REVISTA DERECHO ELECTORAL

PRIMER SEMESTRE 2021
ENERO-JUNIO

NÚMERO 31
ISSN 1659-2808

Tribunal Supremo de Elecciones

TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

AUTORES INVITADOS / GUEST AUTHORS

Reflexiones en torno a la sobrevivencia de la institucionalidad democrática en Costa Rica
(Reflections about survival of democratic institutionality in Costa Rica)
Ilka Treminio Sánchez
Pág. 5

Ensayo corto sobre el problemático presente e incierto futuro de la democracia representativa y sus desafíos
(Short essay on the problematic present and uncertain future of representative democracy, challenges)
Jorge Vargas Cullell
Pág. 15

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE / CONTRIBUTIONS FROM TSE

Reflexiones electorales: balance del año 2020 y prospección
(Electoral reflections: 2020 balance and prospection)
Luis Antonio Sobrado González
Pág. 43

Democracia y pluralidad: reflexiones en torno a la recuperación de la política
(Democracy and plurality: reflections on political recovery)
Hugo Picado León
Pág. 55

Populismo, la ilusión de todas las respuestas
(Populism, the illusion of all answers)
Gustavo Román Jacobo
Pág. 73

Sumario electoral: una propuesta para la atención célere de denuncias por faltas electorales
(Electoral summary: a proposal for a swift handling of electoral violations)
Andrei Cambronero Torres
Pág. 93

CONTRIBUCIONES EXTERNAS / EXTERNAL CONTRIBUTIONS

Análisis de vulnerabilidad de Costa Rica y su Código Electoral de cara a la legitimación de capitales por medio del financiamiento de partidos políticos
(Analysis of the vulnerability of Costa Rica and its electoral code in light of money laundering through funding of political)
Amy Pamela Rodríguez Jiménez
Pág. 117

La fiscalización de los recursos financieros en materia electoral
(Overseeing financial resources in electoral matters)
Dayna Esmeralda Monroy Romero y Carlos Manuel Rosales García
Pág. 135

Democracia digital: características y desafíos
(Digital Democracy: Characteristics and Challenges)
Carlos Eduardo Mena Keymer
Pág. 161

El análisis FODA del voto electrónico y perspectivas de futuro
(SWOT analysis of electronic voting and perpectives of the future)
Angelo Berbotto
Pág. 171

El rol de las autoridades electorales en las elecciones generales de Estados Unidos 2020: entre los desafíos de la pandemia y los intentos de deslegitimación del proceso electoral
(The role of electoral authorities in the 2020 U.S. general elections: between the challenges of the pandemic and the attempts of electoral fraud claims)
Tatiana Benavides Santos
Pág. 185

¿Fallaron las encuestas y los pronósticos en los resultados electorales de 2020 en Estados Unidos?
(Did polls and forecasts fail in the 2020 U.S. electoral results? Future)
Jesús Guzmán Castillo, Juan Muñoz Portillo y Diego Vega Rojas
Pág. 213

Un itinerario garantista: sobre la credencial para votar en México
(A rights-based itinerary: on the credential to vote in Mexico)
José Roberto Ruiz Saldaña
Pág. 233

Control de constitucionalidad de las elecciones en Eslovaquia
(Control of constitutionality of elections in Slovakia)
Marek Domin
Pág. 239

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL / JURISPRUDENCE RECENSION

Imposibilidad de exigir un pagaré o letra de cambio para garantizar el cumplimiento de obligaciones económicas futuras con los partidos políticos, como requisito de postulación
(Inability to request an IOU or a Bill of Exchange, as a requirement to run for office, in order to guarantee compliance with future financial obligations with political parties)
Luis Fernando Alfaro Martínez
Pág. 259

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS / BIBLIOGRAPHICAL REVIEWS

Publicaciones de la Serie para Entender
(Publications of the Serie to Understand)
Pág. 271

Revista Mundo Electoral n°. 37 / Tribunal Electoral de Panamá
(Electoral World Review n.° 37, Electoral Tribunal of Panama)
Pág. 273

Revista Justicia Electoral n.º 24 / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
(Electoral Justice Review n.°24 , Electoral Tribunal of Mexico)
Pág. 275

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar el número 31 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al primer semestre de 2021. En esta oportunidad la publicación pone énfasis en los desafíos contemporáneos a la democracia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, sin dejar de lado la necesaria reflexión sobre las recientes elecciones estadounidenses (cuyas características y descenlace conmocionaron a ese país y provocaron intensas reacciones de la comunidad internacional).

En esta oportunidad la sección **Autores invitados** cuenta con un artículo de Ilka Treminio Sánchez, directora de FLACSO-Costa Rica, intitulado "Reflexiones en torno a la sobrevivencia de la institucionalidad democrática en Costa Rica", que corresponde a su ponencia presentada en la Cátedra de la Democracia el 6 de noviembre de 2020. Además, de Jorge Vargas Cullell, director del Programa Estado de la Nación, se publica su "Ensayo corto sobre el problemático presente e incierto futuro de la democracia representativa y sus desafíos".

La sección **Contribuciones desde el TSE** incorpora tres trabajos también vinculados a los retos que debe enfrentar la democracia electoral en la actualidad. Luis Antonio Sobrado González aporta sus "Reflexiones electorales: balance del año 2020 y prospección", Hugo Picado León escribe "Democracia y pluralidad: reflexiones en torno a la recuperación de la política" y Gustavo Román Jacobo es el autor de "Populismo, la ilusión de todas las respuestas". Asimismo, la sección incluye un artículo de Andrei Cambronero Torres intitulado "Sumario electoral: una propuesta para la atención célere de denuncias por faltas electorales".

La sección **Contribuciones externas** incluye dos artículos referidos al financiamiento de la política. Amy Pamela Rodríguez Jiménez es la autora de "Análisis de vulnerabilidad de Costa Rica y su Código Electoral de cara a la legitimación de capitales por medio del financiamiento de partidos políticos", mientras que Dayna Esmeralda Monroy Romero y Carlos Manuel Rosales García aportan en coautoría el trabajo "La fiscalización de los recursos financieros en materia electoral".

Los siguientes trabajos se refieren a la relación de la tecnología con la democracia y las elecciones. Carlos Eduardo Mena Keymer escribe sobre "Democracia digital: características y desafíos" y Angelo Berbotto es autor del texto "El análisis FODA del voto electrónico y perspectivas de futuro".

También, se publican dos investigaciones sobre los comicios en los Estados Unidos. Tatiana Benavides Santos aporta su trabajo sobre "El rol de las autoridades electorales en las elecciones generales de Estados Unidos 2020: entre los desafíos de la pandemia y los intentos de deslegitimación del proceso electoral". Por su parte, Jesús Guzmán Castillo, Juan Muñoz Portillo y Diego Vega Rojas son coautores del texto: "¿Fallaron las encuestas y los pronósticos en los resultados electorales de 2020 en Estados Unidos?".

La sección cierra con el artículo de José Roberto Ruiz Saldaña, intitulado "Un itinerario garantista: sobre la credencial para votar en México", y el de Marek Domin sobre el "Control de constitucionalidad de las elecciones en Eslovaquia".

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un texto de Luis Fernando Alfaro Martínez, letrado del TSE, sobre la "Imposibilidad de exigir un pagaré o letra de cambio para garantizar el cumplimiento de obligaciones económicas futuras con los partidos políticos, como requisito de postulación".

La sección **Reseñas bibliográficas** menciona las publicaciones de la serie Para Entender producida por el TSE desde su editorial IFED. También contiene reseñas de las revistas Mundo Electoral del Tribunal Electoral panameño y Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mexicano.

En tanto publicación electrónica, la Revista de Derecho Electoral se ha consolidado como 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, en Latindex, en la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) y en 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 bajo formato accesible y gratuito.

San José, 27 de enero de 2021

La Dirección

AUTORES INVITADOS

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

REFLEXIONES EN TORNO A LA SOBREVIVENCIA DE LA INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA EN COSTA RICA

Ilka Treminio Sánchez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_31_1

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 24 de noviembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Discurso pronunciado el 6 de noviembre de 2020, en conmemoración de la celebración del Día de la Democracia Costarricense y la entrega del premio Cátedra de la Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones, que expone el papel fundamental realizado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Costa Rica en el proceso democratizador, por medio de su participación en grupos focales que permitieron destacar los retos sociales y económicos como clave para el desarrollo de democracias más solidas. Muestra, además, los retos actuales que enfrenta una democracia marcada por la desafección política, la apatía partidaria y la disminución en la participación ciudadana, entre otros.

Palabras clave: Desarrollo de la democracia / Fortalecimiento de la democracia / Formación en democracia / Debilitamiento de la democracia.

Abstract: Speech given on November 6th, 2020 to commemorate the Day of Democracy and the award ceremony of "Cátedra de La Democracia" of the Supreme Electoral Tribunal which highlights the essential role that the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Costa Rica (FLACSO) has played in the democratizing process through its participation in focus groups that fostered the relevance of social and economic challenges as key issues for the development of more solid democracies. In addition, the article presents the current challenges that a democracy marked by political disaffection faces, party apathy, and the decrease in citizen participation among other issues.

Key Words: Development of democracy / Strengthening of democracy / Training in democracy / Weakening of democracy.

* Costarricense, politóloga, correo ilka@flacso.or.cr. Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Costa Rica. Doctora en Procesos Políticos Contemporáneos, distinción Cum Laude y mención de doctorado internacional de la Universidad de Salamanca, España; máster en Ciencias Políticas, Universidad de Salamanca y en Desarrollo Económico Local, FLACSO; diplomada superior en Gestión del Desarrollo Local, FLACSO. Fue subdirectora de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica en el periodo 2015-2017. Cuenta con varias publicaciones de libros y artículos académicos.

Buenas tardes, señor presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Dr. Luis Antonio Sobrado, señores y señoras magistradas del Tribunal Supremo de Elecciones; Dr. Hugo Picado, director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) y a todas las personas que escuchan esta transmisión.

En vísperas de este 7 de noviembre, Día de la Democracia Costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones ha honrado a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Sede Académica Costa Rica, con el premio Cátedra de la Democracia 2020. Este premio nos llena de orgullo, pero a la vez nos convoca con preocupación a la tarea de reflexionar sobre el estado de la institucionalidad democrática costarricense.

En nombre de FLACSO Costa Rica, como su directora desde el año 2016, tengo el agrado de recibir este reconocimiento, que se materializa en una representación a escala de la escultura del artista costarricense José Sancho Benito titulada "Epítome del vuelo", que tengo aquí a mi lado. Se nos ha otorgado este honroso premio por la trayectoria y el aporte de nuestra institución en el estudio, la formación y la contribución al fortalecimiento de la democracia en el entorno nacional y regional.

FLACSO Costa Rica es un organismo internacional dedicado a la investigación, la formación y el apoyo técnico desde las diferentes ramas de las ciencias sociales. Nuestra sede fue creada en 1997, pero tuvo como antecedente el establecimiento en Costa Rica de la Secretaría General de FLACSO desde finales de la década de 1970 y el posterior desprendimiento del programa académico en 1992. Nuestra sede fue creada bajo ley de la República y desarrollamos todas nuestras iniciativas en cumplimiento del mandato que esa nos encomienda. El impulso creador de FLACSO en la región latinoamericana se dio con la convicción del aporte de las ciencias sociales al pensamiento de nuestras sociedades.

Nuestra unidad académica en Costa Rica, desde su surgimiento albergó un espíritu de pensamiento regional, pues durante la década de 1980 contó con la participación de un destacado grupo de científicos sociales centroamericanos que fueron fundamentales en la comprensión de la complejidad de los conflictos políticos y sociales que se vivían en la región en ese momento. La producción bibliográfica de nuestra institución en esos años es una base imprescindible para quien, desde cualquier parte del mundo, busca estudiar ese convulso período de Centroamérica. El Dr. Edelberto Torres-Rivas, quien lideraba la Secretaría General en ese momento, buscó atender tanto la cuestión de qué le aportan las ciencias sociales a la región como la interrogante de cómo se piensa la región desde las ciencias sociales.

En el proceso democratizador centroamericano, el espacio académico y de colaboración técnica creado desde FLACSO Costa Rica permitió aportar a la reflexión y, sobretodo, destacar los retos sociales y económicos como aspectos clave para contar con democracias sólidas. En el caso costarricense, durante esas décadas, fue importante el análisis del modelo institucional y el pensamiento sobre el robustecimiento de la democracia a partir de la integración social, el desarrollo local, el análisis de las relaciones migratorias transfronterizas y el problema de la desigualdad social.

En el ámbito nacional, FLACSO Costa Rica ha tenido un papel especialmente significativo en la década de 1990, en la atracción de fondos de diversos organismos de cooperación internacional para el apoyo a la investigación y la producción en ciencias sociales. En esos años un grupo de académicos de FLACSO Costa Rica participó del proceso de la Concertación Nacional convocada por el Gobierno de la República. Asimismo, a inicios de los años 2000, durante la dirección del Dr. Carlos Sojo, se estrechó la colaboración de nuestra institución con el TSE; un paso fundamental fue el estudio realizado a partir de grupos focales con diferentes sectores públicos y privados del país para pensar los retos de este poder de la República.

Una iniciativa que emergió de este trabajo fue precisamente la recomendación de que el Tribunal atendiera las necesidades de formación para la ciudadanía y los partidos en el efectivo ejercicio de los derechos políticos y el fortalecimiento de la cultura democrática. Un paso que modernizó su quehacer más allá de los procesos electorales. Esta iniciativa que surgió repetidamente entre los grupos la asumió con buen tino el TSE con la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), que inició labores en 2010 y que, a su vez, sirvió como modelo para la definición del INED en el Tribunal Electoral panameño.

Este ha sido, sin dudas, un avance del TSE en su papel de promoción de la democracia. Otros procesos de acompañamiento que FLACSO Costa Rica ha brindado al Tribunal se dieron en el marco de la organización de las discusiones temáticas y debates nacionales sobre el referéndum del TLC en el año 2007; este trabajo culminó con una publicación coordinada por el Dr. Manuel Rojas Bolaños y la máster Mariela Castro Ávila. Posteriormente, se creó el Programa Votante Informado que FLACSO acompaña activamente y que fue desarrollado a partir del año 2008 durante la dirección del sociólogo Jorge Mora Alfaro, el cual permitió una alianza de colaboración presente hasta la actualidad en la promoción de espacios informativos que acercan la ciudadanía a los partidos políticos, a sus propuestas y al conocimiento de los derechos que como votantes están garantizados.

En el campo académico, FLACSO Costa Rica ha logrado forjar una trayectoria sostenida de reflexión y producción académica desde las ciencias sociales con un fuerte apego a la perspectiva

centroamericana y bajo una tradición de pensamiento crítico. Gracias al trabajo y aporte de sus cientistas sociales hemos logrado mantener nuestra actividad en los diferentes campos que involucra nuestro quehacer. En esta labor, especialmente nos llenó de orgullo que el sistema FLACSO haya otorgado el Doctorado Honoris Causa 2020 al doctor Juan Pablo Pérez-Sáinz, destacado investigador de nuestra sede, pues consideramos que ha sido un merecido reconocimiento a su extensa e intachable carrera en el estudio de las desigualdades y a los aportes de nuestra sede en el entorno latinoamericano.

Durante los últimos años de trayectoria las transformaciones sociales, políticas y culturales de Costa Rica han sido profundas, pero desde nuestra institución hemos mantenido el sentido de compromiso con la convicción de la defensa de los valores democráticos y de la igualdad social. Las ciencias sociales más que nunca están llamadas a aportar las claves para la comprensión de un período marcado por la desafección política, el desencanto con los partidos, la disminución en la participación ciudadana, la pérdida de confianza en las instituciones, el discurso del odio y una creciente desigualdad y exclusión social.

Los procesos electorales que vivimos desde el inicio del nuevo siglo mostraron en sus resultados el debilitamiento de los partidos tradicionales, una continua fragmentación de los escaños en el Poder Legislativo y un desanclaje en la cadena de delegación del mandato dentro de las estructuras partidistas más viejas, con la consiguiente ausencia de dichas estructuras de militancia en las organizaciones partidistas emergentes, encarnadas, fundamentalmente, por sus liderazgos. El vaciamiento de las estructuras internas de los partidos da como resultado una grave crisis de representación, pues los líderes que carecen de control político por parte de sus bases son autorreferentes y desplazan la defensa de los programas colectivos por agendas individuales o corporativas. En otras palabras, lo que Peter Mair (2015) llamó el vaciamiento de los partidos en las democracias europeas occidentales.

Personalismo, indisciplina partidaria, fraccionamiento, corrupción, radicalización y tendencias autoritarias se asientan sin suficiente capacidad de ser contrarrestadas en el espacio público, en las columnas de los periódicos y en los miles de caracteres escritos en las redes sociales.

Las nuevas formas de hacer política alimentan agendas de muy corto plazo que los actores expresan a través de hilos de mensajes reactivos a hechos tan efímeros que duran horas o días en extinguirse. Algunos de los nuevos actores que han emergido lo han hecho con discursos sumamente polarizadores y poco han abonado a viabilizar la gobernabilidad. Dividen en lugar de cooperar. Los presidencialismos sin mayorías legislativas son una difícil combinación. Lograr un equilibrio político en tales circunstancias es un proceso problemático y las tendencias de los últimos Gobiernos

nos muestran un comportamiento que se mueve del multipartidismo moderado al atomizado. Los distintos sectores están haciendo lo único que se puede en este momento: escucharse unos a otros para tratar de hallar soluciones.

Esta evidente debilidad de los Gobiernos ha sido superada en otros países, cuando los actores legislativos conforman coaliciones estables y se agrupan en torno a afinidades programáticas; no obstante, la clave está en el control que ejercen las militancias sobre sus representantes, como ha sucedido en Uruguay. En nuestro caso, nos enfrentamos a que al experimento de establecer coaliciones se ha sumado la descomposición interna de los partidos. El cortoplacismo y la discusión centrada en temas coyunturales pasan desapercibidos en tiempos de campaña electoral, porque la mayoría del electorado posterga la decisión del voto a los últimos eventos de campaña, de manera que la espectacularización de la política a través de las redes sociales impide profundizar en los temas gruesos, y se queda en los temas inmediatos y los símiles superficiales con otros países. Una ventana de oportunidad política para el fortalecimiento de las estructuras partidistas se encuentra en la lucha que vienen realizando las mujeres en las bases para poder alcanzar horizontes de paridad, pues en su lucha permanente contra la discriminación, dinamizan la vida interna de sus partidos más allá de las elecciones.

Estamos en una especie de intervalo donde lo viejo, para seguir la clásica formulación de Gramsci (1971), no termina de morir ni lo nuevo de nacer. Todo lo que ahora ocurre en el plano de la política es provisional: las alianzas son inestables, las personas se agrupan y desagrupan de acuerdo con propuestas concretas y liderazgos transitorios, sus electores son más volátiles y es más frecuente el quiebre del voto en las papeletas; así, poco es lo que permanece en el tiempo. Más gente se siente hoy liberada de las ataduras políticas del pasado, pero mira con aprensión el futuro, ante la incertidumbre para alcanzar mayorías, pero, peor aún, para formar consensos que sean respetuosos con el marco institucional democrático. Una de las más temibles realidades a las que nos enfrentamos es ceder a la tentación de dar espacio al autoritarismo, a las delegaciones indebidas del mandato, a los llamados a la interrupción del orden constitucional y a la imposición de puntos de vista que favorecen intereses particularistas por encima del bienestar de la sociedad en su conjunto. Como señalan Steven Levitsky y Daniel Ziblatt (2018), el peligro actual no reside en una transición abierta hacia una dictadura, como sucedía a mitad del siglo pasado en América Latina, sino en solapadas pero permanentes erosiones a la democracia.

Es evidente que como sociedad ya no queremos el viejo esquema bipartidista, lo hemos abandonado, pero no hemos podido construir la alternativa para crear un nuevo escenario de gobernabilidad y, mientras tanto, vamos apagando con poco éxito incendios en el camino. En esta situación es un error pensar que se pueden sustituir las decisiones políticas con las técnicas. Se debe procurar un espacio que no abandone lo político en el debate público, con la empatía necesaria hacia quienes

se encuentran más vulnerables. Es conveniente hacer un intento por abandonar los discursos marcados por un estilo masculinizado en el ejercicio del poder y tender puentes, tejer las ideas políticas junto a las técnicas para no erosionar más el delicado terreno que se pisa.

El lenguaje nos hace humanos, pero la palabra puede ser un bálsamo o un veneno para nuestra democracia. Frente al silencio de los actores democráticos que callan y miran para otro lado, podemos perder el valor fundamental de la institucionalidad que cobija esta sociedad. Nos enfrentamos hoy a un proceso de discusión que no puede abandonar su ámbito político; el campo no es neutral, requiere ajustes y negociaciones que reflejan las tensiones propias de los grupos y que reflejan diferentes niveles de poder. En su pasado Costa Rica ha sabido combinar la acción política con la técnica cuyos resultados han sido muy positivos en su modelo de desarrollo, con limitaciones, pero con criterios certeros.

