondureños en aras de potenciar las relaciones entre el organismo electoral y la población, así como también para incentivar la participación política.

Julio Ernesto Linares Franco, licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá, presenta el último artículo de la revista: “Orígenes de nuestra República. Panamá”. En el texto se reseña la historia de la formación de la República de Panamá desde la colonia hasta la independencia, procurando evidenciar que José Agustín Arango es el promotor indiscutible del movimiento separatista y que el pueblo istmeño es el defensor de la independencia proclamada en cabildo abierto.

Finaliza el número de la revista con las secciones Eventos que brinda información breve de varias actividades; ¿Quién es quién en el Mundo Electoral? con pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos; Electo Tips; Glosario y Calendario Electoral que incluyen las fechas de los próximos comicios electorales de diferentes países.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



Revista Justicia Electoral
Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial
de la Federación
Vol. 1, n.º 20.
Julio-diciembre 2017

La edición número 20 de la Revista Justicia Electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, abre con el artículo de Roselia Bustillo Marín, profesora-investigadora del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral, intitulado “La judicialización de conflictos en las elecciones por el sistema normativo indígena”; en él analiza la judicialización de la política en las comunidades indígenas e identifica los tipos de conflictos en diversos territorios; para ello, muestra cómo las prácticas culturales de los pueblos indígenas antes no eran cuestionadas para el ejercicio de los derechos políticos y que, en la actualidad, por diferentes razones, son el motivo para impugnar los conflictos comunitarios ante la jurisdicción electoral. Concluye la obra con la idea de que la judicialización de los conflictos electorales en los sistemas normativos indígenas involucra, en la mayoría de las decisiones, el enfrentamiento entre normas con contenidos de derechos humanos de carácter individual y colectivo, principios constitucionales que rigen los procesos electorales, el principio de igualdad y no discriminación, los principios rectores para la observancia y la aplicación de los derechos humanos, entre otros.

La asesora del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Martha Alejandra Tello Mendoza, presenta el artículo “El papel de los tribunales en la reivindicación de derechos indígenas. Casos relevantes de la experiencia canadiense”. La autora estudia los casos relevantes llevados ante las cortes canadienses por personas indígenas con el objetivo de mostrar el papel de los tribunales en la reivindicación de los derechos de esas poblaciones. El artículo busca resaltar la función de la consulta y la negociación con las naciones originarias como una de las políticas más exitosas de la experiencia canadiense en su búsqueda por afianzar un genuino Estado multicultural.

El tercer artículo de la revista es de Walter Yared Limón Magaña, asesor de la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados de México. Bajo el título “Implementación de la revocación del mandato en México y legitimidad democrática”, analiza la naturaleza de la revocación del mandato como mecanismo de control político de democracia directa, así como las razones por las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación optó por declararla inconstitucional. El autor concluye que la implementación de la revocación del mandato como mecanismo de control político de la democracia directa hace posible la valoración del desempeño de las instituciones públicas y de sus integrantes; y potenciaría la participación ciudadana, mejorando el sistema representativo, ya que genera mayor legitimidad democrática entre la comunidad y quien desempeñe cargos públicos.

A continuación, se presenta el artículo del comisionado suplente de Transparencia Municipal de Puebla, Waldo López Blanco, intitulado “Despidos en las urnas. La revocación popular del mandato como instrumento prioritario para lograr una democracia integral”, en donde expone los aspectos más importantes relacionados con la revocación, su conceptualización y elementos básicos. Por otra parte, busca realizar un compendio de propuestas para que en México se efectúe una adecuada regulación constitucional de esta figura, en consecuencia, el autor recomienda establecer en la Constitución federal la existencia de la revocación popular del mandato, tanto en su carácter de derecho como de obligación cívica.

Gabriela Guadalupe Valles Santillán, secretaria proyectista del Tribunal Electoral de Durango, presenta el quinto artículo “Candidaturas independientes en la dialéctica del control difuso de la constitucionalidad en el estado de Durango” donde aborda desde una perspectiva dialéctica el control difuso de la constitucionalidad, el tema de las candidaturas independientes y la interpretación de los derechos humanos en el último proceso electoral en el estado de Durango. La investigación pretende evidenciar la utilidad práctica que ha producido, en el orden local, el control difuso implementado por el Tribunal Electoral de Durango respecto de las candidaturas independientes, así como la falta de un mecanismo canalizador de los diversos criterios emitidos en un sistema de control mixto de la constitucionalidad en México.