Plebiscitos como el recientemente celebrado en Chile nos recuerdan que las constituciones son mecanismos de distribución del poder, son un programa político. La Constitución Política costarricense logró en una conquista histórica desde abajo, adoptar una visión social de la democracia al incorporar el capítulo de las garantías sociales, al adoptar la gratuidad de la educación y al equilibrar los poderes del Estado y de la sociedad. Nuestra carta magna no se limita a una concepción "mínima" de los derechos, expresa una visión amplia de la que debemos sentir orgullo. Pero, para que puedan cumplirse, el Estado y la institucionalidad deben contar con los recursos que brinden la garantía de su ejecución, que hagan viable la exigibilidad de cada derecho, ya que sin recursos tendremos letra muerta sobre papel. Para John Rawls la sociedad está obligada a garantizar a su ciudadanía unos mínimos materiales, la protección de sus derechos y libertades incuestionables, las bases sociales para su autoestima, la igualdad de oportunidades y una organización social justa.

El desencanto y el cansancio con la política, aún más en medio de la pandemia del COVID-19, se convierten en otro reto por vencer, al evidenciar la necesidad de corregir la imperfección de la democracia costarricense, marcada por una serie de promesas incumplidas, sobretodo en el ámbito social. Hoy afloran con notorio protagonismo los efectos adversos del aumento de las desigualdades, con un prolongado estancamiento en los porcentajes de pobreza y su disparado aumento durante este 2020, cuyo efecto se manifiesta de forma más marcada sobre la vida de las mujeres. Un paso para vencer esta situación es avanzar hacia nuevos estadios de desarrollo e igualdad, en lugar de escoger equivocadamente la ruta del retroceso y el abandono democrático. En palabras del politólogo italiano Giovanni Sartori: "una cosa es quejarse del funcionamiento cotidiano de la democracia y otra cosa es desacreditarla por principio" (1993, p.2).

El mayor problema al que nos enfrentamos en los próximos meses es el de revertir los procesos de exclusión social generados por la actual crisis económica y por las dinámicas "desigualadoras" que colocan umbrales difíciles de superar para amplios grupos. Se deben procurar estrategias que garanticen el retorno de la movilidad social y el valor social de las personas trabajadoras. No estaría Costa Rica a las puertas de entrar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sin una adecuada estrategia de fortalecimiento de las clases medias altamente profesionalizadas y representantes de la escalera social ascendente que se edificó a partir de una institucionalidad educativa fuerte y proactiva. No podríamos hacer frente a la crisis sanitaria actual sin el papel protagónico del recurso humano sobre el que descansa el sistema de salud: personal médico, de enfermería, de laboratorio, de investigación y también todo su personal de limpieza, cocina, lavanderías, seguridad, trabajadores sobre quienes ha recaído la enorme responsabilidad de salvar la vida de otros miles de habitantes del país. A todas y todos ellos les debemos un alto número de personas recuperadas y, por ello, quisiera extenderles mi más sincero reconocimiento.

En atención a esta realidad es importante tener presente que los procesos destinados a igualar las condiciones sociales son posibles solo en regímenes democráticos, como nos muestran varios países de la región que han dado pasos por erradicar distintos tipos de discriminación y elevar la calidad de vida de quienes históricamente han encabezado los datos de pobreza y desempoderamiento. Si la democracia es una conversación entre iguales, hay razones para no abrir más las brechas sociales.

En una sociedad que en este momento enfrenta tanto sufrimiento no deben tener cabida los discursos de odio. Por el contrario, se hace indispensable el cultivo de la ética democrática que exige considerar la libertad, pero lo hace desde el ejercicio del diálogo y desde el reconocimiento mutuo de la dignidad que posee cada persona. No se trata de vernos como individuos atomizados, sino ganar la conciencia de ser personas que vivimos en relación con las demás. En esta cadena, siempre es la persona pobre la más perjudicada. Por ello, se hace imprescindible, ante el aumento de los niveles de pobreza, el reconocimiento recíproco de las personas como interlocutoras válidas, como la clave de cualquier discurso que se pretenda racional. Los discursos que restan dignidad a los demás rompen la intersubjetividad humana.

Como describe la filósofa española Adela Cortina, si las sociedades quieren ser democráticas, deben hacerlo desde el reconocimiento mutuo de la dignidad de las personas que tienen derecho al respeto y la autoestima. Ninguno de los dos lados: respeto activo y libertad de expresión puede quedar debilitado o relegado, y esa tarea de compaginarlos es la que lleva a cabo una ética cívica, basada en el reconocimiento mutuo que configura el carácter de una sociedad democrática y que nos involucra a todos y todas.

La ética democrática no funciona si no es compartida. El mandato de las instituciones políticas, como la pluralidad de ellas que hemos edificado durante muchas décadas, se legitima por medio de la defensa de los derechos humanos y de los valores de la ilustración, que son principios universalistas. Si muchas de las personas que trabajan en esas instituciones y también parte de la ciudadanía no encarnan esa ética que les da sentido, se terminan provocando graves daños e indefensión. El conjunto de las instituciones democráticas constituye el Estado de derecho. Sin su adecuado funcionamiento, se pierde la posibilidad del control horizontal y de la sujeción de los actores políticos a la ley. De ahí la importancia de fortalecer el ejercicio de sus deberes más allá de las coyunturas políticas específicas, lo cual nos convoca a establecer fronteras entre el comportamiento político que desempeñan representantes electos popularmente, como los señores y señoras diputadas y el Poder Ejecutivo con su brazo ministerial, y las y los representantes de instituciones de control horizontal y del sistema de justicia. En estos últimos recae la funcionalidad más delicada de la ética democrática, el respeto a los derechos humanos y la justicia pronta y cumplida. La funcionalidad de esa arquitectura institucional es lo que determina la calidad de la democracia.

La *polis* en la que crecen las nuevas generaciones muestra grietas. Las personas jóvenes encuentran serias dificultades para conseguir empleos que les permitan desarrollar proyectos de vida personales o familiares los cuales les garanticen la plena inclusión social. La pertenencia territorial agrega nuevos obstáculos y les estigmatiza ante empleadores potenciales, y es de esperar que estos problemas se agraven con las secuelas sociales marcadas por la violencia que ha dejado el período de reclusión por la pandemia, especialmente en el caso de las mujeres jóvenes que han asumido mayor carga de trabajo doméstico y se han enfrentado a un inusitado aumento de la violencia de género.

Estas condiciones relegan a las juventudes y ya hemos venido observando que las y los ciudadanos más jóvenes tienen menos apego democrático, confían menos en las instituciones, su participación política es más baja y tienen menos simpatía partidaria. En general, las nuevas generaciones se han socializado en una Costa Rica más desigual y con importantes disfuncionalidades en el ámbito político e institucional. Para ellas estamos edificando poco si no se asume un compromiso con los logros democráticos alcanzados hasta hoy. Por esta razón conviene no solo pensar el país del presente, sino el del futuro. Pensar con criterio de organización política, de equidad social, de sostenibilidad económica y de responsabilidad con el ambiente. No podemos sacrificar en la balanza aquello de lo que depende la calidad de vida de las nuevas generaciones de costarricenses.

Quisiera finalizar reiterando el profundo agradecimiento de parte de todo el personal de nuestra organización por el premio Cátedra de la Democracia 2020. De parte de FLACSO Costa Rica queremos expresar nuestro compromiso por la sobrevivencia de la institucionalidad democrática y nuestro convencimiento de que esto solo es posible en el tanto se fortalezca la democracia

mediante la justicia social y el combate a la pobreza. La democracia es el único terreno posible para la concreción de equidad y la justicia social de todas las personas.

Referencias bibliográficas

Gramsci, A. (1971). *Selections from the prison notebooks*. Traducción de Quintin Hoare y Geoffrey Nowell-Smith. Londres: Lawrence & Wishart.

Levitsky, S. y Ziblatt, D. (2018*)*. *Cómo mueren las democracias*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

Mair, P (2015). *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

Sartori, G. (1993). ¿Qué es la democracia? Trad. Miguel Angel González Rodríguez. México: Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral. Recuperado de https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-1994-01-004-090.pdf

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

ENSAYO CORTO SOBRE EL PROBLEMÁTICO PRESENTE E INCIERTO FUTURO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SUS DESAFÍOS

Jorge Vargas Cullell*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_31_2

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 15 de setiembre de 2020

Revisión, corrección y aprobación: 3 de diciembre de 2020.

Resumen: Aborda el tema del futuro de la democracia representativa, con el fin de estimular la deliberación sobre posibles estrategias para revivificar la representación política. El objetivo del artículo es analizar la crisis de la democracia representativa entendida como la falta de congruencia, o desacople, entre representantes y representados y su sustitución por otros canales para procesar los conflictos sociales (movilizaciones sociales masivas, elección de líderes mesiánicos). Ofrece una reflexión conceptual de orden general, con referencias a casos específicos, sin desarrollar un análisis comparado de carácter empírico.

Palabras clave: Democracia representativa / Debilitamiento de la democracia / Conflictos sociales / Movimientos sociales / Medidas de presión / Descontento político / Accountability / Situación política / Populismo.

Abstract: The article addresses the future of representative democracy with the aim of stimulating deliberation on possible strategies to invigorate political representation. The goal of the article is to analyze the crisis of representative democracy understood as the lack of coherence or disconnection among representatives and those that are represented, and their replacement through other channels to process social conflicts, (mass social mobilizations, election of messianic leaders). The article offers a general conceptual reflection making reference to specific cases without going into an empirical comparative analysis.

Key Words: Representative democracy / Weakening of democracy / Social conflicts / Social movements / Measures to exert pressure / Political discontent / Accountability / Political situation / Populism.

* Costarricense; politólogo, correo jorgevargas@estadonacion.or.cr. Ph. D. en Ciencias Políticas de la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos). Director del Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes de la República.

1. Introducción

¿Qué futuro tiene la democracia representativa como sistema de gobierno cuando, en ella, la mayor parte de la ciudadanía no se siente representada en la conducción de los asuntos públicos, y los vehículos clásicos de la representación política son acusados, por esa mayoría, de estar capturados por pequeños, aunque poderosos, grupos de interés? Este es, para mí, el problema existencial de la democracia moderna.

La representación, el vínculo primordial de la relación entre gobernantes y gobernados, es el núcleo duro de la democracia moderna, tal como la conocemos: la selección de gobiernos por medio de competencias electorales limpias y libres entre partidos históricos que adhieren los principios constitucionales y captan la mayor parte del voto popular. Sin embargo, ese núcleo duro está en franca erosión en las democracias maduras[1].

Hubo síntomas tempranos del problema hace unas cuatro décadas cuando en Europa y Estados Unidos empezó a registrarse una pérdida de confianza ciudadana en las instituciones públicas (Putnam, 2000; Fuchs y Klingemann, 1995). Sin embargo, el pensamiento dominante era que esta indeseable evolución no tenía por qué terminar afectando al sistema como tal, sino que era la consecuencia del desarrollo económico y de los estilos de vida de nuevo cuño (Dalton, 1988/2014) e Inglehart, 1990). Se creía, pues, que el núcleo duro de la democracia representativa era invulnerable al creciente descontento del demos. Que si de algo había que preocuparse, era de la consolidación de las nuevas democracias surgidas de las transiciones desde regímenes autoritarios en países que carecían de experiencia histórica con las instituciones de la democracia moderna (Diamond, 2015).

La ilusión sobre la invulnerabilidad del núcleo duro de la democracia se desvaneció en la segunda década del siglo XXI. En las democracias maduras se registraron, con matices según las condiciones nacionales, intensos procesos de desalineamiento electoral y político de la ciudadanía y la desarticulación de los sistemas de partidos que habían estructurado la competencia política por décadas. Se confirmaron intentos (más o menos exitosos según el caso) de manipulación de los procesos electorales mediante métodos de ciencia de datos (Cadwalladr, 2017) y la elección de

[1] Siguiendo a Joignant, et. al. (2017) es posible trazar una distinción analítica entre el descontento ciudadano con la democracia como tal (desafección, desaprobación, desconfianza) y una crisis de representación, de carácter más estructural, y que se relaciona con una falta de congruencia sistemática entre las demandas de los representados y las actuaciones de quienes, en principio, los representan. En la práctica, ambos pueden estar relacionados y formar parte de un mismo síndrome, pero esta relación no es necesaria ni existe una causalidad entre ambos.
En este artículo el interés reside, en términos generales, en la crisis de la democracia representativa entendida como la falta de congruencia, o desacople, entre representantes y representados y su sustitución por otros canales para procesar los conflictos sociales (movilizaciones sociales masivas, elección de líderes mesiánicos). Es una reflexión conceptual de orden general, con referencias a casos específicos, pero sin desarrollar un análisis comparado de carácter empírico.

gobernantes que sistemáticamente socavan las instituciones del Estado de derecho y, más aún, las mismas garantías electorales (Mounk, 2020).

Ante la erosión del componente representativo de nuestras democracias, no han emergido nuevos modos de representación que reaviven el vínculo entre gobernantes y gobernados. En el plano de la teoría democrática, desde hace décadas diversos autores han propuesto alternativas a la democracia representativa (Coppedge, 2012 y Held, 1996), o adaptaciones de ella a los nuevos tiempos (Dahl, 1989). Estos desarrollos normativos no son nuevos, pero a la fecha ninguno la ha desplazado como la idea normativa fundamental de la democracia moderna.

En el plano de la política comparada, por otra parte, aun no se conocen alternativas a los partidos políticos como organizaciones de representación política, ni a las elecciones como método de selección de gobiernos nacionales. Hablamos aquí, por supuesto, de las sociedades que procuran mantenerse como democracias, pues abundan los ejemplos de gobernantes autoritarios que, en nombre de una democracia popular o una participativa, han fundado dictaduras, disolviendo partidos y distorsionando sistemas electorales.

El presente artículo aborda la pregunta sobre el futuro de la democracia representativa. La especulación se mantiene en un alto nivel de generalidad, pues su propósito es estimular una deliberación sobre posibles estrategias para revitalizar la representación política. Esa especulación, sin embargo, es informada tanto por la literatura de política comparada más reciente como por el estudio de la evolución de la situación política en países de América, Europa y Oceanía.

Luego de esta introducción, el resto del texto se organiza de la siguiente manera. En la segunda sección se efectúa una breve referencia histórica para recordar que, de haber un quiebre generalizado de la democracia, no sería la primera vez que una cosa así ocurre. La tercera sección reflexiona sobre tres amenazas que arriesgan romper el núcleo duro de la democracia representativa. Aunque originadas fuera del ámbito político, el interés aquí es pensar acerca de sus consecuencias sobre la organización del poder político en sociedades democráticas. A partir de esta reflexión, la última sección imagina un escenario en el que la democracia representativa puede hacer frente a esas amenazas.

2. En perspectiva histórica

En la actualidad el mundo experimenta una reversión de la tercera ola democrática (Huntington, 1991 y Diamond et al., 1997)[2]. En los últimos diez años florecieron nuevos regímenes autocráticos e híbridos ahí donde antes nuevas democracias procuraban afincarse y la calidad de varias democracias maduras se deterioró (V-DEM, 2018 y EIU, 2019). Esta constatación empírica ha propiciado una amplia y rápidamente creciente literatura acerca de la caída de la democracia moderna que es, recordemos, una de carácter representativo (Levitski y Ziblatt, 2018; Mounk, 2020; 2018; Carter, 2018 y Runciman, 2018).

Independientemente de la discusión de si, en la actualidad, la democracia se encuentra en fase terminal o no (Przeworski, 2019), hay un punto de la teoría política que los problemas antes vistos obligan a considerar: si el descontento ciudadano con los mecanismos básicos de la representación política es de tal profundidad como la experimentada en muchos países, ¿no es una contradicción de principio la supervivencia de una democracia representativa que no representa? Esta incómoda pregunta da pie a una segunda interrogante: ¿Por qué los ciudadanos van a seguir jugando un juego en el que no creen ni funciona para ellos?

Una respuesta posible se inspira en la conocida sentencia de Churchill: "La democracia es el peor sistema de gobierno diseñado por el hombre, con excepción de todos los demás". La línea de argumentación sería más o menos la siguiente: la democracia tiene una superioridad intrínseca, normativa y empírica, frente a sus adversarios. Conceptualmente, es un método para gobernar basado en el reconocimiento de la agencia moral y política de la ciudadanía, lo que induce a los gobernantes a responder a los intereses y demandas de la mayoría y les da una legitimidad de origen de la que carecen otros sistemas políticos. Empíricamente, al ser un método de gobierno basado en las decisiones de muchos, tiene mayor capacidad de sobrevivencia que los sistemas basados en las decisiones de pocos, que podrían ser más propensos a errores catastróficos al carecer de contrapesos frente a las acciones de los poderosos. Según esta manera de ver las cosas, por más problemas que experimente, la democracia posee una ventaja de partida que aumenta sustancialmente las probabilidades de sobrevivencia: las y los ciudadanos no renuncian fácilmente a su libertad.

Uno quisiera que la historia fuese un juez bondadoso que dictara sentencia favorable a la tesis de la superioridad intrínseca de la democracia. Sin embargo, la experiencia muestra una cosa muy distinta: si en el mundo contemporáneo hubiese un quiebre generalizado de la democracia, no

[2] Lehoucq (2012) señala que la transición desde los regímenes del socialismo real a una variedad de sistemas políticos, algunos de ellos, de carácter democrático o semidemocrático, podría entenderse como una "cuarta" ola.

sería la primera vez en la historia que la democracia sucumbe, como sistema de gobierno y como idea política. Un breve repaso nos alerta contra la complacencia.

Las democracias de la antigua Grecia, incluyendo las del sur de Italia y de la hoy costa turca, Atenas la más prominente y conocida de ellas, cayeron una tras otra luego de aproximadamente dos siglos de tumultuosa existencia (Cartledge, 2016 y Dunn, 2005). Eran democracias muy distintas a las actuales: estaban afincadas en pequeñas sociedades urbanas (aunque Atenas fue brevemente imperio); eran democracias directas, en la que los asuntos públicos se debatían en asambleas y cualquier persona con estatus de ciudadano podía ocupar (y frecuentemente lo hacía) cargos públicos; poseían estructuras estatales incipientes en burocracia y capacidades técnicas y, crucialmente, en ellas, la mayoría de las personas estaban excluidas de la participación política, por ser mujeres o esclavos. Eran, además, democracias ajenas a cualquier noción de derechos individuales y de garantías del debido proceso, temas fundamentales para la democracia moderna. Pese a todas estas diferencias, en las democracias de la antigua Grecia prevaleció un principio fundamental: en ellas, el pueblo -entendido como el subconjunto de varones no esclavos- gobernaba y no la oligarquía, los ricos o la nobleza (Cartledge, 2016 y Hornblower, 1992).

Platón y, sobre todo, Aristóteles criticaron radicalmente a la democracia como sistema de gobierno, a la que calificaron como una degeneración de una república: el paso del gobierno de la mayoría a favor de todos a la "tiranía de la plebe", que expropiaría a los aristócratas de sus propiedades. Esta crítica caló hondo en la filosofía política occidental por los siglos venideros: hizo de la democracia una mala palabra, asociada con la inestabilidad, la arbitrariedad de las masas y el temor de las élites al gobierno de los pobres (Cartledge, 2015 y Farrar, 1992). Tanto fue así que los fundadores de los Estados Unidos, la primera república moderna, casi dos mil años después, evitaron siempre emplear la democracia como concepto normativo para guiar su experimento político e introdujeron fuertes componentes contramayoritarios en su sistema de gobierno con el fin explícito de evitar una eventual tiranía de la plebe, tales como la elección en dos grados mediante un colegio electoral y el parlamento bicameral (Dahl, 2001 y Weingast, 2016).

Entre la antigua Grecia y el resurgimiento de la democracia en el siglo XIX como idea política respetable y, a la vez, sistema de gobierno, hubo un largo hiato puntuado por experiencias que invariablemente terminaron sucumbiendo frente a sistemas autoritarios de todo tipo. Por largos siglos no hubo motivo para el optimismo, aunque Acemoglu y Robinson (2020) registran, en Europa, la persistencia de prácticas de consulta popular a lo largo de la Edad Media, enraizadas en las tradiciones de los pueblos germánicos, que dieron sustento, posteriormente, a la creación y desarrollo del parlamento como institución[3].

[3] Una visión alternativa sobre la historia de la democracia como una idea específicamente occidental es la que plantea Stasavage (2020). Señala que esta ha estado presente en diversas civilizaciones y etapas históricas. Este sugestivo punto de vista, ciertamente minoritario, no es el que adopto en el presente artículo, que se ajusta más a la versión tradicional. Ello no implica rechazarlo ad portas, sino una posición más cauta a la espera de más investigación histórica sobre el tema.

Una primera experiencia prometedora para la causa de la democracia fue la república romana que, con fuertes turbulencias internas, sobrevivió por unos cuatro siglos (Beard, 2106). La república estuvo fundada sobre el concepto de libertas: una ciudad estado no subyugada a la tiranía de un rey y, por tanto, lugar de hombres libres (Skinner, 1998). Además, sus gobernantes (cónsules, senadores y otros puestos) eran electos por el voto de los ciudadanos romanos, incluyendo, luego de prolongados conflictos civiles, el de los pobres o proletarii; tenía, además, resguardos para impedir la perpetuación en el poder, como la rotación anual de puestos, si bien su cumplimiento efectivo fue fuente de constantes conflictos a lo largo de siglos. Sin embargo, no solo la república sucumbió y dio paso a la dictadura de los emperadores, sino que nunca fue una democracia como tal: a diferencia de la Atenas clásica, el mecanismo de selección de gobernantes aseguraba a los grupos de mayor riqueza un control (siempre disputado) sobre el proceso político, pues los votos no pesaban por igual.

Hubo que esperar más de mil años para encontrar una segunda experiencia de prácticas democráticas en el gobierno de una ciudad: entre los siglos XII y XIV se fundaron repúblicas en cientos de pueblos y ciudades del centro y norte de Italia, de muy diverso tamaño, que se independizaron de los señores feudales e instauraron sistemas de autogobierno basados en la participación de la ciudadanía, nuevamente excluyendo a las mujeres (Wailey y Dean; 2013; Gordon, 1999 y Jones, 1997). Luego de cerca de trescientos tumultuosos años de existencia, estas repúblicas se transformaron en oligarquías o cayeron nuevamente bajo el dominio de reyes y emperadores.

En resumen, vistos las antecedentes históricos de la democracia, es apropiado preguntarse si en la época actual, en la que experimentamos procesos de regresión autoritaria en decenas de países, o de pérdida de calidad democrática en otros, su futuro está en peligro. Aceptar esta pertinencia no implica, por supuesto formular un veredicto apresurado sobre el tema. Simplemente es un recordatorio de que, desde la perspectiva de la longue dureé a la que se refería Pierre Vilar (Guldi y Armitage, 2014) la democracia ha sido un experimento político frágil y breve, que ha sucumbido tanto a las amenazas externas provenientes de sistemas de gobierno autoritarios de todo tipo como a las amenazas internas, originadas en su propia dinámica (Beard, 2016; Cartledge, 2015; Wailey y Dean, 2013 y Hornblower, 1992). A este punto se dedica la próxima sección.

3. Las vísceras de la discordia

No es necesario entrar en la discusión sobre si la democracia representativa caerá o no para reflexionar sobre los peligros que hoy la acechan y acrecientan su fragilidad. Es aún muy temprano para efectuar una valoración acerca de si esto es una mala época transitoria o el principio del fin de la democracia moderna (Runciman, 2018; Przeworski, 2019 y Mounk, 2020).

En un plano más substantivo, las debilidades congénitas de los mecanismos de la democracia representativa y la suerte histórica que este sistema de gobierno corra son dos temas distintos cuya relación habrá que, en todo caso, establecer mediante estudios empíricos. El hecho de que décadas de práctica democrática permitan identificar estas debilidades, por serias que sean, no tiene por qué implicar un veredicto sobre la viabilidad de la democracia moderna. Si, como se sabe, nunca ha existido un sistema político perfecto, administrado por ángeles, entonces es inevitable reconocer que algunos sistemas imperfectos pueden ser resilientes y perdurar por largos períodos históricos (véase Beard, 2016 para el caso de la Roma antigua). La determinación del momento en que la acumulación de problemas se convierte en una crisis terminal es un juicio que, a priori, es difícil de formular para la ciencia política comparada y constituye una materia propia de la política práctica y de los estudios históricos[4].

Este artículo se enfoca en problemas intrínsecos a la democracia representativa que, a la luz de la experiencia internacional de las sociedades con más experiencia con ella, ciertamente plantean desafíos apremiantes para su futuro. Se trata de asuntos relacionados con el diseño mismo de los mecanismos de la representación política, los modos en que las preferencias individuales se transforman en decisiones colectivas vinculantes. A diferencia de las democracias directas de la antigua Grecia, en los sistemas modernos esta transformación implica un acto de delegación parcial de la soberanía popular en individuos que, por mandato constitucional, son investidos de la autoridad para "hablar" por los demás y de tomar decisiones que son legalmente obligatorias para el conjunto de la sociedad[5]. Estos individuos son los representantes políticos que, en una democracia representativa, son seleccionados mediante elecciones que deben cumplir con un conjunto de requisitos (O'Donnell, 2010)[6]. El punto que quisiera señalar es que esta delegación parcial de poder de la ciudadanía sobre los representantes, el pilar fundamental del sistema, tiene defectos congénitos que hacen vulnerable al conjunto del edificio político a la manipulación de esa delegación en contra de las libertades de la ciudadanía.

Antes de seguir, es importante trazar una distinción importante: interesan aquí las reglas de la democracia representativa y no los resultados que, como sistema de gobierno, este entrega a la

[4] Desde la perspectiva de una investigación aplicada en ciencias políticas, los análisis de riesgo político están adquiriendo una sofisticación predictiva para, desde una posición probabilística, formular juicios a priori sobre la posible ocurrencia de eventos. Desde la óptica de la política práctica existe una amplia tradición, en los análisis marxistas inspirados en Lenin, para determinar cuando un sistema experimenta una "crisis revolucionaria", ese momento en el que, por acción de las fuerzas contestatarias, el viejo orden puede ser derrotado, pues las clases dominantes no pueden mantener su dominio y los de abajo no quieren seguir viviendo como antes.

[5] La democracia representativa es, como todo sistema de gobierno, una organización del poder político en la que los gobernantes gobiernan a los gobernados. Sin embargo, introduce dos elementos distintivos: en primer lugar, los gobernados son ciudadanos, que tienen derechos en tanto son reconocidos como agentes morales y políticos (O'Donnell, 2003). En segundo lugar, los ciudadanos y ciudadanas son la fuente de legitimidad del poder. El acto de gobernar está precedido por un paso previo: quien gobierna lo hace gracias al consentimiento de la ciudadanía, consentimiento que está constitucionalmente reglado y que siempre es condicionado al cumplimiento de los usos autorizados del poder (Vargas, 2014).

[6] Gordon (1996) muestra cómo en la República veneciana de la Baja Edad Media, las autoridades de Gobierno eran seleccionadas por una mezcla de votos y secuencias iteradas de loterías.

sociedad. Estos últimos pueden ser más o menos satisfactorios según el caso bajo análisis, aunque hay amplia evidencia de un crecimiento global de la insatisfacción ciudadana con la democracia (IEU, 2019) y de las oportunidades que ello ha abierto a alternativas populistas o abiertamente autoritarias para hacerse de los gobiernos (Norris e Inglehart, 2019).

El desempeño de un sistema de gobierno está ciertamente condicionado por las reglas del sistema político, como lo argumentan las diversas teorías institucionalistas. Por otra parte, sin embargo, está decisivamente atado a lo que los actores políticos hagan o dejen de hacer y a sus estrategias: su configuración, ideología, capacidad de articular alianzas o de conjuntar apoyos sociales. Estos factores son extrínsecos a las instituciones y, para el caso, a los factores estructurales más amplios que conforman la economía y la vida en una sociedad. De esta manera, dos sociedades que comparten características estructurales e institucionales similares pueden mostrar resultados distintos y divergentes a lo largo del tiempo, debido al efecto acumulado de las actuaciones de las fuerzas políticas y sociales. Estas actuaciones no pueden deducirse simplemente de los factores sociales e institucionales más amplios, aunque, como señalé, estos factores influyan sobre estos actores.

Resumiendo, el análisis sobre las debilidades congénitas de la representación política no tiene poder predictivo: no dice nada sobre el futuro de la democracia, simplemente refiere a debilidades que la hacen vulnerable. Segundo, de este análisis tampoco puede inferirse un juicio sobre el desempeño de las democracias representativas, en términos de su capacidad de prohijar el progreso y bienestar de las mayorías. La relación que eventualmente haya entre estas debilidades y el desempeño de un sistema de gobierno tendrán que ser esclarecidas empíricamente, a partir de estudios comparativos con una amplia perspectiva histórica.

Con estas aclaraciones en mente, cabe reconocer que el tema de las debilidades congénitas de la democracia representativa no es novedoso en la teoría política. Por el contrario, ha sido un objeto de estudio por parte de la teoría dominante en las ciencias políticas en las últimas décadas: la teoría de la escogencia racional.

Hace ya cuatro décadas, Riker (1982), principal representante de la llamada Escuela de Rochester, planteó que la democracia, en virtud del teorema de imposibilidad de Arrow, llega a puntos muertos cuando no es posible formar mayorías a favor de una política pública debido a distribuciones divergentes de preferencias entre la ciudadanía. Un sistema político en esa situación cae en una iteración estratégica que origina rompimientos violentos, según su análisis de situaciones históricas[7].

[7] El fundamento matemático de la Escuela de Rochester es el teorema de la imposibilidad de Arrow, acerca de la transitividad de las preferencias (Mackie, 2003).

Por esa razón, definió la democracia representativa en el sentido más estrecho posible: la selección y remoción de gobernantes por medio de elecciones; y llamó populismo, o degeneración de la democracia, a todo intento de ligar las decisiones públicas con las preferencias ciudadanas, haciendo eco de la crítica aristotélica a la democracia como la tiranía de las mayorías.

Riker es Schumpeter en su versión más elemental y el resultado de la aplicación extrema del enfoque microeconómico al estudio de los sistemas políticos[8]. En esta versión, el componente "representativo" de la democracia se desvanece. La democracia no tiene apellidos: debe entenderse, a secas, como un puro mecanismo de selección y remoción de gobernantes. Quienes son electos en cargos públicos se enfrentan continuamente a distribuciones de preferencias ciudadanas imposibles de traducir en decisiones públicas que gocen de respaldos mayoritarios. En términos de teoría política, la implicación es clara: si el teorema de Arrow es la regla general de la política (y no una excepción), la persona electa no representa a nadie más que a sí mismo, ni debe intentar hacerlo. Si los electos procuran convertirse en representantes del pueblo, condenan al sistema político a un crónico desequilibrio ("cycling"), pues es inútil procurar formar mayorías ciudadanas estables sobre una combinación de temas que, además, están permanentemente cambiando.

Desde esta perspectiva, la política debe entenderse, de manera más acotada, como un mercado de competencia perfecta en el que, liberados del lastre de representar a la ciudadanía, la suma de esfuerzos individuales de los políticos por maximizar sus chances de avanzar en sus carreras políticas termina por producir un equilibrio general: la estabilidad del sistema en su conjunto. A la hora de una competencia electoral, los políticos procuran adivinar y atraer al "votante mediano" (Downs, 1957), pero una vez electos no están obligados a responder a las preferencias ciudadanas, pues la representación no es un contrato entre partes (Przeworski, Stokes y Manin, 1997).

La teoría política de la escogencia racional identifica una debilidad congénita, medular desde su perspectiva, de la democracia representativa. Sin embargo, su objeción es menos robusta de lo que parece. Por una parte, sus seguidores no han logrado demostrar que el teorema de imposibilidad de Arrow modele, de manera estilizada, el "estado de naturaleza" en la política y, por el contrario, hay amplia evidencia de múltiples situaciones que se ajustan a las especificaciones del teorema; tampoco ha podido demostrar que la transitividad de las preferencias lleve inexorablemente a un problema de Condorcet: en ciertas ocasiones límite ello podría ocurrir, pero no es la regla general (Mackie, 2003). Además, asume, en lo fundamental, que a la política le resulta aplicable el

[8] Hago referencia aquí a la definición de la democracia efectuada por Schumpeter: Nótese que él incluye dentro de su definición un conjunto indeterminado de condiciones que son necesarias para la democracia, aunque, paso seguido, no las define (Schumpeter, 1943). Riker elimina esa imprecisión definicional y reduce la democracia al mecanismo electoral. Su planteamiento es tributario del intento de hacer de la microeconomía el modelo general de análisis de cualquier fenómeno social (Becker, 1976). No obstante, aquí me centro en Riker, pues, dentro de las ciencias políticas, fue el principal exponente de este modo de pensar.

modelo del mercado de competencia perfecta como regla general cuando, como lo señala Rodrik (2013) desde la propia disciplina económica, este modelo tiene supuestos críticos que no resultan apropiados para el análisis de muchos problemas sociales.

Por otra parte, las neurociencias, la biología evolutiva y los estudios experimentales en economía, psicología y sociología han reunido amplia evidencia de que los seres humanos no son entes maximizadores de utilidad[9] (Shiller, 2019; Thaler y Sunstein, 2008; Kahneman y Tverski, 2000; Thaler, 1994; Simon, 1991 y March y Simon, 1958). Ciertamente, hace más de medio siglo Friedman había concedido que, probablemente, las personas no eran racionales, pero había ripostado que la veracidad de este supuesto no importaba siempre que su aplicación permitiera elaborar teorías y predicciones útiles con una máxima economía de argumentos y desarrollar sofisticados protocolos formales de investigación (Friedman, 1953). Sin embargo, la abundante evidencia científica amasada hace difícil sostener esta defensa per se y, en la actualidad, la punta de lanza de la investigación del comportamiento humano se ha movido hacia, entre otras perspectivas, el análisis de redes y los algoritmos de inteligencia artificial basados en datos masivos, que no requieren el supuesto de la elección racional (Rodrik, 2013).

Finalmente, hay un tercer elemento en juego: la historia reciente de la democracia ha desmentido a quienes, con base en la teoría de la acción racional, asumieron que esta era un puro mecanismo electoral. Hace casi un par de décadas, O'Donnell (2003) mostró las limitaciones de este minimalismo definicional de la democracia. Desde un punto de vista práctico, la experiencia ha indicado que ahí donde la democracia ha quedado desprovista de lo que estos teóricos llamaban "externalidades" -tales como la existencia del Estado democrático de derecho-, los sistemas políticos han experimentado regresiones autoritarias: los Estados autoritarios han terminado devorando a los regímenes electorales. El supuesto teórico de la separación ontológica entre democracia electoral y Estado democrático de derecho no parece haber sido apoyado en la realidad: la democracia representativa, en sí misma un híbrido de tradiciones de pensamiento e instituciones originalmente diseñadas con diversos propósitos, anuda ambos componentes como partes inseparables de su funcionamiento.

La principal consecuencia de estas consideraciones es que los pilares de la crítica de la teoría de la decisión racional a la posibilidad misma de la democracia representativa se han visto, hoy por hoy, debilitados de manera importante. No hay razones, teóricas o empíricas, para asumir la imposibilidad de la representación política tanto en el sentido de procurar una incapacidad congénita de identificar, dar voz y canalizar las demandas ciudadanas como de la incapacidad de amalgamar coaliciones mayoritarias a favor de determinadas políticas públicas, un fenómeno "normal" en la política democrática en la época moderna.

[9] El concepto de utilidad, central en la microeconomía y en sus aplicaciones a los estudios políticos, ha carecido siempre de una adecuada especificación: hasta el momento, quienes lo emplean como punto de partida para sus análisis han debido inferir sus propiedades pero no han podido establecer una métrica atribuible de manera general a las personas.

4. Debilidades congénitas

Que la objeción de la teoría de la decisión racional a la democracia representativa pueda ser respondida, no elimina la existencia de una serie de debilidades congénitas o problemas intrínsecos que hoy constituyen, los cuales crean serios problemas normativos y empíricos para la supervivencia democrática.

La democracia moderna está predicada sobre la premisa de la igualdad política (una persona, un voto), rodeada y defendida por un conjunto de libertades políticas y civiles. En principio, todas las personas que son ciudadanas tienen el mismo peso a la hora de elegir a sus gobernantes y, en virtud de ello, pueden ejercer escrutinio sobre los asuntos públicos. Dahl (1971, 1989) había subrayado que la igualdad jurídica en la participación no implica igualdad en la capacidad de las personas para influenciar las decisiones de política pública. De hecho, en ninguna democracia representativa, la igualdad política ha estado asociada a igualdad en el peso de las preferencias de las personas, o de las organizaciones en las que decidan participar, ni al horizonte normativo que Dahl establece para la democracia: atención equitativa de las preferencias ciudadanas. Siempre hay unos que, por patrimonio, clase social, capacidad organizativa, estatus u otros factores, pesan más que otros. Desde el punto de vista de la biología evolutiva, las desigualdades siempre han estado presentes en toda organización humana -que es siempre jerárquica-, aunque, a su vez, estas desigualdades no siempre han provocado asimetrías en la distribución de bienes socialmente valiosos (Wrangham, 2019)[10].

Quisiera plantear el tema de las debilidades congénitas de la democracia representativa desde una perspectiva distinta: el punto fuerte y, a la vez, la gran debilidad de este sistema de gobierno es, precisamente, la cuestión de la igualdad política, entendida aquí en un sentido acotado, para no complicar el análisis, como el dictum "una persona, un voto". En otras palabras, todo voto pesa igual: ninguna persona puede alegar que ella o las personas que pertenecen a su mismo estamento social (clase social, casta, grupo étnico u organización social) tienen derecho a un mayor peso que los demás en la selección de los gobernantes[11].

Este *dictum* es, en la actualidad, mucho más vulnerable de lo que parece, debido a problemas inherentes a la misma democracia. El punto que quiero desarrollar no es la vulnerabilidad de la

[10] Cfr. Acemoglu y Robinson (2019) acerca del manejo de las desigualdades sociales en diversos sistemas políticos a lo largo de la historia. Para un estudio crítico de las teorías de la democracia acerca de las consecuencias de la desigualdad sobre las políticas públicas, en un ámbito específico como la política fiscal, cfr. Scheve y Stasavage, 2016.

[11] El diseño de los sistemas electorales en las democracias modernas no ha logrado cumplir, en la práctica, con la igualdad política así entendida. En todas ellas existe un nivel de desproporción electoral, que asigna a los votantes de ciertas unidades político-administrativas un mayor peso en la selección de sus representantes políticos. Esta desproporción es variable según el diseño institucional, la distribución territorial de la población y la organización política administrativa. Para efectos de claridad en la discusión que sigue, de carácter más general, no se incluirá este tema dentro del análisis, pues corresponde, en todo caso, al examen de la calidad de una democracia.

democracia a causa de los ataques que, desde distintas corrientes oligárquicas o abiertamente autoritarias, se pueden hacer a la igualdad política por medio de la imposición de mayores restricciones al empadronamiento de votantes, la manipulación de procesos electorales para cometer fraudes, las persecuciones a grupos opositores para impedir su libre participación en la competencia política u otras que se pueden enumerar. Para efectos de claridad de análisis, se asumirá, en lo que sigue, una situación en la que nada de lo anterior ocurre: la existencia de un pleno respeto a la igualdad política, en especial, la existencia de elecciones libres, limpias y decisivas para la escogencia de gobernantes por parte de la normativa vigente y por las instituciones con mandato constitucional y legal para implementarla.

Aún en esas condiciones, es posible identificar, al menos, un par de defectos congénitos de la democracia representativa, que arriesgan su futuro. El primero es la manipulación sutil de la agencia moral y política de la ciudadanía que la actual revolución científico-tecnológica permite sin ni siquiera tener la necesidad de tocar el marco formal de garantías políticas y civiles; manipulación que, cuando ocurre, erosiona significativamente la igualdad política. El segundo es la debilidad de los contrapesos efectivos para la traslación de las asimetrías en recursos e influencia generadas por las desigualdades económicas en una sociedad al terreno de la política. Ambos casos comparten un problema común: la ausencia de mecanismos endógenos para contener y remediar los efectos disruptivos sobre la igualdad política de procesos sociales más amplios. En lo que sigue estas ideas se desarrollarán brevemente.

5. La disrupción científico-tecnológica sobre la igualdad política

La revolución científico-tecnológica, actualmente en marcha en el mundo, tendrá profundas consecuencias sobre la formación y agregación de preferencias ciudadanas. Se trata de un desafío complejo para el cual la democracia no ha desarrollado respuestas ni en el plano conceptual ni, por supuesto, en el plano práctico.

En la actualidad se desarrolla un proceso de acumulación, usurpación y monopolización de los datos experienciales de miles de millones de seres humanos por parte de firmas privadas y Estados que, mediante la aplicación de algoritmos de inteligencia artificial pueden, cada vez con mayor precisión y confianza, no solo predecir el comportamiento de los individuos, sino moldear su pensamiento y conductas (Zuboff, 2019 y Harari, 2020 y 2019). Hablamos aquí de la apropiación y uso de nuestra huella digital para fines de control de nuestro comportamiento en el mercado como consumidores y también, por supuesto, de nuestro comportamiento como ciudadanos en la arena política[12].