Los autores Marco Antonio Pérez De los Reyes, profesor-investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y Alexander Reyes Guevara, asistente de investigación en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, escriben “Judicialización de las elecciones o formación de la cultura de legalidad electoral, dilema fundamental para la democracia mexicana” para ilustrar cómo México ha presentado un constante movimiento de reformas a la Constitución federal y a las leyes aplicables en la materia electoral, a fin de consolidar sus instituciones electorales. Para los autores producto de este fenómeno se ha propiciado la sobrerregulación y la judicialización de la vida electoral, provocando que la decisión final de los triunfos en las elecciones se resuelva por la vía judicial. Finalizan los autores invitando a reflexionar sobre el valor de la democracia nacional mexicana y de que no debe correr el riesgo de verse anulada ante la falta de interés y de entereza de sus actores principales: los ciudadanos mexicanos.

El séptimo artículo de la revista lo presenta René Casoluengo Méndez, profesor-investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien analiza el “Sistema uniforme de coaliciones para las elecciones federales y locales” para referirse a los antecedentes legislativos de las coaliciones y de las candidaturas comunes en México a partir de 1946, haciendo alusión al dictamen de las comisiones del Senado en torno a las iniciativas de reforma constitucional en materia política-electoral de 2014, a la contradicción existente entre dos leyes generales acerca de los efectos del voto cuando se hubiese marcado en la boleta electoral más de un emblema de los partidos coaligados, así como a la solución que proporcionó la Suprema Corte de Justicia de la Nación a ese problema y el énfasis que hizo en su fallo acerca de la creación del sistema uniforme de coaliciones para las elecciones federales y locales.

“Ignorar la existencia de una antinomia en lo relativo al acceso al radio y a la televisión en el

periodo de precampañas, conveniencia de los partidos políticos” es el título del octavo artículo de la revista; escrito por el asesor legislativo en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados de México, Hiram Melgarejo González. En el texto se realiza un breve recuento histórico del acceso de los partidos políticos a la radio y a la televisión desde la década de 1970 hasta la implementación del actual modelo de comunicación política; posteriormente, expone en qué consistió la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de 2013-2014, detallando el tema de la asignación de tiempos en radio y televisión a los partidos políticos durante la etapa de precampañas.

El último artículo lo presenta Alfonso Ayala Sánchez, investigador del Sistema Nacional de Investigadores, con el título “Análisis de la campaña electoral de Trump desde el enfoque de la teoría democrática”, en este analiza la candidatura de Donald J. Trump para la presidencia de Estados Unidos de América en 2016. El autor busca dejar manifiesto que los electores poseen una naturaleza no consciente en la toma de sus decisiones, así como el papel que juegan las emociones al momento de votar. Finaliza su obra con la idea de la necesidad de desarrollar una nueva teoría democrática acorde con los tiempos de las redes sociales y la alta conectividad que posee el mundo moderno.

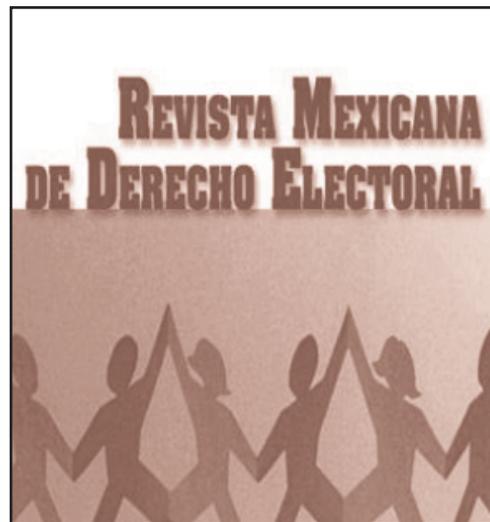
Esta edición de la revista incluye una sección denominada “Comentarios de sentencias”. Guillermo Antonio Tenorio Cueto, doctor en Derecho y especialista en Derecho a la Información, con el título “El concepto de lo público en la labor jurisprudencial del Tribunal Electoral. El enfrentamiento entre la vida privada y la información pública a partir del caso Partido de la Revolución Democrática vs. López-Dóriga (SUP-REP-55/2015)” presenta el único artículo de la sección. En él se hace una revisión del diálogo jurisprudencial que se ha generado en torno a la relevancia y notoriedad pública, es decir, entre el derecho a la vida privada y la libertad de expresión en la vida política.