[12] Por huella digital entiendo el conjunto de datos que las personas dejan registrados en el internet sobre su salud, relaciones afectivas, movilidad, gustos, preferencias, pensamiento político, consumo, hábitos y participación pública, para citar alguna de la información entre la mucha que queda grabada y a disposición de quienes tienen la capacidad tecnológica de extraerla, consolidarla y analizarla.

La apropiación de nuestra huella digital por parte de estas firmas privadas y Estados es en parte inadvertida y contra la voluntad expresa de las personas como, por ejemplo, cuando fue revelado que la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (NSA por sus siglas en inglés) espiaba sin consentimiento las comunicaciones personales de millones de personas. Sin embargo, en buena medida, esa apropiación es un acto consentido para tener acceso a una red social o una aplicación web: las personas consienten que su información personal pase a ser propiedad de una firma y pueda ser empleada por esta para fines comerciales o entregada a terceros.

Como lo argumenta Zuboff (2019), la huella digital es una inmensa fuente de acumulación de riqueza, creada por las firmas privadas más grandes que la humanidad jamás haya conocido. Es, además, una fuente de creación y acumulación de un extraordinario poder político por parte de un conglomerado poco transparente de firmas, actores políticos paraestatales y ciertas agencias del Estado ligadas a los aparatos de seguridad.

Ni los Estados totalitarios del siglo XX ni, por supuesto, las monarquías absolutistas de la Europa de la era premoderna, Japón o China, podían conocer lo que pensaba cada uno de sus súbditos; tampoco tenían los medios para verificar sus movimientos. Una vez que detectaban una disidencia o, muchas veces, sobre la base de una simple sospecha, solían ser brutales. Sin embargo, mucho de la vida cotidiana continuaba sin ser revelada a ellos: en cierto sentido, volaban a ciegas y en ocasiones terminaban sorprendidos por explosiones sociales y políticas, cuya incubación no habían detectado.

A diferencia del pasado, la apropiación de la huella digital de los ciudadanos permite saber cada vez más, en tiempo real, sus expresiones, acciones políticas y vinculaciones. Así pues, el conocimiento de la vida diaria de las personas como ciudadanos es un potente arsenal de control social sobre la población. Pero, más allá de la detección de pensamientos, comportamientos o asociaciones llamativas, la apropiación de la huella digital permite, mediante la aplicación de algoritmos de inteligencia artificial a esa inmensa masa de datos, realizar otras dos labores políticas que conspiran fuertemente contra la representación.

La primera es la predicción de comportamientos de los individuos, a partir de la reconstrucción de perfiles prototípicos utilizando técnicas de análisis de datos masivos o minería de datos. Cuanta más información contenga la huella digital de cada persona, más precisos y completos son esos perfiles. Quienes tienen esa información pueden saber no solo el perfil de tal o cual persona, sino estimar las probabilidades de que ese perfil esté asociado o no a determinados pensamientos y acciones políticas.

Íntimamente ligada a la predicción está la segunda labor: el análisis de la huella digital permite moldear el comportamiento de los individuos, de manera que sea conforme a ciertas pautas consideradas como deseables por parte de los nuevos poderes o, en su defecto, para alejarlos de actuaciones y relaciones que se consideren peligrosas, inconvenientes o subversivas.

Esto, que parece ciencia ficción, se relaciona con algo ampliamente aceptado por diversas teorías políticas, en especial las variantes del institucionalismo: la capacidad de inducir preferencias mediante la alteración de la estructura de oportunidades que los individuos enfrentan a la hora de tomar una determinación (March y Olsen, 1989 y North, 1990)[13].

En política, el microtargeting de la propaganda, mediante un cuidadoso direccionamiento y adaptación de los mensajes según los perfiles de las personas, reconstruidos a partir de la huella digital, ha permitido influenciar los resultados electorales en al menos dos casos ampliamente documentados: el Brexit en el Reino Unido y la elección presidencial del 2016 en Estados Unidos[14].

Harari (2020 y 2019) ha especulado sobre las posibilidades de control político que otorgará el maridaje entre la biotecnología y la inteligencia artificial. Cuando ello ocurra -y no hay en el horizonte factores que tecnológicamente lo impidan- quienes dominen la huella digital podrán saber, incluso antes de que la persona esté consciente de ello, ciertas orientaciones de personalidad, sexualidad, preferencias políticas y de consumo.

Una situación así da una enorme ventaja a los gobernantes, ya no solo frente a los viejos Estados autoritarios y totalitarios del pasado, con sus imperfectas tecnologías de control político, sino frente a la democracia. La vieja fórmula romana "Quis custodiet ipsos custodes", es decir: "¿Quién controla a los custodios?" aplica aquí, aunque modificada: ¿Quién puede controlar a los que controlan la huella digital, que tanto poder poseen sobre las personas y, en general, la vida social?

Es claro que los medios clásicos de control ciudadano sobre el poder político, desarrollados por la moderna democracia representativa en los siglos XIX y XX por medio del voto u otras instancias de participación y escrutinio sobre los asuntos públicos, se quedan cortos para ejercer contrapesos

[13] Un par de ejemplos cotidianos que ayudan a ilustrar el punto: cuando las personas entran a la plataforma Amazon a comprar un bien, el sitio le informa, gracias a un buen algoritmo, que personas como ellas han comprado tal o cual otro libro. Esta información no solo amplía el potencial de esa compra en particular, sino que procura consolidar patrones de consumo particulares para grupos sociales específicos. Sutilmente la persona es inducida a realizar una acción de la que, por lo demás, puede sentirse satisfecha y pensar que es enteramente apropiada, pero que no tenía pensada de antemano. Un segundo ejemplo: cada vez que una persona entra a la plataforma Netflix, esta sugiere las obras que recomienda ver con base en las escogencias anteriores, lo que no solo orienta el consumo, sino que crea "muros" a la hora de explorar opciones que no se conforman con el perfil del consumidor.

[14] El documental "The Great Hack" (Netflix, 2019) aborda este tema.

efectivos en quienes dominen la huella digital. Los contactos entre representantes y representados, con el fin de sondear y entender las preferencias ciudadanas como recibir en el despacho a grupos organizados, efectuar giras de trabajo, recibir cartas y denuncias quedan reducidas a una anécdota frente al flujo masivo y permanente de información de la huella digital, que permite una auscultación en tiempo real del clima político de un país, basado en el comportamiento de cada una de las personas.

Con todo y lo formidable de esa concentración de poder, este no es el principal desafío que la apropiación de la huella digital plantea a la democracia. Después de todo, esta podría entenderse como parte de la historia del complejo y delicado equilibrio que siempre hay entre, como dije, gobernantes y gobernados en cualquier sistema político. La apropiación de esa huella escora, en principio, el equilibrio a favor de los gobernantes, que por el momento se está haciendo infinitamente más poderoso que los movimientos ciudadanos. Sin embargo, es apropiado recordar que en los dos últimos siglos la democracia se ha desarrollado y ha subsistido sobreviviendo a todos los formidables adversarios que ha enfrentado[15].

El principal desafío que la apropiación de la huella digital plantea a la democracia es el esfuerzo deliberado por castrar la agencia moral y política de los ciudadanos. La capacidad ya no solo para predecir, sino para moldear los comportamientos ciudadanos, supone una amenaza letal al principio básico sobre el que está predicada la democracia: que las personas, independientemente de su condición social, poder económico, político y otras diferencias son las mejores juezas de sus propios intereses y que, por tanto, debe respetárseles un espacio de autonomía que es su libre albedrío, a partir de un complejo conjunto de protecciones legales en la forma de libertades y derechos.

La amenaza es, por supuesto, mucho más sutil que la barbarie de los regímenes totalitarios y autoritarios, que suprimen de jure y de facto las libertades y derechos políticos y civiles y eliminan físicamente a las personas. Al tener la capacidad de moldear los comportamientos, quienes controlan la huella digital ya no necesitan recortar ningún derecho ni libertad, sino todo lo contrario: requieren que los individuos sigan creyendo que los ejercen sin cortapisas, que piensan que nadie interfiere en la escogencia de lo que consideren más adecuado a sus intereses y necesidades.

[15] Uno podría especular, en esa dirección, que la capacidad de los ciudadanos de participar y hacer escrutinio sobre los asuntos públicos también probará y encontrará fórmulas para limitar los excesos. Ciertamente, hay indicios de que, en todo caso, la ciudadanía no se rendirá fácilmente; que está dando batallas en las cortes y tribunales como, por ejemplo, para el reconocimiento del "derecho al olvido" en varios países europeos y latinoamericanos. Las protestas ciudadanas han obligado a firmas como Facebook a establecer ciertos límites al acceso de terceros a los datos personales. No soy particularmente optimista del resultado de estos esfuerzos, pero no dejo de reconocer que subrayan que la democracia ha demostrado una sorprendente resiliencia y que, en más de una ocasión, con ella vale lo de aquel soneto del Siglo de Oro, atribuido a distintos autores: "Los muertos que vos matáis gozan de muy buena salud". El lector interesado podrá explorar varias publicaciones sobre el tema. A modo de guía ilustrativa, cfr. Castellano (2005).

El truco está en otro lado; está, por así decirlo, por debajo y detrás del escenario público, en la amplia capacidad para, previamente, manipular las preferencias de muchos y, de manera selectiva y cuidadosa, haber expurgado de la "polis" a sus miembros más incómodos. De esta manera, los ciudadanos creen estar eligiendo lo que es mejor para ellos, pero esa determinación fue condicionada, de previo y de manera inadvertida, por la manipulación de la mano invisible del nuevo "poder desde arriba".

Se trata de una jaula, indetectable a nuestros ojos, pero jaula al fin, una que podría encuadrar a ciudadanos deseosos de mantener sus libertades y derechos, pero, en la práctica, despojados de (una parte de) su agencia moral y política mediante el masajeo permanente de sus gustos, preferencias y pensamientos. La ciudadanía, eunuca, tendría la fachada del "demos", pero habría sido convertida en súbdita de manera inadvertida para muchos individuos.

6. Debilidad de los contrapesos políticos a los efectos de las desigualdades económicas radicales

En las últimas décadas ha habido un acelerado ensanchamiento de la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza entre las personas que conforman las comunidades políticas de ciudadanos, en las democracias maduras del mundo desarrollado, aunque no necesariamente en las de otras latitudes (Piketty, 2014; Stiglitz, 2012 y López Calva y Lustig, 2010)[16]. En una perspectiva más histórica y más amplia, Acemoglu y Robinson (2019) argumentan que fuertes aumentos de la desigualdad respaldados por el poder coercitivo de los Estados y sin el contrapeso de intervenciones redistributivas son hostiles a la causa de la libertad.

Acerca de la compleja (y contenciosa) relación entre desigualdad económica y democracia se ha escrito profusamente, y escapa a los alcances del presente artículo efectuar una revisión de esta literatura. Al respecto, solo quisiera hacer dos observaciones: por una parte, las democracias (antiguas y modernas) siempre han existido dentro de sociedades más o menos desiguales; por otra, las democracias (antiguas y modernas) han desarrollado acciones redistributivas para impedir que amplios segmentos de la ciudadanía queden, debido a su miseria, a merced de los más poderosos (Cartledge, 2016 y Marshall, 1950).

Si la desigualdad económica convive con la democracia, el tema no es la desigualdad per se, sino la magnitud de las brechas entre la población y sus efectos sobre la igualdad política, cuando los

[16] Lustig, por medio del Commitment to Equity Institute de la Universidad de Tulane (CEQ) ha documentado que las tendencias recientes en materia de desigualdad de ingresos son más complejas y específicas a los países, o grupos de ellos. Cfr. CEQ Data Center for Fiscal Redistribution. http://commitmentoequity.org/datacenter Fecha de acceso: 23/04/2020.

mecanismos de redistribución social se quedan cortos para compensar esos efectos. Pienso que incrementos en la desigualdad, asociados a la acumulación extraordinaria de poder y riqueza por parte de un pequeño sector de la sociedad, traen como consecuencia previsible la erosión de la igualdad política en la comunidad de ciudadanos.

Lo anterior es lo que precisamente ha venido sucediendo en los países más avanzados del planeta. Por una parte, el poder económico en manos de una reducida élite les otorga una influencia desmedida sobre el Gobierno y sus políticas públicas. Gilens y Page (2014) muestran que, a lo largo de varias décadas, los grupos de poder económico en Estados Unidos han logrado que las políticas públicas aprobadas por el Poder Legislativo de ese país converjan con sus preferencias, en el contexto de una creciente desigualdad social. A tal punto llega esta constatación, que estos autores llegan a denominar a ese país como una oligarquía[17].

Desde un punto de vista puramente político, las defensas endógenas de la democracia representativa ante tal concentración de poder son pocas y débiles. Las más comunes son las regulaciones públicas al financiamiento político de los partidos y a la actividad del cabildeo (*lobby*)[18]. No obstante, estas regulaciones no han impedido la influencia excesiva de los grupos económicos más poderosos en las decisiones sobre los asuntos de interés público (Kupferschmidt, 2009 y Casas, 2005).

La otra cara de la moneda de las débiles defensas de la democracia representativa ante el ensanchamiento de las desigualdades económicas ocurre en el otro polo, el de los más pobres. Uno de los hallazgos más sólidos de la literatura comparada sobre la participación ciudadana, tanto electoral como no electoral, es que los grupos y territorios más pobres participan en mucho menor medida en los asuntos de interés público[19]. Por decirlo en términos de Albert Hirschman (1970), los más pobres "salen" del sistema, se desconectan de él o, como en el caso de los Estados Unidos, pueden ser "empujados" fuera, mediante la implantación de restricciones para el ejercicio del voto.

En síntesis, las desigualdades sociales radicales dan influencia desmedida sobre el Gobierno a los grupos más ricos de una sociedad, mientras que tienden a excluir a vastos segmentos de la población más empobrecida. Ambas tendencias son hostiles, per se, para el principio de igualdad política sobre el que se basa la idea democrática. Y esas tendencias están en juego, de manera

[17] Lamentablemente, no se tienen estudios con enfoque comparado que permitan estudiar de manera empírica esta situación en otras democracias del mundo.
[18] Apoyadas en un conjunto de políticas fiscales y sociales que procuran una habilitación ciudadana mínima -lo que Marshall denominaba "social equalization" (Marshall, 1950).
[19] Para una buena síntesis de la literatura académica sobre los Estados Unidos desde mediados del siglo XX respecto del tema de la participación política y las desigualdades sociales, cfr. Kraus, 2015. Además, el texto incluye nueva evidencia, a partir de una combinación de métodos, que permite hipotetizar sobre los vínculos causales de la menor participación política entre las personas de menor ingreso y estatus social.

general, en las democracias del mundo desarrollado. El punto, sin embargo, no es la desigualdad social como tal, sino la debilidad o falta de desarrollo, desde la teoría y la práctica de la democracia representativa, de contrapesos políticos a los efectos negativos del fuerte aumento de esa desigualdad que está ocurriendo en las principales democracias del mundo.

7. Cierre

En materia de las teorías comparadas de la democracia, las certezas se han desvanecido (Mounk, 2020). El optimismo acerca del triunfo mundial de la democracia liberal es apenas un recuerdo. Como se dijo al inicio, en ella ha habido una erosión del componente representativo y la mayor parte de la ciudadanía no se siente representada en la conducción de los asuntos públicos. En la actualidad cunden dudas no solo acerca de su futuro como sistema de gobierno, sino como idea normativamente superior a sus competidores.

No hay ninguna garantía de que la democracia representativa sobrevivirá. Ni la hay hoy, ni nunca la hubo. Sin embargo, ello no implica que sus días estén contados. En términos de teoría formal, la democracia puede ser resiliente a lo largo de un período histórico extenso a pesar de vivir en un equilibrio subóptimo (equilibrio de Nash), si ninguno de los actores políticos logra encontrar una alternativa que mejore su situación.

En lo fundamental, considero que, pese a los peligros que entrañan, las debilidades congénitas examinadas en este artículo no son amenazas letales para la existencia de la democracia. Pueden ser enfrentadas mediante adaptaciones de los principios sobre los que esta se asienta, de manera que ni la disrupción tecnológica conduzca al autoritarismo, ni la creciente desigualdad a la oligarquización de las democracias.

Pienso que ello requerirá de intensas movilizaciones ciudadanas para demandar nuevos pactos redistributivos en las sociedades y reducir las brechas de activos socialmente relevantes entre la comunidad política. También, a favor de más amplios y efectivos mecanismos de escrutinio ciudadano sobre los asuntos públicos; un aumento en la capacidad de las sociedades para vigilar a los Estados y Gobiernos y nuevas regulaciones para limitar la importancia del dinero privado en la política y el cabildeo organizado a favor de corporaciones y grupos de interés de los más poderosos.

La historia, como siempre, nunca está escrita hasta que se escribe. Y aún en los libros, las batallas continúan. Lo cierto es que el futuro de la democracia no está aún jugado: se encuentra, en buena medida, en manos de los demócratas del mundo.

Referencias bibliográficas

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2019). *The narrow corridor: states, societies, and the fate of liberty.* Nueva York: Penguin Random House.

Beard, M. (2016). *SPQR: una historia de la Antigua Roma*. Madrid: Editorial Crítica.

Becker, G. (1976). *The Economic approach to human Behavior.* Chicago: Chicago University Press.

Boix, C. (2019). *Democratic Capitalism at the crossroads.* Princeton: Princeton University Press.

Cadwalladr, C. (2017). *The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked.* Recuperado de http://davelevy.info/wp-content/uploads/2015/03/great-british-brexit-robbery.pdf

Carter, B. (2018). *The Death of democracy.* Nueva York: Henry Holt and Company.

Cartledge, P. (2015). *Democracy: a life.* Oxford: Oxford University Press.

Casas, K. (2005). *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*. Oxford: ECPR.

Chesney, B. y Citron, D. (2019). *Deep fakes: A looming challenge for privacy, democracy and national security.* California Law Review, (107), 1753-1769.

Coppedge, M. (2012). *Democratization and research methods.* Nueva York: Cambridge University Press.

Dalton, R. (2014). *Citizen politics: public opinion and political parties in advanced industrial democracies* (Sixth Edition). Los Angeles: Sage. (Año de publicación del libro original 1988).

Dahl, R. (1971). *Polyarchy.* New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. (1989). *Democracy and its critics.* New Haven: Yale University Press.

Dahl, R. (2001). *How democratic is the American Constitution?* New Haven: Yale University Press.

Diamond, L. (2015). Facing up democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141-155.

Diamond, L., Plattner, M., Yun-han Chu y Hung-mao Tien (1997). *Consolidating third wave democracies.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy.* Boston: Addison Wesley.

Dunn, J. (2005). *Democracy: a history.* Nueva York: Atlantic Monthy Press

Economist Intelligence Unit (2019). *Democracy index 2019: a year of democratic setbacks and popular protest*. Recuperado de http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy-Index-2019.pdf&mode=wp&campaignid=democracyindex2019

Elster, J. (1998). Introductio. En Elster, J. (Editor), *Deliberative democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.

Farrar, C. (1992). Ancient greek political theory as a response to democracy. En Dunn, J., *Democracy: the unfinished journey,* pp. 17-49. Nueva York: Oxford University Press.

Fishman, R. (2019). *Democratic practice: origins of the iberian divide in political inclusion.* Nueva York: Oxford University Press.

Friedman, M. (1966). The methodology of positive economics. En *Essays in positive economics,* pp. 3-46. Chicago: University of Chicago Press.

Fuchs, D. y Klingemann, H. (1995). *Citizens and the state.* Oxford: Oxford University Press.

Gilens, M. y Page, B. (Sep., 2014). Testing theories of american politics: elites, interest groups, and average citizens. *Perspectives in politic,* 12 (3), 564-581.

Gordon, S. (1999). *Controlling the State: constitutionalism from ancient athens to today.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Guldi, J. y Armitage, D. (2014). *The history manifesto.* Cambridge, Cambridge University Press.

Held, D. 1996 (1987). *Models of Democracy.* Stanford: Stanford University Press.

Hirschmann, A. (1970). *Exit, voice, loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.

Hornblower, S. (1992). Creation and development of democratic institutions in ancient greece. En Dunn, J., *Democracy: the unfinished journey*, pp. 1-16. Nueva York: Oxford University Press.

Huntington, S. (1991). *The third wave: democratization in the late twentieth century.* Norman: Oklahoma University Press.

Inglehart, R. (1990). *Culture shift in advanced industrial societies.* Princeton: Princeton University Press.

Harari, Y. (Sep. 16, 2019). *Why technology favors tyranny Atlantic.* Recuperado de https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2018/10/yuval-noah-harari-technology-tyranny/568330/

Harari, Y. (2019). *21 lecciones para el Siglo XXI.* Barcelona: Editorial Debate.

Joignant, A., Morales, M. y Fuentes, C. (2017). Malaise in representation: attitudes, beliefs, behaviors, and causalities. En Joignant, A., Morales, M. y Fuentes, C. (Eds.), *Malaise in representation in latin american countries*, pp. 1-43. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Kahneman, D. y Tversky, A. (Eds.) (2000). *Choices, values and frames.* Nueva York, Cambridge University Press.

Kraus, M. (2015). The inequality of politics: social class rank and political participation. Berkeley: *IRLE Working* Paper n.° 120-15. https://irle.berkeley.edu/the-inequality-of-politics-social-class-rank-and-political-participation/

Kupferschmidt, D. (2009). *Illicit Political Finance and State Capture.* Estocolmo: Idea Internacional.

Lehoucq, F. (2012). The third and fourth wave of democracy. En Haynes, J. (Ed.), *Routledge handbook on democratization*, pp. 273-286. Oxon: Routledge.

Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism.* Nueva York: Cambridge University Press.

Levitski, S. y Ziblatt, D. (2018). *How democracies die.* Nueva York: Penguin Random House.

López, M. y Lustig, N. (2010). *Declining inequality in Latin America: a decade of progress?* Nueva York: United Nations Development Program.

Mackie, G. (2003). *Democracy defended.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mannheim, K. y Kaplan, L. (2019) Artificial intelligence: risks to privacy and democracy. *Yale Journal of Law and Technology,* (21), 107-188. https://ssrn.com/abstract=3273016

March, J. y Simon, H. (1958). *Organizations*. Nueva York: John Wiley and Sons.

March, J. y Olsen, J. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics.* Nueva York: The Free Press.

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class.* Londres: Cambridge University Press.

Mounk, Y. (2020). The end of history revisited. *Journal of Democracy,* 31(1), 22-35.

Mounk, Y. (2018). *The people vs. democracy*. Harvard: Harvard University Press.

Norris, P. y Inglehart, R. (2019). *Cultural backlash: Trump, Brexit and authoritarian populism.* Cambridge: Cambridge University Press.

North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, G. (2003). Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina. En O'Donnell, G.; Osvaldo, I. y Vargas, J. (Eds.), *Democracia, desarrollo humano y derechos humanos,* pp. 25-148. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.

O'Donnell, G. (2010). *Democracy, agency and the state: theory with comparative intent.* Oxford: Oxford University Press.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2006). Societal accountability: an introduction. En Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Eds.), *Enforcing the Rule of Law,* pp. 3-33. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.

Przeworski, A. (2019). *Crises of democracy.* Cambridge, Cambridge University Press.

Przeworski, A.; Stokes, S. y Manin, B. (1997). *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Piketty, T. (2014). *Capital in the twenty first century.* Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press.

Putnam, R. (2000). *Bowling alone.* Londres: Simon & Schuster Ltd.

Riker, W. (1982). *Liberalism against populism: a confrontation of the theory of democracy and the theory of social choice.* Prospect Heights: Waveland Press.

Rodrik, D. (2013). *Economics rules: the rights and wrongs of a dismal science.* Nueva York: W.W. Norton & Company.

Rosenfeld, S. (2019). *Democracy and truth.* Philadelphia: University of Pennsylvannia Press.

Runciman, D. (2018). *How Democracy ends.* Londres: Profile Books Ltd.

Schedler, A. (2006). *Electoral authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Scheve, K. y Stasavage, D. (2016). *Taxing the rich: A History of Fiscal Fairness in the United States and Europe*. Princeton: Princeton University Press y Russell Sage Foundation.

Schumpeter, J. (1943). *Capitalism, socialism, and democracy*. Londres: G. Unwin & Allen.

Shiller, R. (2019). *Narrative economics: how stories go viral and drive major economic events*. Princeton: Princeton University Press.

Simon, H. (1991). Bounded rationality and organizational learning. *Organization Science*, 2 (1), 125–134.

Simón, P. (2015). *El reconocimiento del derecho al olvido digital en España y en la UE*. Madrid: Editorial Bosch.

Skinner, Q. (1992). The Italian city-republics. En Dunn, J., *Democracy: the unfinished journey,* pp. 57-70. Nueva York: Oxford University Press.

Skinner, Q. (1998). *Liberty before liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stasavage, D. (2020). *The rise and decline of democracy*. Princeton: Princeton University Press.

Stiglitz, J. (2012). *The price of inequality*. Nueva York: W.W. Norton.

Sunstein, C (1995). *Democracy and the free speech*. Nueva York: The Free Press.

Thaler, R. (1994). *Quasi-rational economics [edición revisada]*. Londres: Russell Sage Foundation.

Thaler, R. y Sunstein, C. (2008). *Nudge: improving decisions about Wealth, health and happiness*. Nueva York: Penguin Books.

Tommini, L. y Sandri, G. (Eds.) (2018). *Challenges of democracy in the 21st century: concepts, methods, causality, and the quality of democracy*. Londres: Routledge.

Vargas, J. (2014). A diez años de democracia, desarrollo humano y ciudadanía. En D'Alessandro, M. y Ippólito, G. (Eds.), *La ciencia política de Guillermo O'Donnell,* pp. 187-206. Buenos Aires: Editorial Eudeba.

V-Dem. (2018). *Democracy at dusk?* Gotenburgo: University of Gothenburg.

Waley, D. y Dean, T. 2013 (1969). *The Italian city republics.* Londres: Routledge.

Weingast, B. (2015). *Capitalism, democracy, and countermajoritarian institutions. Supreme Court Economic Review,* 23, 255-277. Recuperado de https://www.journals.uchicago.edu/doi/pdf/10.1086/686695

Wrangham, R. (2019). *The Goodness Paradox.* Nueva York: Vintage Books.

Zuboff, S. (2018). *The Age of Surveillance Capitalism.* Nueva York: Public Affairs.

APORTES
DESDE EL TSE

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

REFLEXIONES ELECTORALES: BALANCE DEL AÑO 2020 Y PROSPECCIÓN

Luis Antonio Sobrado González*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_31_3

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 de noviembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de diciembre de 2020.

Resumen: Ofrece algunas reflexiones sobre los desafíos de la administración y el arbitraje de las elecciones, en el entrono de la situación de salud pública actual presente en todos los países del mundo ante la pandemia del COVID-19. Meditaciones que expresan que la vida en democracia no puede ser solo la valoración de espacios en libertad, sino que exige el involucramiento responsable en la vida de la *polis*.

Palabras clave: Desarrollo de la democracia / Cultura democrática / Proceso electoral / Salud pública.

Abstract: The article presents some reflections on the challenges of the administration and the arbitrage of elections within the context of the current public health situation in all the countries of the world in light of the pandemic of COVID-19. The reflections state that life in democracy cannot be limited to the assessment of spaces of freedom but it also demands responsible engagement in the life of the *polis*.

Key Words: Development of democracy / economic culture / Electoral process / Public health.

*Costarricense, abogado, correo lsobrado@tse.go.cr. Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Costa Rica y la Universidad Complutense de Madrid, respectivamente. Magistrado propietario del TSE a partir de 1999. Ocupa la presidencia del organismo electoral costarricense desde el año 2007 y es el director de su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad a su ingreso al TSE, había desempeñado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y en el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de tres décadas de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007), *Elecciones y democracia* (San José: IFED/KAS, 2014), *Para entender el Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral* (San José: IFED/KAS, 2018), *Anécdotas de generosidad* (Apple Books, 2020) y de numerosos artículos en revistas especializadas.

1. A modo de introducción

Mi condición de director de la Revista de Derecho Electoral me da licencia para escribir un artículo heterodoxo: más que teorizar, quiero reflexionar sobre lo que ha pasado el último año y plantear algunas prospecciones. Reflexiones que, sin constituir una posición institucional, deseo compartir. Al hacerlo, aspiro a dejar asentados algunos desafíos para la administración y el arbitraje de las elecciones en Costa Rica, como también los riesgos para la democracia que pueden atisbarse. Añadiré un par de ideas sobre la manera en que un gestor electoral latinoamericano mira las recientes elecciones estadounidenses que, al igual que nuestro devenir, se desarrollaron en un entorno pandémico.

Estas meditaciones, de seguro, se sentirán cercanas en tanto develan la actitud contemplativa que todos, como habitantes del mundo en general y como ciudadanos de este país en particular, hemos tenido en un contexto inédito; uno en el cual aquello tan cotidiano como un apretón de manos o el abrazo cálido al llegar a casa se volvieron invaluables. Así como hemos aprendido que la cercanía y la calidez no se pueden dar por descontadas, tampoco podemos desentendernos de que la vida en democracia no solo brinda valiosísimos espacios de libertad, sino que también exige el involucramiento responsable en la vida de la *polis*.

2. Perspectiva electoral del 2020

Hace casi un año los costarricenses fuimos a votar para elegir a los ochenta y dos gobiernos municipales del país; sin saberlo, designábamos a quienes, de la mano de las autoridades estatales, decidirían acerca de cómo los espacios comunes recibirían, de nuevo, visitantes o cómo el comercio local emprendería su reactivación. ¡Cuánta razón había en aquella frase que se hizo eslogan de que esas elecciones importaban y que suponían un ejercicio de responsabilidad cívica mayúsculo!

Mucho se ha analizado y dicho sobre ese proceso electoral. Baste recordar que fueron las elecciones logísticamente más complejas de encarar, por parte del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), dado el récord que representaban en términos de circunscripciones, partidos políticos y candidaturas propuestas[1]. Reto que el país pudo superar, gracias al buen hacer del TSE y del conjunto de los agentes electorales, aunque especialmente a la madurez democrática de la ciudadanía.

[1] En estos comicios se escogieron autoridades de 82 cantones y 486 distritos administrativos; participaron 80 agrupaciones políticas y 8 coaliciones que, en su conjunto, inscribieron 33 873 candidaturas para competir por 6138 cargos (Departamento de Programas Electorales, 2020).

Luego de la jornada comicial, restaba la fase declarativa del proceso, es decir, el escrutinio definitivo de los sufragios, el conocimiento y resolución de las demandas de nulidad, las declaratorias de elección y la confección y entrega de las credenciales a los electos. Resultó providencial que las votaciones fueran el primer domingo de febrero, puesto que pudimos concurrir a las urnas sin que la pandemia hubiera mostrado aún sus colmillos. Cuando esto aconteció, respiramos aliviados porque la integridad de las elecciones municipales ya estaba asegurada (la única e inocua consecuencia fue que debió suspenderse el tradicional acto protocolario en que se suministran esas credenciales). Y también hubo alivio porque las siguientes votaciones electivas estaban a un par de años de distancia, lapso que podría ser suficiente para contar ya con la vacuna que haga de la COVID-19 solo un mal recuerdo.

Sin embargo, de inmediato el TSE se dio a la tarea de hacer ajustes responsables respecto de los procesos electorales por celebrarse en el mediano plazo. Uno de esos ajustes fue suspender, por lo que restaba del año 2020, las autorizaciones que se hubieran dado para recolectar firmas de cara a un eventual referéndum de iniciativa ciudadana, así como no conceder momentáneamente nuevas autorizaciones de este tipo[2]. Esta disposición, alineada con las directrices sanitarias tendentes a promover el distanciamiento social, permitió adicionalmente redireccionar recursos presupuestarios a la atención de las prioridades de un Estado en crisis fiscal y obligado a ser eficiente en la atención de la salud pública y de las secuelas sociales de la pandemia.

También se reajustó la planeación de las elecciones nacionales de 2022 (que supondrán la renovación de la Asamblea Legislativa y del presidente y los vicepresidentes de la República), considerando especialmente la realidad y limitaciones que sufren los partidos políticos. Dentro de las medidas adoptadas, destaca la suspensión (por alrededor de medio año) de cualquier plazo que les estuviera corriendo y que supusiera una carga procedimental para esas agrupaciones, lo que les permitió potenciar su capacidad de gerencia privilegiando los mecanismos digitales[3]. Por otro lado, se autorizó y reguló la realización virtual de asambleas partidarias[4], con el propósito de no congelar los procedimientos de constitución de nuevas agrupaciones y de renovación de autoridades de las ya inscritas. Estos procedimientos tendrán, más avanzado este año, implicaciones sobre la selección de candidaturas; por ello, justamente, el accionar interno de los partidos no podía detenerse más sin poner en riesgo su participación en esos comicios[5].

[2] Ver artículo único de la sesión extraordinaria n.° 34-2020 del 2 de abril de 2020.
[3] Sobre el particular, puede consultarse el artículo único de la sesión extraordinaria n.º 36-2020, celebrada el 13 de abril de 2020.
[4] Sobre los pormenores de esa regulación, se recomienda la lectura de los "Lineamientos para la celebración de las asambleas partidarias de forma virtual", circular de la Dirección General del Registro Electoral n.º DGRE-003-2020 del 15 de junio de 2020.
[5] María Marta Brenes hace un exhaustivo recuento de estos ajustes en "COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones" (2020). Disponible en: https://tse.go.cr/revista/art/30/brenes_montoya.pdf

En esa línea, importa señalar que el TSE, en cumplimiento de su obligación legal de asesorar al Parlamento en proyectos de ley relativos al sufragio y a los procesos comiciales, ha mantenido intercambios técnicos con diputados, en aras de generar normas transitorias que permitan alivianar las cargas que tienen las agrupaciones políticas (principalmente relacionadas con el mencionado proceso de renovación de estructuras), sin afectar el principio de democracia interna. Fruto de ello, se encuentra en la corriente legislativa la iniciativa n.º 22.177, en la que se contempla una previsión para que, por única vez, los partidos puedan seleccionar candidaturas a cargos de elección popular, siempre que sus estructuras y autoridades partidarias estén vigentes al momento de realizar tales designaciones, pues en la actualidad solo pueden hacerlo los partidos que hayan completado su proceso de renovación interna al momento de que se inscribe la respectiva lista de postulantes[6].

Pese a lo anterior, el TSE ha optado por no tomar decisiones apresuradas ni desesperadas en punto a la manera en que se desarrollará la compaña electoral a partir de octubre de 2021 ni la forma en que votarán los costarricenses en febrero de 2022. La evolución de la pandemia no permite prever con tanta anticipación cuáles deben ser las pautas más inteligentes sobre el particular; además, contar con un espacio para valorar con mayor detenimiento los aspectos involucrados nos permitirá aprovechar las lecciones aprendidas en otros países que han debido continuar con su calendario electoral durante estos meses[7].

El TSE, eso sí, ha anunciado públicamente que desde ya descarta la posibilidad de improvisar una solución de voto por Internet. La Constitución Política lo impide en nuestro medio, toda vez que esta predetermina que el sufragio se ejerza presencialmente ante las juntas electorales (artículo 93); regla que es la única capaz de mantener vigente una garantía (también de rango constitucional) de la libertad del voto: su carácter secreto. El voto remoto desprecia esa cautela que todavía luce esencial en América Latina, cuyos países siguen regulando los procesos electorales desde la desconfianza (la realidad actual evidencia que no es infundada la preocupación por seguir contando con candados contra el fraude).

El voto por Internet también supone un acto de fe en la tecnología: difícilmente puede certificarse, sin margen de duda, que el sistema adjudica bien los votos, que no permite identificar la voluntad individual de ningún votante y que la integridad de los resultados no se vea comprometida al momento de transmitirlos y totalizarlos. Así lo consideró hace relativamente poco el Tribunal

[6] Sobre la postura del TSE en este proyecto de ley, véase el acta n.º 100-2020 del 13 de octubre de 2020.

[7] Son dignos de aplaudir los esfuerzos desplegados por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), como también por la sede regional de IDEA Internacional, en orden a crear espacios de análisis y a sistematizar las respectivas experiencias latinoamericanas. De la primera de esas organizaciones internacionales destaco sus fascículos *América Latina: Elecciones en tiempos de pandemia* (https://www.iidh.ed.cr/capel/); y, de la segunda, las *Mesas de discusión 2020: la Pandemia*, a cargo de Daniel Zovatto (https://www.idea.int/es/news-media/news/es/mesas-de-discusion-2020-la-pandemia-con-daniel-zovatto).

Constitucional de Alemania y obligó a regresar al voto presencial[8], como también ha pasado en otros países europeos. Forzarlo en nuestra región es introducir un nuevo factor que alimentaría una mayor desconfianza, capaz de torpedear la legitimidad de origen de los nuevos gobernantes, sin mencionar la gran inversión económica que se requeriría y que hoy, con las arcas vacías, las finanzas públicas difícilmente podrían solventar.

Ahora bien, actualmente los organismos electorales no solo se preocupan por cómo mantener las fechas de elección sin agravar con ello la situación sanitaria de nuestros pueblos.

Todos estamos de acuerdo en que la pandemia ha provocado una severísima crisis económica, que empieza a rivalizar con la sufrida en los años ochenta del siglo pasado. El mayor desempleo y pobreza y la quiebra de diversos emprendimientos, aunados a las consecuencias psicológicas del confinamiento, han producido un creciente enojo y frustración en la población. Este estado de ánimo debilita aún más el frágil arraigo popular de los partidos políticos; conduce a un mayor desencanto con los Gobiernos de turno y con la política en general; y enrarece el debate público (debido muy especialmente a los dilemas relativos a quiénes y en qué tanto deben aportar para sanear las finanzas públicas y reactivar la economía).

Teniendo en cuenta esto último, así como el rol cada vez más preponderante de las redes sociales en las campañas políticas y de las maniobras desinformadoras que en ellas se urden, muy probablemente se elevarán sustancialmente el riesgo autoritario y las tentaciones populistas. Además, un renovado discurso antipolítica fomentaría un mayor alejamiento de las urnas. Y recuérdese: el incremento del abstencionismo potencia tal riesgo y esas tentaciones. Cuando ponemos distancia respecto de la política, cedemos a otros nuestro destino colectivo; y esos otros podrían ser aquellos que no pretenden buscar soluciones a lo que nos aqueja como pueblo, sino dinamitar la convivencia democrática.

Siempre he dicho que una elección nacional, comparada con las municipales, es logísticamente más sencilla pero infinitamente más compleja por la temperatura política que la rodea. Y, en las condiciones dichas, la del año 2022 podemos anticiparla como el desafío más difícil que enfrentará el TSE en sus setenta años de existencia.

[8] En esencia, el contralor de constitucionalidad teutón resolvió que un mecanismo de voto como el electrónico, en el que no hay una forma sencilla de comprender cómo se registran los votos, cómo se hace el conteo y la adjudicación y que no permita un verdadero control de los actos del proceso electoral, riñe con principios básicos de los sistemas políticos de corte republicano (sentencia del 3 de marzo de 2009).

Es por ese motivo que la institución defendió fuertemente la integridad de su proyecto de presupuesto para el 2021. Al haber sido formulado con un fuerte sentido de contención del gasto público (al punto que decrece en más de un 12 % respecto del que rigió para el 2020), su recorte restaba al TSE del músculo mínimo para navegar exitosamente por el mar embravecido que será el año preelectoral.

El presupuesto del TSE no representa siquiera el 1 % del total de gastos del Estado, monto que debería entenderse como una inversión en democracia, como parte del utillaje necesario para asegurar las transiciones pacíficas del poder. Como país aún tenemos pendiente el reto de dar una verdadera autonomía financiera al organismo electoral. Los constituyentes, de forma sabia, prohibieron a las autoridades hacendarias rebajar las partidas previstas para llevar a cabo los comicios; sin embargo, no contemplaron ningún límite a la potestad de la Asamblea Legislativa de recortarlas.

Una asignación presupuestaria mínima prevista constitucionalmente sería un gran aporte no al TSE ni a sus integrantes, sino a Costa Rica; sería una apuesta por seguir dando ejemplo al mundo de cómo los costarricenses valoramos el sufragio. Ese gesto de confianza, no me cabe duda, sería retribuido con transparencia y rendición de cuentas, tal cual ha ocurrido siempre con los dineros públicos que nos han sido confiados.

No quiero finalizar este apartado sin mencionar que estas condiciones pandémicas no fueron óbice para que, el 30 de setiembre de 2020, el TSE, la Asamblea Legislativa y el Museo Nacional firmáramos un convenio para la creación del Museo de la Democracia, que se procurará inaugurar durante la celebración del bicentenario de la independencia nacional. Esa firma -que fue aplaudida por la red latinoamericana de museos de este tipo- fue la culminación de un largo proceso de negociación, que involucró a tres presidencias legislativas y cuya idea original se gestara dentro del TSE. Se ubicará en la simbólica edificación denominada el Castillo Azul, que desde hace décadas alberga las oficinas de la presidencia legislativa y que acaba de dejar de hacerlo, con motivo de la conclusión de las obras dirigidas a contar con un nuevo edificio legislativo[9].

Menciono este acontecimiento menor porque evidencia la preocupación del TSE por el posible deterioro de la conciencia democrática nacional que las circunstancias actuales pueden estar provocando. Un museo de la democracia, cuya apertura pretende ser el punto central de la indicada celebración, sirve para renovar votos democráticos y constituye un entorno propicio para resaltar la importancia de mantener esa forma de convivencia colectiva y para realizar exposiciones y

[9] Sobre el simbolismo histórico, características arquitectónicas e idoneidad museística del Castillo Azul, puede consultarse "El Castillo Azul: Ícono de un cambio de era" de Carolina Mora Chinchilla (2020); obra que coeditaron la Asamblea Legislativa y el TSE y con la que su Instituto de Formación y Estudios en Democracia dio inicio la serie editorial "Cultura y Democracia". Disponible en: https://tse.go.cr/pdf/publicaciones/el-castillo-azul.pdf

actividades que permitan dimensionar la manera en que, con el esfuerzo y sacrificio de tantos, logramos como país conquistarla y defenderla.