La revista concluye con un apartado dedicado a reseñas de obras de diferentes personas autoras. En esta ocasión, se reseñan los siguientes textos: “La (in)justicia electoral a examen” (Hugo Alejandro Concha Cantú y Saúl López Noriega, coordinadores), “Diálogos para la justicia abierta” (Leopoldo Gama Leyva y Carlos Soriano Cienfuegos, coordinadores) y “Derecho estasiológico de los partidos políticos” (Jorge Fernández Ruiz, autor).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Mexicana de Derecho Electoral
N.º 11, enero-junio 2017
Universidad Nacional Autónoma de
México
Instituto de Investigaciones Jurídicas.

La Revista Mexicana de Derecho Electoral es una publicación semestral y es editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Está compuesta por las secciones: Artículos Doctrinales, Ensayos, Estudios Legislativos, Estudios Jurisprudenciales, Gestión Electoral y Elecciones en perspectiva comparada.



La sección Artículos Doctrinales incluye un único texto intitulado “Criterios en materia de paridad de género en la postulación de candidatos ¿Garantismo, neoconstitucionalismo o algo distinto?”, de Gabriel Mendoza Elvira. El estudio analiza los criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de paridad de género en la postulación de candidatos, a fin de intentar definir una línea jurisprudencial. El autor hace especial referencia a una de las últimas sentencias de ese órgano jurisdiccional, donde se revocó un acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) que pretendía establecer criterios de paridad para los procesos electorales locales por venir.

La segunda sección Ensayos se compone de dos artículos. Inicia Rodolfo Lara Ponte, oficial mayor de la Suprema Corte de Justicia de México, con el artículo titulado “Derechos políticos y justicia electoral” en el cual pondera la idea de que en el tema de la justicia electoral y el avance democrático, el elemento de mayor importancia debe ser el pleno ejercicio de los derechos políticos, con los requerimientos de igualdad y libertad que le son consustanciales. Concluye el ensayo con la idea de que la justicia electoral mexicana está dentro de un proceso de decantación electoral, en el cual los actores políticos han pasado gradualmente de un contexto de escasa competencia a uno de verdadera disputa electoral.

El segundo artículo de la sección es “La justicia electoral desde el mirador de los órganos administrativos electorales” del autor Edmundo Jacobo Molina, secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral de México. El artículo aborda las reglas electorales y las múltiples modificaciones que han tenido en los Estados Unidos Mexicanos; asimismo, evidencia la responsabilidad de las autoridades electorales en cuanto a su aplicación y contribución a la reflexión sobre el éxito o las contradicciones de su implementación. De acuerdo con el autor, efectuar este paso dará como resultado que la impartición de justicia sea más efectiva, que las normas se cumplan mejor sin necesariamente judicializar los procesos y que la explicación pública de la intensidad del voto se traduzca en un ejercicio más sencillo, confiable y transparente.

La tercera parte de la revista, Estudios Legislativos, acoge dos artículos. El primero de ellos es el de Mikaela J. K. Christiansson, asistente de investigación y de Karolina M. Gilas, investigadora, ambas del Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “Sanciones por irregularidades financieras en las elecciones de 2015. ¿Un nuevo esquema de sanciones?”. En este artículo se realiza el análisis de las sanciones derivadas del proceso de fiscalización impuestas por la autoridad electoral durante el proceso electoral 2014-2015, cuyos objetivos son revisar los criterios generales aplicados a los actores políticos y explicar el tratamiento que la autoridad da a las sanciones formales y sustanciales. Por otra parte, busca hacer una comparación entre las sanciones impuestas en las elecciones de 2015 y las de los procesos electorales previos, con el fin de encontrar una continuidad en los criterios.

Armando Maitret Hernández, magistrado presidente de la Sala Regional de la Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y secretario ejecutivo de la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, con el artículo “Hacia una nueva ley procesal electoral” cierra la sección de Estudios Legislativos. El autor reseña las reformas más significativas por las que ha transitado el ordenamiento jurídico mexicano en aras de proponer una serie de ideas y recomendaciones para conformar una ley procesal electoral, a fin de facilitar el acceso a la justicia para los ciudadanos y actores políticos.

El cuarto apartado de la revista, Estudios Jurisprudenciales, en esta ocasión presenta tres artículos. El primero de ellos, intitulado “Una década de la tutela de los derechos políticos en México. De la formalidad a la progresividad (2006-2016)” de la profesora e investigadora en el Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Roselia Bustillo Marín. El texto está dedicado al análisis de las sentencias que influenciaron en las reformas constitucionales y legales electorales recientes, como lo fueron los registros de fórmulas con el mismo género, la determinación de criterios por parte de los partidos políticos para garantizar la igualdad de género y la obligación de las entidades federativas de establecer condiciones legales para el ejercicio efectivo de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

Por otra parte, Jaime Cárdenas Gracia, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, escribe “Legisladores federales asisten a mitin de campaña en el Estado de México. Comentario al SUP-JDC-439/2017 y acumulados, resuelto por la Sala Superior del TEPJF” en donde expone los cuestionamientos a la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre la queja en contra de distintos legisladores federales por el uso indebido de recursos públicos en contravención al artículo 134 de la Constitución. Para el autor la principal interrogante consiste en no entender la naturaleza jurídica del cargo legislativo, y sus diferencias con la naturaleza jurídica de una relación laboral y con las funciones administrativas en el servicio público.

El tercer artículo de esta sección es presentado por Manuel González Oropeza, exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y Marcos del Rosario Rodríguez, exsecretario de Tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo título es “Aportaciones relevantes por vía interpretativa de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la jurisdicción electoral”. En este artículo se

abordan las principales aportaciones interpretativas realizadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en aras de fortalecer la eficacia y vigencia de los medios de impugnación en materia electoral.

Gestión Electoral, quinta sección de la revista, incluye cinco artículos en esta edición. Inicia María del Carmen Alanís Figueroa, exmagistrada de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con “Funcionamiento del procedimiento especial sancionador dual en los procesos electorales 2014-2015”. En el texto se comentan las nuevas modificaciones en el trámite del procedimiento especial sancionador, donde intervienen el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Para la autora estas modificaciones constituyen un paso importante al crear una tutela jurisdiccional de las conductas que atenten contra el modelo de comunicación política, cuya finalidad es conseguir implantar una cultura de respeto a las reglas electorales.

El segundo artículo de la sección pertenece a Clicerio Coello Garcés, exmagistrado presidente de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. “El procedimiento especial sancionador electoral. Balance y perspectivas”, bajo este título se analiza el funcionamiento del procedimiento especial sancionador, a partir de una revisión de la actividad jurisdiccional de la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a través de la exposición de casos relevantes; finalizando con una prospectiva general sobre la evolución inmediata que podría seguir el procedimiento especial sancionador.

Por su parte, los autores Gerardo de Icaza (director del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos), Cristóbal Fernández (especialista del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos) y Brenda Santamaría (jefa de la Sección de Observación Electoral del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos) presentan el artículo intitulado “Observando la justicia electoral: la experiencia de las misiones de observación electoral de la OEA”. En él se estudia, en calidad de testigo, cómo se resuelven a través de la vía jurisdiccional las disputas que surgen en las distintas fases de los procesos electorales. Para los autores, la alta participación de las instancias jurisdiccionales en materia electoral puede entenderse, en parte, a partir del diseño institucional de los organismos electorales de la región que data del siglo pasado.

El cuarto artículo es presentado por las autoras Gabriela del Valle Pérez, magistrada presidenta de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y Gabriela Figueroa Salmorán, secretaria de Estudio y Cuenta en la ponencia de la magistrada presidenta Janine Otálora Malassis. Ellas escriben “Actuación de la Sala Regional Especializada durante el proceso electoral federal 2014-2015” con la finalidad de hablar sobre la instauración del procedimiento especial sancionador y su efecto sobre la democracia de México; concluyen ellas que aún resulta necesario dotarla de mayor equidad, certeza, seguridad jurídica y legalidad. De tal manera que, con la creación de una sala especializada, el procedimiento especial sancionador se convierte en un referente y un medio de control con una tutela judicial efectiva que brinda una mayor certeza jurídica a los actores políticos del país.

Finaliza la sección con “La justicia electoral abierta: hacia un nuevo paradigma” del exmagistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Salvador Olimpo Nava Gomar. En el texto se aborda la apertura que debe realizar la justicia electoral mexicana al derecho internacional y al diálogo con la sociedad; a fin de garantizar la legitimidad y estabilidad del sistema democrático, así como los derechos de participación política y los principios rectores del sistema electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad).

El aporte a la última sección de la revista, Elecciones en perspectiva comparada, es realizado por Salvador Romero Ballivián, investigador de la Universidad Simón Bolívar. Con el artículo intitulado “Los jueces electorales en América Latina: en el vértice de la tensión entre política y justicia” se centra en los jueces electorales en América Latina. En una perspectiva comparada en América Latina, ofrece un estudio de los requisitos para su nombramiento, de las instancias y procedimientos de nombramiento y de remoción, así como de las características del periodo. Reflexiona sobre el impacto de esas características sobre la confianza en la institución jurisdiccional. La conclusión se centra en un aspecto crucial: el vínculo entre los jueces electorales, los partidos, la política y la democracia.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

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