Distintos países alrededor del mundo cuentan, como parte de los sitios donde se rememoran las glorias del pasado, con museos dedicados a batallas y a conquistas bélicas; el que proyectamos, en cambio, mostrará caminos en los que se entrecruzaron las más disímiles visiones de mundo, donde decisiones y pactos imposibles se potabilizaron a través del diálogo y de una férrea convicción democrática.

En ese mismo orden de ideas, manifesté lo siguiente en el acto de suscripción del citado convenio:

> La democracia es un logro decisivo en la historia de la humanidad. Pero no es irreversible. Es un logro frágil, que cada generación debe defender. Por eso siempre será oportuno, aunque no necesariamente cómodo, reflexionar sobre las amenazas latentes que se ciernen sobre la democracia; sobre el riesgo, mayor aún en situaciones de crisis, del mesianismo populista y de autoritarismos ansiosos por silenciar u obstruir la palabra libre y el foro plural.
>
> Estamos creando un museo de la democracia para incentivar esa reflexión. Quedará alojado en este Castillo Azul que simboliza un cambio de era y el fin de la última dictadura que sufrió el país y que, por tanto, es un recordatorio constante de las amenazas a las que me he referido. Por ello, quienes en el futuro lo visiten tendrán la oportunidad de renovar su compromiso con la democracia. Será entonces un espacio para la memoria, en el que podamos leer nuestro pasado, comprender mejor nuestro presente y soñar, incluso en estos días sombríos, nuestro futuro.
>
> La firma de este convenio es la primera piedra del Museo de la Democracia. Lo suscribimos con la plena convicción de que la democracia es el único modelo de convivencia razonable para resolver los grandes problemas que una colectividad puede enfrentar. Materializaremos así un sueño, gracias a la buena voluntad y disposición constructiva con que nos hemos puesto de acuerdo, para colaborar, el Museo Nacional, la Asamblea Legislativa y el Tribunal Supremo de Elecciones.

3. Los expresidentes del monte Rushmore contienen la respiración

Paso ahora a los comicios de noviembre pasado en EE.UU.

Estos resultaron fuertemente impactados por la COVID-19. Considérese, por ejemplo, la manera en que se potenció el voto postal (que a larga complicó el escrutinio) y la caída de las preferencias por Trump debido a su manejo de la pandemia.

Con su ajustado resultado y el desarrollo de los acontecimientos posteriores, circularon diversidad de "memes" en redes sociales. Uno de los más ingeniosos fue este en el que los cuatro célebres expresidentes estadounidenses del monte Rushmore se comen las uñas tras varios días de incertidumbre sobre el desenlace comicial.

Muchas de las autoridades electorales de las Américas hemos tenido que afrontar el difícil trance de una elección con resultados estrechos. La regla, en ese escenario, es la exacerbación de los ánimos de los políticos, que si van perdiendo difunden noticias falsas y teorías "conspiranoicas, a lo que a veces se suman cuestionamientos infundados sobre la imparcialidad del árbitro comicial; lo absurdo de estos últimos se evidencia en que, en posteriores elecciones, los cuestionadores de antaño se convierten en adalides de ese árbitro si ganan la contienda.

Indudablemente ese trance tensiona los sistemas político y electoral, y permite evaluar su verdadera solidez y la confianza ciudadana real que se deposita en quienes se encargan de administrar y arbitrar las elecciones.

De ese examen ha salido muy mal parado el país del norte.

A pesar de que algunos reclaman para EE.UU. el título de ser la primera democracia del mundo, su Constitución sigue negando un derecho elemental ligado al sufragio: que no solo sea libre, igual y secreto, sino también directo. A ello se debe lo que le sucedió a Gore y luego a la señora Clinton, a quienes el voto popular dio el triunfo hace algunos años, pero el Colegio Electoral se los arrebató y no fueron presidentes[10]. Una bofetada al ideal democrático. En esta oportunidad la eludió Biden, a quien nadie disputó esa mayoría popular, aunque el anacronismo del voto indirecto parecía dejarlo por fuera de la Casa Blanca[11].

Un anacronismo que, dicho sea de paso, Costa Rica y la mayoría de las democracias presidencialistas del mundo suprimieron hace más de cien años. Se trataba de un mecanismo que se entiende en la ideología constitucional del siglo XIX, cuando las restricciones al voto estaban al servicio de asegurar el dominio político de la burguesía y se pretendía justificarlas como una forma de proteger a un pueblo ignorante; pero, con la universalización del sufragio, ya no existe margen para su defensa. Ni siquiera es posible argumentando que en el constitucionalismo parlamentario tampoco el primer ministro (canciller o presidente de Gobierno) sea de elección popular directa: recuérdese que en el contexto parlamentarista ese jefe de Gobierno no es jefe de Estado, a diferencia del presidencialismo, en donde una sola persona reúne ambas condiciones.

Aquí cobra importancia lo dicho en su momento por Tom Wicker, quien sostenía que el presidente es el único funcionario que representa a todo el pueblo norteamericano, por lo que no existe razón para que este no lo elija directamente: *"podemos ser 50 estados en el Congreso, pero somos un pueblo en la Casa Blanca -o deberíamos serlo- y nos corresponde a nosotros escoger al presidente"* (citado por Andrade, 2001).

[10] Algo similar ya le había pasado en 1824 a Andrew Jackson, quien obtuvo la mayoría del voto popular, pero resultó presidente John Quincy Adams, aunque no fue el Colegio Electoral el que así lo declaró, sino el Congreso (Jackson no logró superar la mitad de los votos de los delegados dada la forma en que se diluyó la votación entre cuatro candidatos).

[11] Con erudita acidez lo decía Velia Govaere en la edición del periódico La Nación del 8 de noviembre: "Según el libreto previsto, ´sabíamos` que ganaría Biden. Y su triunfo no fue ajustado. Terminará como el candidato más votado de la historia, con cerca de 5 millones más que Trump. Sin embargo, aun así, podía perder. De ahí el suspenso. Corría en un sistema electoral que permite la aberración de tener mayoría de votos y poder perder las elecciones. Les pasó a Clinton, con 3 millones de votos más, y a Gore, con un exceso de medio millón. Así son las cosas. Obligados a recorrer los vericuetos del Colegio Electoral, hemos tenido que aceptar lo inaceptable" (Página 15).

Hay elementos explicativos adicionales de la baja nota que reciben los estadounidenses, como por ejemplo lo son: unas enmarañadas reglas electorales, puesto que dependen de los parlamentos estaduales y no del federal; la incidencia inaceptable de los gobernadores locales, vinculados con los partidos en disputa, en la administración de los comicios; y, por último, la inexistencia de una jurisdicción autónoma, permanente y especializada, lo que deja la decisión final en manos de la justicia ordinaria (con la complejidad estructural de esta que conlleva un Estado federal). Y agrego: la posibilidad de reelección sucesiva supone un candidato-presidente (a quien vemos utilizando el *Air Force One* para trasladarse de mitin a mitin) cuya preponderancia hace complicado asegurar la equidad en la disputa electoral.

Estos y otros factores, apreciados en conjunto, amenazan la integridad de los comicios en situaciones de virtual empate y también comprometen una definición pronta y oportuna del resultado electoral, con el consecuente riesgo de una confrontación social de amplias dimensiones.

Esto es lo que retrata el "meme" con el que inicié estas palabras: la incertidumbre y desazón de todos.

4. Conclusión

Los países y las democracias situados al sur del río Bravo somos modestos comparados con el gigante del norte. Pero podemos sentirnos orgullosos de que, en algún aspecto, obtengamos mejor nota que este: las falencias que he indicado las superamos desde hace tiempo.

Nuestros organismos electorales cumplieron un fantástico papel en la tercera ola democrática, que permitió transitar desde dolorosas dictaduras y cruentas guerras civiles a la democracia. Hoy, con contadas excepciones, su correcto y experimentado accionar permite la alternancia gubernamental sin mayores sobresaltos. En casos como el costarricense, la ciudadanización del proceso electoral y la solvencia técnica de esos organismos hacen que los resultados electorales estén a pocas horas de culminada la jornada de votación, con la consecuente desescalada en las tensiones políticas propias de un proceso de recambio gubernamental.

La democracia tiene grandes deudas con los pueblos latinoamericanos. Es una región que ocupa los primeros lugares del mundo en desigualdad social y en violencia; sus crónicos déficits no han sido solventados luego de la normalización democrática de finales del siglo XX y los desafíos en derechos humanos siguen siendo formidables en nuestra región. No obstante, lo acontecido en noviembre en EE.UU. nos deja la satisfacción de que nuestro modelo e institucionalidad electorales tienen mucho que aportar a nuestros amigos norteamericanos.

Precisamente, esa pericia que hemos ido desarrollando a través de tantas décadas será fundamental en el diseño de las estrategias y de las soluciones a nuevos escenarios que se presenten al organizar, vigilar y dirigir comicios en tiempos de pandemia.

Referencias bibliográficas

Alemania. Corte Constitucional de la República Federal Alemana (2009). Sentencia 2BvC 3/07-2BvC 4/07 del Segundo Senado del tres de marzo.

Andrade, E. (2001). *Deficiencias del sistema electoral norteamericano*. México: UNAM.

Brenes, M. (Juli.-Dic., 2020). COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral,* (30), 227-239. Recuperado de https://tse.go.cr/revista/art/30/brenes_montoya.pdf

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2020). *Fascículos América Latina: elecciones en tiempos de pandemia*. Recuperado de https://www.iidh.ed.cr/capel/.

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2015). Expediente legislativo n.° 22.177.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General del Registro Electoral (2020). *Lineamientos para la celebración de las asambleas partidarias de forma virtual*. Circular n.° DGRE-003-2020 del quince de junio.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica (2020). Acta de la sesión n.° 34-2020 de las diez horas del dos de abril.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta de la sesión n.° 36-2020 de las diez horas del trece de abril.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020) de. Acta de la sesión n.° 100-2020 de las diez horas del trece de octubre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones Departamento de Programas Electorales (2020). *Cifras relevantes del proceso electoral* (Documento inédito).

Govaere, V. (7 de noviembre de 2020). La Conquista inconclusa. *La Nación*, página quince.

Mora, C. (2020). *El Castillo Azul: Ícono de un cambio de era*. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia: Asamblea Legislativa. Recuperado de: https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/el-castillo-azul.pdf

Zovatto, D. (2020). *Mesas de discusión 2020: la Pandemia. Los efectos en la política, las elecciones y la democracia*. Recuperado de https://www.idea.int/es/news-media/news/es/mesas-de-discusion-2020-la-pandemia-con-daniel-zovatto

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

DEMOCRACIA Y PLURALIDAD: REFLEXIONES EN TORNO A LA RECUPERACIÓN DE LA POLÍTICA

Hugo Picado León*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_31_4

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de diciembre de2020

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Este ensayo pretende analizar los retos contextuales de la democracia costarricense con un componente prospectivo y valorativo. Se trata de identificar algunas tendencias y aspiraciones de cara al 2050. El abordaje, por ende, es contextual, prospectivo y normativo. El texto se organiza con base en cuatro preguntas: ¿qué se entiende por democracia? (sección 1), ¿cuáles son las amenazas a la democracia? (sección 2), ¿adónde queda la pluralidad? (sección 3), ¿es posible recuperar la política? (sección 4). A partir de esos conceptos, posteriormente se realizará una valoración de tendencias y aspiraciones de la democracia costarricense hacia el futuro (sección 5); y se concluye con una reflexión sobre la educación para la vida en democracia.

Palabras clave: Democracia / Debilitamiento de la democracia / Fortalecimiento de la democracia / Pluralismo político / Cultura democrática / Formación en democracia.

Abstract: This essay aims at analyzing the contextual challenges of Costa Rican democracy with a prospective and assessment component. The goal is to identify some trends and aspirations in light of 2050. Thus, the approach is contextual, prospective and normative. The text revolves around four questions: what is democracy? (section 1), what are the threats to democracy? (section 2), where does plurality stand? (section 3), is it possible to recover politics? (section 4). Taking into consideration these concepts, the article makes an assessment of the trends and aspirations of Costa Rican democracy towards the future (section 5). The article concludes with a reflection on education for a life in democracy.

Key Words: Democracy / Weakening of democracy / Strengthening of democracy / Political pluralism / Democratic culture / Training in democracy.

* Costarricense, abogado y politólogo, correo hpicadol@tse.go.cr. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Magistrado suplente y director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones.

> "Si la democracia supone el reconocimiento del otro como sujeto, la cultura democrática es la que señala a las instituciones políticas como lugar principal de este reconocimiento del otro" (Touraine, 2000, p. 223).
>
> "Descubrir el enemigo dentro de nosotros es mucho más inquietante que creerlo lejos y totalmente diferente" (Todorov, 2012, p. 189).

1. Introducción

Algunas recientes reflexiones sobre el futuro de la democracia en el mundo mantienen un tono grave y hasta cierto punto pesimista (Todorov, 2012). El desapego a las instituciones, el individualismo y el cinismo (Heclo, 2010), el desgaste del paradigma representativo, el desencanto con la política, la indignación frente a la corrupción de los políticos y las decisiones macroeconómicas (Innerarity, 2015), el populismo, el fundamentalismo, el terrorismo (Simone, 2016) o la globalización y compresión de los Estados (Colomer, 2015) constituyen duras pruebas para la estabilidad de las democracias en el orbe[1].

En el ámbito latinoamericano esos desafíos toman matices particulares. Pero quizás la percepción más generalizada es de desencanto o de perplejidad frente a la promesa democrática (Whitehead, 2002). Cuatro décadas después de la tercera ola de la democratización, numerosos estudios evidencian la persistencia de legados autoritarios y de algunas regresiones a los viejos esquemas de colonización del Estado por medio de líderes caudillistas, agrupaciones políticas, grupos militares o económicos (Lehoucq, 2013). Los estudios señalan también las dificultades para implantar instituciones democráticas si los actores políticos no se encuentran comprometidos con esa causa (Picado, 2015). Adicionalmente, persisten los problemas de Estados ineficientes y de políticas públicas incapaces de reducir los niveles de pobreza y desigualdad (Pzeworski, 1991). Por otra parte, se señala la existencia de una "ciudadanía de baja intensidad", es decir, con poco peso real, derechos acotados y precarios mecanismos para hacerlos valer (O'Donnell, 1988).

A pesar de lo decepcionante que pueda resultar la realidad frente a las expectativas con que las democracias latinoamericanas asumieron la transición desde gobiernos autoritarios, no todo ha sido negativo. Visto en perspectiva histórica, estamos transitando el período más prolongado de democracias extendidas a lo largo de casi toda América Latina (Alcántara, 2008). La situación de los derechos humanos es mejor ahora que hace tres décadas, cuando las dictaduras dejaban

[1] Todorov (2012) señala: "La democracia está enferma de desmesura, la libertad pasa a ser tiranía, el pueblo se transforma en masa manipulable, y el deseo de defender el progreso se convierte en espíritu de cruzada. La economía, el Estado y el derecho dejan de ser los medios para el desarrollo de todos y forman parte ahora de un proceso de deshumanización. Hay días en que este proceso me parece irremediable" (p. 186).

marcas indelebles de brutalidad e impunidad. La equidad de género, los derechos de los pueblos indígenas o la agenda ecológica están más presentes que nunca en las políticas públicas de la región. También se observan signos positivos en los casos puntuales en que se han consolidado instituciones del Estado de derecho, se han activado las economías, se han afianzado lazos de cooperación regionales o se ha limitado la influencia de las fuerzas armadas.

Los desafíos de la democracia costarricense a mediano plazo deben analizarse en ese contexto internacional. La creciente interconexión global, el peso de regiones y bloques de países o la importancia de la difusión y la convergencia de políticas (Arenal y Sanahuja, 2015) constituyen razones prácticas para evitar análisis endogámicos o particularistas frente a los que décadas atrás nos advertía el poeta Isaac Felipe Azofeifa (1971) en su célebre ensayo "La isla que somos". Admitir que el proceso democrático costarricense cuenta con sus propias particularidades históricas y sociales (Lehoucq, 1998; De la Cruz, 2012), no se contradice con estar inmersos en un contexto regional y global que incide directamente en la institucionalidad y los rendimientos del sistema; valga recordar, como ejemplo, que el Acta de Independencia de 1821 llegó a la Provincia de Costa Rica, desde la Capitanía General de Guatemala, varias semanas después de su suscripción y que fue recibida en Cartago con escepticismo mientras no se aclararan "los nublados del día".

Este ensayo pretende analizar los retos contextuales de la democracia costarricense con un componente prospectivo y valorativo. Se trata de identificar algunas tendencias y aspiraciones a futuro. El abordaje, por ende, es contextual, prospectivo y normativo. Es contextual porque se analizan desafíos de la democracia costarricense que también son regionales y globales; es prospectivo porque se propone pensar en la ruta de la institucionalidad democrática hacia la mitad del siglo XXI; finalmente, es normativo en el sentido de que tiene un componente axiológico, vinculado al "deber ser". En consecuencia, nos instalamos en la tensión entre la democracia real y la democracia ideal (Sartori, 2007), para imaginar la democracia que queremos en los próximos treinta y cinco años.

Planteado de manera tan general, el objeto de nuestra reflexión podría difuminarse en muchas vías, por lo cual es necesario concretarlo en cuatro sentidos. Primero, optaremos por un abordaje esencialmente político-normativo de la democracia, aunque este no excluye sus posibles conexiones con aspectos de política económica, social, educativa o de otra índole. Segundo, se trata de una reflexión teórica, particularmente deudora de la tradición de trabajos sobre teoría de la democracia. Tercero, debido a su componente axiológico, el ensayo se enfoca en temas de formación en democracia, es decir, de valores democráticos que directa e indirectamente inciden en las intensidades y las formas que adopta la participación ciudadana. Cuarto, el diagnóstico reseñado en la sección segunda se concentrará en el desafío que para la democracia supone la globalización, lo cual nos induce a privilegiar dos nociones fundamentales: el valor de pluralidad y la recuperación de la política.

El trabajo se organiza con base en cuatro preguntas: ¿qué se entiende por democracia? (sección 1), ¿cuáles son las amenazas a la democracia? (sección 2), ¿adónde queda la pluralidad? (sección 3), ¿es posible recuperar la política? (sección 4). A partir de esos conceptos, posteriormente se realizará una valoración de tendencias y aspiraciones de la democracia costarricense hacia el futuro (sección 5); y se concluye con una reflexión sobre la educación para la democracia.

2. ¿Qué entendemos por Democracia?

Democracia es un concepto polisémico y contingente (Sartori, 2007). Las diversas aproximaciones pueden referirse a modelos institucionales mínimos, al estilo de la poliarquía de Dahl (1992), con particular referencia a elecciones competitivas periódicas y a la existencia de libertades públicas. Otro grupo de definiciones van más allá y exigen también la existencia de un Estado de derecho (Maravall y Przeworski, 2003), un adecuado sistema de autocontención estatal y de rendición de cuentas (Schedler, Diamond y Plattner, 1999) o regulaciones al poder económico (Whitehead, 2002). En un tercer plano, se afirma la importancia de ciertos acuerdos, valores compartidos o cultura cívica que sostenga al aparato institucional democrático (Lechner, 1995; Touraine, 2000).

La contingencia de la democracia radica, por una parte, en su historicidad, es decir, en su codependencia con la dinámica de estructuras de poder en continuo movimiento; por otra parte, indica el elemento aspiracional de la democracia. Sartori (2007) explica la importancia de distinguir entre la democracia real, que se revela en la imperfección de la vivencia de los Estados que conocemos, y la democracia ideal, entendida como modelos teóricos deseables vinculados a ciertos valores. Esa precisión conceptual permite entender por qué las exigencias democráticas varían en el tiempo: no se comprende igual la democracia costarricense en 1950 que en 2016, ni será igual en 2050, pues las expectativas y exigencias al sistema evolucionan al compás de los valores sociales[2].

La democracia puede asumir diversas formas institucionales según el contexto histórico y social de cada comunidad, pero reposa axiológicamente en un principio ético de gobernanza que permite evaluar y mejorar continuamente las normas y procedimientos institucionales. Por tal razón, Colomer (2015, p. 243) define la democracia como "una forma de gobierno basada en el consentimiento social que implica los valores y objetivos de la libertad, la toma de decisiones efectiva y la rendición de

[2] Innerarity (2015):

> La democracia es un sistema político decepcionante porque apunta a ideales inalcanzables. Forma parte de su propia naturaleza ser siempre algo inacabado y perfeccionable, como abierto es el curso de la historia. La democracia, a diferencia de otras formas de organización política que reclaman para sí la perfección o el final de la historia, es un espacio donde se desenvuelven con libertad la decepción, la protesta, la desconfianza, la alternativa y la crítica. (p. 161).

cuentas de los gobernantes", para luego aseverar que el principio democrático puede ser operativo bajo diversas fórmulas institucionales como la deliberación consensual, la votación en comité, la asamblea popular, las elecciones partidarias de representantes o la selección de funcionarios según atestados y sujetos a rendición de cuentas.

Desde esta perspectiva la "democratización" no es una meta que se haya alcanzado, sino un proceso inagotable de permanente mejora o como dice Heclo (2010, p.65): "la democracia es una búsqueda experimental (y todavía en curso) de modos de resolver problemas públicos". La democratización, según Whitehead (2002), debe entenderse como un proceso complejo, de largo plazo, dinámico y abierto que involucra varias generaciones. La democracia se adapta a los tiempos, pero no se adapta de cualquier manera: para mantener su esencia lo debe hacer atendiendo a valores como la libertad, la igualdad y la solidaridad. Además, debe hacerlo tomando en cuenta el precedente y el porvenir. La democracia, como complejo institucional, constituye un legado de quienes nos precedieron, de la misma manera que será una herencia para quienes nos sucedan[3].

¿De cuáles herencias se nutre la democracia? Siguiendo a O'Donnell (1999), lo que hoy entendemos como democracia en realidad constituye una mezcla inestable y dinámica de tres tradiciones filosófico-políticas: la democrática, la republicana y la liberal. De la democracia de los griegos, del cristianismo y de los bárbaros se derivan el valor de la igualdad y la participación. Del republicanismo romano y renacentista se heredan los conceptos de comunidad política y de ciudadanía, así como el valor de la solidaridad. Del liberalismo de los ilustrados se deriva la estructura constitucional moderna y el valor de la libertad. Estas tres tradiciones se reflejan en el lema "Libertad, Igualdad, Fraternidad" de la Revolución francesa y se barruntan en el primer enunciado del artículo 1.° de nuestra Constitución Política de 1949: "Costa Rica es una República democrática, libre…". El elemento que permite la amalgama entre democracia, república y libertad es, por una parte, la afirmación común del Estado de derecho y de la legalidad frente al Leviatán autoritario y, por otra parte, el reconocimiento de la pluralidad como fundamento de la política.

Estas herencias teóricas confluyen en cada país con una serie de legados institucionales, históricos y culturales que terminan por conformar una amalgama particular, siempre sujeta a cambios. Los regímenes democráticos, dice Todorov (2012), no se reducen a una única característica, sino que exigen articular y equilibrar varios principios distintos, lo cual constituye su fuerza, pero también su debilidad. La democracia no eleva ningún principio a la categoría de absoluto, ni siquiera a la libertad, a la igualdad o a la solidaridad, ya que, entre ellas mismas subsiste una compleja dinámica similar al "*checks and balances*" o al juego de frenos y contrapesos. Ese rasgo de pluralidad y

[3] Todorov (2012): "Al demócrata no le queda más remedio que defender valores impopulares y preconizar sacrificios, porque le preocupan también las generaciones futuras, pero el populista actúa sobre la emoción del momento, necesariamente efímera". (p. 150).

modestia epistemológica distingue a la democracia de la no democracia. Touraine (2000) decía que, para ser democrático, un sistema político debe reconocer la existencia de conflictos de valores insuperables y, por lo tanto, no aceptar ningún principio central de organización de las sociedades, ni siquiera la racionalidad o la especificidad cultural. En ese mismo sentido, Heclo (2010, p. 65) asevera que la democracia es una activa búsqueda experimental de modos de resolver problemas públicos[4].

3. ¿Cuáles son las Amenazas a la Democracia?

En general, la mayor amenaza a la democracia es la no democracia, es decir, los embates provenientes desde posiciones autoritarias de cualquier tipo. Y en tanto la pluralidad constituye el núcleo mismo de la política, el mayor enemigo de la democracia es el pensamiento totalitario. El sueño autoritario mantiene su latencia en los espacios de libertad que la propia democracia garantiza; pero a diferencia de postulados ideológicos arrogantes, la premisa epistemológica de la democracia, según dijimos, es la modestia que invita al diálogo plural (Roiz, 1999). En un libro reciente, Tzvetan Todorov (2012) argumenta que los mayores riesgos para las democracias no son externos (llámense terrorismos, extremismos religiosos o gobiernos dictatoriales), sino que se afincan en los espacios íntimos de la sociedad bajo tres formas: el mesianismo, el populismo y la xenofobia. Estos fenómenos tienen en común el rechazo de la pluralidad, en forma de discursos arrogantes y maniqueos.

Pero aparte de esos enemigos internos, el autoritarismo está presente en la manera en que a nivel internacional se diluye el espacio deliberativo de la política frente a los lineamientos de los poderes financieros. Frente a la globalización, el gran desafío de la política actual consiste en mantener la autonomía respecto de los poderes económicos, establecerles límites y crear las instituciones interestatales necesarias para mitigar la superioridad del poder económico transnacional sobre el poder político estatal (Ramoneda, 2015, p. 18 ; Colomer, 2015, p. 12). En el contexto actual las iniciativas de política económica de los Gobiernos pierden sentido, dado que son las multinacionales quienes hacen la verdadera política económica, y así realizan el cambio, típico de la modernidad, de la "soberanía estatal sobre la economía" por "la soberanía de la economía sobre el Estado" (Simone, 2016, p. 154)[5].

[4] Todorov (2012) apunta: "Ningún principio basta por sí solo para garantizar la calidad del Estado en el que vivimos, y ningún objetivo es incondicionalmente bueno" (p. 183). Por su parte, Tourraine (2000) anota: "Si la pluralidad de los intereses pudiera resolverse y resultar en una gestión racional de la división del trabajo y los intereses, la democracia, en efecto, no sería necesaria" (p. 175).

[5] En esta misma línea, Simone (2016) señala las amenazas internas y externas de la democracia:

> En el edificio democrático se han abierto numerosas grietas, de las que algunos actores se han aprovechado para sus fines. Entre ellos están los adversarios intrínsecos de la democracia, que piensan que es necesario demolerla para sustituirla con regímenes de otro signo; y además, muchos de los mismos tecnócratas que, decepcionados por este o aquel aspecto de la democracia, pretenden incrementarla o abatirla. Hay, empero, un tercer actor primario: los poderes financieros a escala planetaria (incluidas las mafias financieras), a los que la globalización ha asignado un papel determinante a nivel supranacional, y que pueden aprovechar el carácter "ficticio" de la hipótesis democrática para infiltrarse en ella y trastornarla en beneficio propio. (p. 183).

Los enemigos internos y externos de la democracia tienen en común su aversión a la pluralidad democrática. Los autoritarismos nacen de posiciones arrogantes, omnipotentes que niegan la pluralidad, afirman verdades absolutas y procuran imponerlas a todas las demás personas. Estas pretensiones inducen al sueño totalitario de controlar y homogeneizar a la sociedad mediante la supresión del espacio político. Frente a la voluntad de insertarse en la pluralidad mediante la espontaneidad y creatividad que hace singular a cada persona, el objetivo del totalitarismo es volver superfluos a los seres humanos, lo cual equivale a erradicar las condiciones que hacen posible la humanidad: destruir la pluralidad y la posibilidad de nuevos comienzos (Arendt, 1948/2010a). Los movimientos totalitarios buscan organizar a las masas, no a las clases, ni a los ciudadanos. Las masas sostienen el proceso de dominación en la medida en que la ciudadanía abdique de su capacidad de juicio y de reflexión.

El rasgo central del *hombre masa* no es su brutalidad o su atraso cultural, sino su aislamiento, su falta de relaciones sociales normales, de manera que su vida está centrada en el éxito personal, la competitividad y la adquisición de bienes de uso. Hannah Arendt (1958/2010b) señalaba la paradoja de que personas cultas de las sociedades pequeño-burguesas suelan ser fácilmente atraídas por los movimientos de masas, pues el individualismo y el desinterés en los factores públicos, más allá de lo que afecte su negocio personal, son factores que les permiten formar fácilmente actitudes típicas del hombre masa. En la "esfera privada" cualquiera puede aspirar a ser feliz según sus propios gustos, cada cual hace lo que le agrada y busca la compañía de las personas a las que quiere o con las que simpatiza. Por el contrario, en la "esfera pública" las personas necesariamente se exponen a la otredad porque deben vivir juntas en un mismo mundo y porque son corresponsables de ese mundo. Por su parte, la burocracia estatal tiene una gran capacidad para deshumanizar al funcionario público y reducirle a pieza acrítica de un engranaje perverso, tal y como queda reflejado en la obra de Franz Kafka[6].

4. ¿Adónde queda la Pluralidad?

Desde esta perspectiva, la política se basa en la pluralidad de los hombres. La política nace de entre-los-hombres, es decir, fuera del hombre. Si la política se basa en el *facto* de la pluralidad, entonces de lo que se trata es de "estar juntos", es decir, de procurar aparecer en el espacio de la pluralidad, en el espacio de lo político. Es en ese *inter homines* donde la libertad es efectiva como categoría política. Así pues, el punto central de la política no puede ser otro que la preocupación por el mundo. Tener en cuenta ese mundo y preocuparse por él es una forma de amarlo. El espacio público es donde se pueden expresar las virtudes distintivas del ser humano. La ciudadanía debería

[6] Arendt (2003) refiere: "Desde luego, para las ciencias políticas y sociales tiene gran importancia el hecho de que sea esencial en todo gobierno totalitario, y quizás propio de la naturaleza de toda burocracia, transformar a los hombres en funcionarios y simples ruedecillas de la maquinaria administrativa, y, en consecuencia, deshumanizarles". (p. 172).

desarrollar destrezas básicas para integrarse a su entorno social, lo que equivale a abandonar la invisibilidad de la vida privada, propia del *paria*, para asumir un rol creativo, distintivo, una *vita activa*. La comunidad política tendrá tanta vida como ciudadanos dispuestos a hacerse presentes en ella, que renuncien al aislamiento y se inserten en la *pluralidad*.

La pluralidad es la base de la política, pues constituye la condición para la aparición de la persona mediante su acción y palabra en la esfera de lo público. La genuina acción se torna viable en condiciones de igualdad y distinción entre los hombres: porque podemos entendernos con los demás somos iguales; porque podemos ser capaces de acción y discurso para llegar a entendernos somos distintos. La acción, con todas sus incertezas, es un recordatorio siempre presente de que aunque hemos de morir, no hemos nacido para eso, sino para comenzar algo nuevo. Desde el pensamiento de Hannah Arendt, la democracia –alternativa coyuntural a los autoritarismos- no es un modelo acabado que pueda ser construido con métodos violentos (Prinz, 2002, p. 146). La democracia es algo vivo que necesita la discrepancia tanto como el consenso, se articula desde la pluralidad y cuando se le arrebata ese dinamismo se le destruye.

Así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos, del mismo modo la libertad de los modernos está fundada en la diversidad social y cultural de los miembros de la sociedad nacional o local. Toda la complejidad de la política surge de la necesaria paradoja de mantener la pluralidad dentro de una unidad histórica. Según Touraine (2000, p. 176) la democracia es el medio político de salvaguardar esta diversidad, de hacer vivir juntos a individuos y grupos cada vez más diferentes los unos a los otros en una sociedad que debe funcionar como una unidad.

A diferencia del ideal totalitario que persigue y suprime las diferencias, la democracia reconoce el carácter plural de la vida en la *polis*. Por ende, la democracia proyecta una voluntad integradora en la diversidad. Al igual que los totalitarismos del siglo XX, los movimientos extremistas del siglo XXI identifican a la política como la responsable de todos los males; lo que en realidad les molesta es que la política es esencialmente plural, en tanto todos los seres humanos que viven en la comunidad política son únicos e irrepetibles. Los partidos políticos deberían admitir la pluralidad, incluso la incompatibilidad de intereses en la sociedad y aspirar a soluciones de compromiso negociadas. La deliberación, la negociación, el compromiso y la responsabilidad son pautas tan necesarias para la convivencia democrática como prescindibles para el ideal autoritario[7].

[7] Innerarity, 2015, indica: "Nuestro mayor desafío consiste en integrar al individuo no ya por la privatización de sus pertenencias sino por el reconocimiento público de su identidad diferenciada, tanto desde el punto de vista del género, como desde su dimensión cultural o su identificación con una determinada comunidad política" (p. 73). Por su parte, Touraine (2000) señala: "La democracia es necesaria porque esta combinación de los factores de unificación con los factores de diversificación es difícil; allí donde existen conflictos de intereses o de valores debe organizarse un espacio de debates y deliberaciones políticos" (p. 176). Finalmente, Todorov (2012) refiere "El adversario no se convierte en un enemigo, sino que se convive con él y no se le hace la guerra" (p. 152).

5. ¿Es Posible Recuperar la Política?

El discurso antipolítica es una de las manifestaciones del sueño autoritario en las democracias modernas. Los populismos se asientan en una crítica despiadada de los políticos que interpelan al enfado de los electores. Las generalizaciones fáciles que identifican a todo lo político con corrupción, en el fondo, no son más que falacias. En realidad los políticos no son esencialmente diferentes a las personas que integran cada sociedad, con sus virtudes y sus defectos. Los políticos no son una estirpe superior de demiurgos, pero tampoco una especie extraterrestre de rémoras, como suelen ser presentados por la prensa sensacionalista. La política es una actividad que se puede mejorar, pero, sobre todo, es indispensable para evitar la tiranía. El totalitarismo no es otra cosa que sociedad sin política, es decir, sin pluralidad. Los populistas ignoran o niegan la inescindibilidad entre democracia y política; extienden la desconfianza hacia los políticos como si fuera posible que de su actividad se hicieran cargo quienes no lo son o actuando como si no lo fueran[8].

¿Hay algo peor que la mala política? Innerarity (2015, p. 35) responde afirmativamente. Peor que la mala política es su ausencia. En un mundo sin política nos ahorraríamos algunos sueldos y ciertos espectáculos bochornosos, pero perderían la representación de sus intereses y sus pretensiones de igualdad aquellos que no tienen otro medio de hacerse valer. Hay quienes promueven la mentalidad antipolítica simplemente porque son poderosos en otros ámbitos y saben que podrían manejar el poder a su gusto si no fuera por la pluralidad que se expresa en la política. La alienación de la ciudadanía y la conversión de los ciudadanos en individuos dejan el espacio libre a la manipulación de grupos de interés monolíticos. El alejamiento del *demos* del *cratos* abre vacíos de poder que siempre serán aprovechados por alguien. Una de las recetas más utilizadas en la actualidad consiste en estimular el individualismo hasta los extremos de desconexión con la otredad. El individualismo que olvida la solidaridad debilita los vínculos necesarios para la acción política. Una ciudadanía vaciada de contenido prescinde de la responsabilidad inherente a ser miembros de una comunidad.

Desde una perspectiva normativa, Hannah Arendt insistía, precisamente, en que lo político importa. La responsabilidad se sustenta en el concepto de *amor mundi,* como la esperanza en que el ser humano pueda alcanzar el sentido mediante la reflexión personal sobre los acontecimientos, la acción concertada y la experiencia de la palabra. El *amor mundi* es responsabilidad, cuidado, preocupación por el mundo. Preocuparse por el mundo es procurar lo "público" de él, entendido como acceder al mundo, al espacio donde es posible compartir hechos y palabras con otros. Estar en el mundo, a la vez, exige aceptar la pluralidad, pues es un "estar entre". El *amor mundi*, entonces, se ubica en el plano de la acción dentro de la pluralidad. La pluralidad es la condición de toda

[8] Al respecto, Innerarity refiere: "Buena parte de las críticas a los políticos proceden del hecho de que un político es alguien que decide, que opta por lo menos malo, que no puede contentar a todo el mundo. Esto es algo difícil de entender para quien no haya entendido la lógica de la política, su carácter trágico incluso o, dicho de una manera más banal, para quien no haya aprendido la distinción entre derechos y aspiraciones" (2015, p. 96).

vida política. El *amor mundi* defiende al mundo común de las fuerzas y condiciones que, bajo la modernidad, contribuyen a su posible alienación[9].

¿Es posible recuperar la política? Sí, en tanto se defienda la pluralidad. El espacio de la pluralidad es lo político que, para Arendt, es más amplio que la política; el utilitarismo ha reducido la política a una mezcla de burocracia y economía donde se sustituye la acción espontánea por la conducta normalizada. El *amor mundi* conduce a celebrar el libre intercambio de opiniones, juicios y acciones, pues sólo de esta forma adquiere sentido la política como esfera propia de los asuntos humanos. Al fin y al cabo, el sentido de la política conduce a la libertad. Una libertad que, en Arendt, no se limita a un catálogo jurídico de derechos, pues alude en primer término a la *vida del espíritu* -al foro interno, al irrestricto pero riguroso ejercicio de pensar- que se entronca con la *vida en comunidad*. Como la política es una relación, y esa relación se basa en la libertad que surge entre los hombres, el sentido de la política es la creación de la libertad entre seres humanos. Es así como el sentido de la política es introducir un nuevo comienzo o, dicho de otra manera, hacer posible el "acontecimiento-milagro". Para Arendt, la libertad implica espontaneidad; en la medida en que podemos actuar, somos capaces de llevar a cabo lo improbable, lo imprevisible, lo implanificable. Consecuentemente, la libertad en Arendt se articula en el plano de la reflexión para la acción.

6. El Futuro de La Democracia: entre lo Aspiracional y lo Tendencial

Por dondequiera que se observe, las democracias contemporáneas enfrentan desafíos en términos de ineficiencia estatal, bajo rendimiento de las instituciones públicas, insatisfacción ante la persistencia y profundización de la desigualdad económica, amenaza del crimen organizado, resurgimiento de liderazgos caudillistas, riesgo de colonización de los poderes del Estado por parte de un solo partido o grupos de poder, ciudadanía de baja intensidad y crisis de representación. En términos globales, los grandes temas de la política internacional a los tres lustros del nuevo milenio se resumen en crisis económica, terrorismo, inmigración, armamentismo, desintegración y pobreza. La diferencia respecto a los grandes desafíos de la segunda mitad del siglo XX son de matices. Terminó la Guerra Fría, es cierto, pero las tensiones por el incremento en el poder nuclear de Corea del Norte o por el control del tránsito en el mar de China, la frecuencia de los ataques terroristas en Europa occidental y en los Estados Unidos, las oleadas migratorias de África a Europa, o de Suramérica a Norteamérica, los movimientos de fragmentación de la Unión Europea (Brexit) o el permanente acoso de enfermedades, pobreza y guerra en los países africanos encuentran sus causas en el siglo pasado y se vinculan a otro problema global: la desafección hacia la política.

[9] Sobre el pensamiento de Hannah Arendt, una de las teóricas políticas más importantes del siglo XX, ver Arendt (1929, 1958, 2010a y 2010b), así como Prinz (2002), Roiz (2002), Bárcena (2006) y Brunkhorst (2006).

¿Cómo se reflejan estos desafíos globales en la democracia costarricense? El discurso antipolítica y antipartido se hace cada vez más presente en la sociedad. El olvido de la política y de la pluralidad se materializa en enormes dificultades para llegar a acuerdos, en la facilidad con que se etiqueta al adversario político, en el gusto por la prensa amarillista, en el fundamentalismo, o en las posiciones maniqueas que suelen profesar sectores sociales, económicos y religiosos. El retorno de la política requiere robustecer la práctica deliberativa. La deliberación será una de las destrezas democráticas más necesarias para avanzar hacia un desarrollo inclusivo y sostenible. No debe olvidarse que la democracia es una técnica para la toma de decisiones. El poder y la política se expresa en toma de decisiones; en el caso de la democracia, esas decisiones deben ser deliberativas, es decir, inclusivas. La decisión democrática es la expresión de la pluralidad.

Los diagnósticos sobre la condición actual de la democracia costarricense coinciden en señalar la necesidad de adaptar nuestras instituciones mediante una reforma política que robustezca nuestras fortalezas y corrija nuestras falencias (Urcuyo, 2013; Gutiérrez, 2015). Los desafíos a nuestra democracia son variados, complejos y van más allá de lo político, pero deben enfrentarse mediante decisiones políticas. La ineficiencia estatal, el rezago en obra pública, el desmejoramiento de los servicios de salud, el deterioro de la educación, el estancamiento en la lucha con la pobreza, la violencia de género, la exclusión de minorías y grupos étnicos, las asimetrías entre la Gran Área Metropolitana y el resto del país, la inseguridad, el desempleo o la profundización de la desigualdad son dilemas que requieren acuerdos urgentes. La democracia deliberativa no significa estancarse en discusiones inertes; el entrabamiento es también antipolítica, es no decidir. La democracia es una herramienta para el diálogo, pero también para llegar a soluciones. Dado que la pluralidad supone el reconocimiento y el respeto por la otredad, el paradigma mayoritario impide que quienes ganen una tesis ignoren los derechos de las minorías, o que quienes pierden una discusión impidan que se ejecute la voluntad de las mayorías[10].

7. Reflexión Final: Educación para la Democracia

El valor de la pluralidad y de la política es algo que cada generación necesita aprender y que debe ser enseñado. En caso contrario, la inercia terminará imponiendo patrones autoritarios de conducta. Si la tendencia cultural es hacia un mayor individualismo, es menester educar para la solidaridad; donde la

[10] Al respecto, Tourraine refiere: "La cultura democrática no puede existir sin una reconstrucción del espacio político y sin un retorno al debate político" (p. 222).

industria del entretenimiento suele promover visiones maniqueas del mundo, es necesario promover la reflexión tolerante; cuando el cinismo deshumanizante carcome a las nuevas generaciones, es necesario cultivar la esperanza en la pluralidad democrática (Heclo, 2010)[11].

La democracia es éticamente superior a cualquier otra forma de gobierno, debido a su defensa de la dignidad universal del ser humano, su preocupación por su desarrollo integral y su búsqueda del equilibrio entre bien público e intereses particulares. Sin embargo, la democracia también tiene limitaciones. Democracia no es sinónimo de buen gobierno: las instituciones importan y pueden obedecer a un buen diseño, pero los actores políticos también cuentan. Los rendimientos de la democracia no dependen solo de ella: un entramado institucional anquilosado o excesivamente complejo puede entorpecer la producción de políticas públicas necesarias. La institucionalidad depende en buena medida de una cultura cívica que la defienda de embates internos y externos: actores con motivaciones hostiles al principio democrático pueden aprovechar la libertad que el mismo sistema les otorga para atacarlo, a la vez que un contexto internacional violento y autoritario puede socavar sus cimientos.

La educación democrática debe fomentar la capacidad para pensar, para imaginar y para actuar. Toda persona al nacer recibe algo de carácter contingente, pero esto no tiene por qué condicionarlo hasta el punto de anular su capacidad de juicio y de pensar por sí misma. Para pensar se requiere aprender, entender el presente a partir de los legados institucionales y ejercitarse en la destreza de evaluarlos (Roiz, 1999). Cada persona que se atreve a salir de la cueva del individualismo para aparecer ante los demás representa la esperanza de un nuevo comienzo, el inicio de algo nuevo y, por ende, el remedio contra el hombre superfluo (Arendt, 1958/2010b). Esta capacidad de inicio es una tarea vinculada a la facultad de imaginar que las cosas pueden ser de manera distinta a como en realidad son. Pero ese imaginar, como toda reflexión, será relevante únicamente cuando se torne en acción, pues la acción es la materia prima de la política. En la esfera de la política debe quedar un testimonio, una palabra que narre lo extraordinario de la llegada del hombre al mundo (Bárcena, 2006, p. 122). En cada acción realizada ante otros el mundo reaparece y se hace nuevo[12].

[11] Simone (2016) apunta: ¿Y los alumnos? A su aprendizaje han incorporado ya otra ecología y otra etología, en particular otro ritmo distinto al tradicional. En ciertos casos olvidar les resulta mejor que aprender. Además, el paradigma de la exopaideia les ha convencido de que aprender es rápido, simple, divertido, todo lo contrario del de la endopaideia, basado en la «lentitud de la impregnación y la repetición». La cultura juvenil internacional les envuelve, les distrae de la complejidad que la escuela defiende, y les susurra sin interrupción: "Esta cosa no sirve, es vieja...". Por eso muchos jóvenes son atraídos por la idea de una antiescuela, paralela y afín a la antipolítica. (p. 126).

[12] Arendt (1958/2010b) refiere:

> El milagro que salva al mundo, a la esfera de los asuntos humanos, de su ruina normal y "natural" es en último término el hecho de la natalidad, en el que se raíza ontológicamente la facultad de acción. Dicho con otras palabras, el nacimiento de nuevos hombres y un nuevo comienzo es la acción que son capaces de emprender los humanos por el hecho de haber nacido. Sólo la plena experiencia de esta capacidad puede conferir a los asuntos humanos fe y esperanza, dos esenciales características de la existencia humana que la antigüedad griega ignoró por completo, considerando el mantenimiento de la fe como una virtud muy poco común y no demasiado importante y colocando a la esperanza entre los males de la ilusión en la caja de Pandora. (p. 266).

Finalmente, el futuro de la democracia costarricense es responsabilidad de cada costarricense. La ciudadanía no es solamente un catálogo de derechos, sino también de responsabilidades. Las instituciones políticas deben cumplir su labor, pero no se debe perder de vista que al fin y al cabo las instituciones son operadas por seres humanos. El sistema educativo logra poco sin el respaldo de los núcleos familiares. La democracia carece de vigor sin una cultura cívica que la sustente. La sociedad que no se esfuerce cotidianamente en ser más inclusiva, más tolerante, más equitativa, más libre y más solidaria, cada día será menos democrática. El compromiso con la pluralidad y el rescate de la política debe ser la senda para la democracia costarricense hacia el futuro[13].

Referencias bibliográficas

Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alcántara, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos.* Barcelona: ICPS.

Alcántara, M. (Jul.-Dic., 2008). Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina. *Revista de Derecho Electoral,* (6), 1-15.

Alcántara, M. (2012). *El oficio de político.* Madrid, España: Editorial Tecnos.

Alcántara, M. y Freidenberg, F. (Eds.) (2001). *Partidos políticos de América Latina*, 3 vols. Salamanca, España: Ediciones de la Universidad de Salamanca.

Arenal, C. y Sanahuja, J. A.(2015). *Teoría de las relaciones internacionales.* Madrid, España: Editorial Tecnos.

Arendt, H. (2000). *Rahel Varnhagen. Vida de una mujer judía,* Barcelona: Editorial Lumen. (Año de publicación del libro original; 1957).

Arendt, H. (2001). *El concepto de amor en San Agustín*, Madrid: Ediciones Encuentro. (Año de publicación del libro original; 1929).

[13] Tourraine (2000) indica:

> ...no puede separarse la cultura democrática de la conciencia de ciudadanía, es una exigencia de responsabilidad, aun cuando ésta ya no asuma las formas que tenía en las sociedades políticas de escasa dimensión y poco complejas. Lo que alimenta la conciencia democrática es, hoy más que ayer, el reconocimiento de la diversidad de los intereses, las opiniones y las conductas, y por consiguiente la voluntad de crear la mayor diversidad posible en una sociedad que también puede alcanzar un nivel cada vez más alto de integración interna y de competitividad internacional. (p. 222).

Arendt, H. (2003). *Eichmann en Jerusalén. Un estudio sobre la banalidad del mal*. Barcelona: Editorial Lumen.

Arendt, H. (2008). *Hombres en tiempos de oscuridad*. Barcelona: Gedisa. (Año de publicación del libro original; 1965).

Arendt, H. (2010a). *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Editorial Alianza. (Año de publicación del libro original; 1948).

Arendt, H. (2010b). *La Condición Humana*. Barcelona: Paidós. (Año de publicación del libro original; 1958).

Arendt, H. (2010d). *La vida del espíritu*. Barcelona, España: Paidós.

Arendt, H. (2010e). *Lo que quiero es comprender. Sobre mi vida y mi obra*. Madrid, España: Editorial Trotta.

Azofeifa, I. F. (1971). *La isla que somos*. Recuperado de http://www.lospobresdelatierra.org/textos/azofeifalaislaquesomos.html

Bárcena, F. (2006). *Hannah Arendt: una filosofía de la natalidad*. Barcelona, España: Editorial Herder.

Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política. En G. Pasquino (comp.), *Manual de Ciencia Política,* pp. 39-78. Madrid, España: Editorial Alianza.

Bobbio, N. (2010). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Brunkhorst, H. (2006). *El legado filosófico de Hannah Arendt*. Madrid, España: Biblioteca Nueva.

Canetti, E. (2002). *Masa y Poder*. Barcelona, España: Galaxia Gutemberg.

Colomer, J. M. (2015). *El gobierno mundial de los expertos*. Barcelona, España: Anagrama.

Dalh, R. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

De la Cruz, V. (Ene.-Jun., 2012). El largo camino hacia las libertades electorales. 7 de noviembre. Día de la Democracia Costarricense. *Revista de Derecho Electoral,* número (12), 5-34.

Diamond, L., Hartlyn, J., Linz, J. y Lipset, S. (Eds.) (1999). *Democracy in developing countries. Latin America*. Colorado: Boulder Lynne Rienner Publishers.

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina*. 2 edición. México: IIJ e IDEA Internacional.

Gutiérrez, M. (Ene.-Jun., 2015) Avances y desafíos de la democracia en Costa Rica: Mi visión, desde los veinte años de Estado de la Nación. *Revista de Derecho Electoral,* (19), 5-22.

Harto, F. (2005). *Ciencia Política y Teoría Política contemporáneas: una relación problemática*. Madrid, España: Editorial Trotta.

Heclo, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Barcelona, España: Paidós.

Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona, España: Galaxia Gutemberg.

Lechner, N. (1995). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Lehoucq, F. (1998). *Instituciones Democráticas y Conflictos Políticos en Costa Rica.* San José, C.R.: EUNA.

Lehoucq, F. (Jul.-Dic., 2013). Democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades. *Revista de Derecho Electoral,* (16), 5-36.

López, R. (1999). *Votos contra balas*. Barcelona, España: Planeta.

Linz, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid, España: Editorial Alianza.

Linz, J. J. (2009). *Obras escogidas, vol. 3: Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios*. Madrid, España: CEPC.

Maravall, J. M. y Przeworski, A. (2003). *Democracy and the Rule of Law,* Cambridge: Cambridge University Press.

Nohlen, D. (2012). *La gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Quito, Perú: Instituto de la Democracia.

O´Donnell, G. (1988). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

O´Donnell, G., Schmitter, P., Whitehead, L. y Loewenthal, A. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Barcelona, España: Paidós.

O´Donnell, G. (1999). Horizontal Accountability and New Poliarchies. En Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner. *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, pp. 29-52. London: Rienner.

Picado, H. (Ene.-Jun., 2015) Avances y desafíos en los regímenes electorales: América Central y República Dominicana. *Revista de Derecho Electoral,* (19), 291-300.

Prinz, A. (2002). *La Filosofía como Profesión o el Amor al Mundo. La vida de Hannah Arendt*. Barcelona, España: Editorial Herder.

Przeworski, A. (1991). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ramoneda, J. (2015). Prólogo: La política y sus enemigos. En Innerarity, D. *La política en tiempos de indignación*, pp. 11-18. Barcelona, España: Galaxia Gutemberg.

Roiz, J. (1999). *El gen democrático*. Madrid, España: Editorial Trotta.

Roiz, J. (2002). La teoría política de Hannah Arendt. *Serie Working Papers*. Barcelona, España: Institut de Ciències Politiques i Socials.

Salazar, P. (2006). *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Sánchez, C. (2003). *Hannah Arendt. El espacio de la política*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Sartori, G. (2007) *¿Qué es la democracia?* Barcelona, España: Taurus.

Schedler, A., Diamond, L. y Plattner, M. (999). *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. London: Rienner.

Simone, R. (2016). *El Hada Democrática*. Barcelona, España: Taurus.

Todorov, T. (2012). *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona, España: Galaxia Gutemberg.

Touraine, A. (2000) *¿Qué es la democracia?* México: Fondo de Cultura Económica.

Urcuyo, C. (Jul.-dic., 2013) ¿Reforma política?: última oportunidad, ya no y todavía no. *Revista de Derecho Electoral,* (16), 37-58.

Vallès, J. (2006). *Ciencia Política. Una introducción*. 5 edición. Barcelona, España: Ariel.

Zovatto, D., Payne, M., Carrillo, F. y Allamand, A. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID.

Whitehead, L. (2002). *Democratization. Theory and Experience*. Oxford: Oxford University Press.

R E V I S T A
DERECHO ELECTORAL

POPULISMO, LA ILUSIÓN DE TODAS LAS RESPUESTAS

Gustavo Román Jacobo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2021_31_5

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de diciembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: El estudio no procura definir lo que es el populismo, sino presentar cómo se ve, demostrando sus elementos y cómo funcionan en su conjunto. En la primera sección analiza el malestar de la politización y cómo esta se convierte en el bálsamo para que el populismo prospere. La segunda sección expone cómo el discurso político del populismo apunta hacia una solución de la situación presente. Y, por último, la tercera sección estudia la construcción del líder populista a partir de la deslegitimación de los políticos tradicionales.

Palabras clave: Populismo / Movimiento político / Descontento político / Crisis política / Liderazgo político / Ideologías políticas / Sistema político / Democracia.

Abstract: The study does not aim at defining what populism is but at presenting what it looks like by showing its elements and how they work together. The first section analyzes the discontent with politization and how this discontent becomes the balm for populism to thrive. The second section describes how the political discourse of populism points at a solution of the current situation. Lastly, the third section studies the construction of the populist leader rooted in the discredit of traditional politicians.

Key Words: Populism / Political movement / Political discontent / Political crisis / Political leadership / Political ideologies / Political system / Democracy.

* Abogado, costarricense, correo electrónico gromanj@tse.go.cr. Asesor político del TSE, donde también fue letrado. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR), diploma en Estudios Europeos Avanzados en Comunicación Política e Institucional por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, máster en Márketing, Consultoría y Comunicación Política por la Universidad de Santiago de Compostela y doctorado en Sociedad de la Información por la Universidad Complutense de Madrid. Docente de grado en la Facultad de Derecho y de posgrado en la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva de la UCR y de FLACSO.

1. Introducción

El populismo no es una ideología. Ni siquiera una "*thin*", en términos de John Rawls[1]. Es menos que una ideología delgada y poco más que solo una retórica. Es, más bien, "una lógica de acción política" (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 55), un estilo de comunicación y acción política lo suficientemente carente de fondo teórico como para entrar en relación simbiótica con diversas ideologías según la coyuntura.

Decir más que lo anterior sobre lo que el populismo "es", intentar definirlo con mayor precisión, es vano. La literatura que aspira a ello es inabarcable. El éxito en su objetivo, modesto. Considerando lo anterior y, en todo caso, prefiriendo las definiciones que lo entienden como una forma de escenificación del poder[2], es más fructífero dedicar estas páginas no a lo que es, sino a cómo se ve el populismo, o, mejor, a cómo se oye.

Imaginado como una melodía, como un canto de sirena (antropofagia posterior incluida), pretendo más que señalar sus notas; quiero explicitar su estructura. Porque en ella reside su poder de encantamiento. Este ensayo pretende comprender lo seductor del populismo, no solo desmontando sus elementos, sino mostrando cómo funcionan en su conjunto en un todo armónico. Una obra musical organizada en tres secciones, cada una de las cuales se compone de dos acordes.

2. Primera sección. En el presente inmediato: la ira como alivio

El populismo necesita de la viralización del malestar para prosperar. No es necesaria la crisis económica. Basta el malestar, extendido e intenso. Y ese malestar puede deberse, sí, a un deterioro de la calidad de vida por una caída en los ingresos económicos, pero también al miedo y la ansiedad de sufrir esa caída (típico de las clases medias) o a la envidia frente a la mejoría relativa de otros grupos sociales sin que el propio haya sufrido menoscabo real alguno en su situación (cuando la desigualdad se dispara en un país). La frustración puede obedecer incluso a sentires y pesares en los que lo económico es lo de menos y de lo que se trata es de una pérdida de la hegemonía cultural en la sociedad (como ocurre con los perdedores culturales de la modernización).

La respuesta que el populismo les ofrece a los molestos es la politización de esa emoción: la ira, o, como se le suele llamar hoy, la indignación. Darle sentido (o sea, inventárselo) la clarifica.

[1] Para una argumentación en sentido contrario, esto es, del populismo como ideología, véase Zanatta, 2014, pp. 17-21.
[2] Por ejemplo, Moffitt lo define como: "Los repertorios de desempeño personificado, simbólicamente mediados hechos para las audiencias que están acostumbradas a crear y navegar los campos de poder que entendieron el alcance político del dominio del gobierno en la vida diaria" (2016, p. 28). [Texto original en inglés: "the repertories of embodied, symbolically mediated performance made to audiences that are used to create and navigate the fields of power that understood the political stretching from the domain of government through to everyday life"].

Politizarla la dignifica. Llevarla a la esfera pública la desahoga. No es que se calme la ira, es que la ira funciona como el bálsamo del enojo. La ira, su expresividad pública, es el alivio del malestar psicológico que el populismo ofrece en el presente inmediato. Lo hace mediante dos acordes.

2.1 Primer acorde: desasosiego/relato

"No sabemos lo que nos pasa, y esto es precisamente lo que nos pasa, no saber lo que nos pasa" (2012, p. 116), escribió Ortega y Gasset. Desasosiego, confusión, no saber en qué creer, es lo que les pasa a las personas en momentos de cambio y crisis. La complejidad de lo que acontece nos abruma y en modo alguno queda resuelta en la llamada "sociedad de la información". Por el contrario, fue en febrero de 2020 que la Organización Mundial de la Salud acuñó el término "infodemia"[3]. Ante semejante turbación, Ortega recomendaba esa actitud de profunda honestidad intelectual que él llamaba "ensimismamiento"[4], pero el populismo ofrece un remedio más expedito y menos trabajoso: el relato, la sobresimplificación máxima de la realidad.

Una explicación de lo que pasa, lo suficientemente simple como para que cualquiera, por más pocas que sean sus luces, la comprenda y sea capaz de reproducirla entre los suyos, pero lo suficientemente contraria a la interpretación más ampliamente aceptada de los hechos, como para que sus difusores, y quienes la asuman y compartan, se sientan, por ello, portadores de una verdad oculta, privilegio de mentes despiertas. Así, ese viejo orgullo gnóstico de "saber" lo que la mayoría ignora hace clic con el deseo de encontrarle un sentido al caos. Acaso una solución.

A eso se refería recientemente el filósofo Javier Gomá en una entrevista, cuando se le preguntó sobre las llamadas "teorías de la conspiración", en este caso sobre la COVID-19 expreso:

> Otra cosa es la gente como Miguel Bosé. Son minoritarios, pero representan la necesidad que algunos tienen de pensar que alguien en el mundo está a cargo, aunque sea para fastidiarnos. Pero la conspiración es imposible. ¿Por qué? No porque nadie lo intente, sino por la naturaleza humana. La principal hipótesis que explica el mundo es la chapuza. Es como esa teoría que dice: «Donde la estupidez explica las cosas, no busques razones sofisticadas». Pero eso molesta y angustia a mucha gente. Prefieren alguien al mando, aunque sea malo. Les parece más reconfortante. Porque, quizá así, tiene solución (2019, párrs. 13-14).

[3] Sobreabundancia de información sobre un tema concreto, falsa o veraz, incremento de la demanda por esta, e imposibilidad de distinguir entre una u otra o de asimilar saludablemente la procedente de fuentes confiables. Es como si a nuestra "ansiedad cartesiana por cartografiarlo todo" (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 20), dadas las limitaciones prácticas que los seres humanos tenemos para procesar la información, la agobiara o embotara el exceso de esta a la que hoy estamos expuestos.

[4] No "hay otro modo de ser que el que efectivamente se es que ensimismándose, esto es, antes de actuar, antes de opinar sobre algo, detenerse un instante y en vez de hacer cualquier cosa o de pensar lo primero que viene a las mientes, ponerse rigorosamente de acuerdo consigo mismo, esto es, entrar en sí mismo, quedarse solo y decidir qué acción o qué opinión entre las muchas posibles es de verdad la nuestra. Ensimismarse es lo contrario de vivir atropellado –en que son las cosas del contorno las que deciden de nuestro hacer, nos empujan mecánicamente a esto o a lo otro" (Ortega y Gasset, 2012, p. 97).

La explicación de lo que pasa, considerado esto último, debe ser política.

Esta naturaleza del relato populista, simplista, de fuerte carga emotiva y especialmente manufacturado para su consumo rápido y para ser compartido en un gesto expresivo que, a la vez, se convierte en un acto de definición identitaria, explica la "afinidad electiva" entre el populismo y las redes sociales digitales[5] (Hopster, 2020), y entre el populismo y el fenómeno más amplio de la posverdad (Waisbord, 2018)[6]. Conferirle una narrativa al malestar da un sentido a la ira que lo alivia. Y permite focalizarla, pero eso ya es parte del segundo acorde.

2.2 Segundo acorde: Afrenta/Culpable

Informadas por el relato populista de que su malestar o sus sufrimientos no tienen un origen divino, ni son resultantes de un conjunto indeterminado y azaroso de circunstancias (entre las que se encuentran acciones de las que ellas mismas son responsables), sino que tienen una explicación política, las personas pueden internalizar ese dolor y su frustración asociada como una afrenta: alguien les hizo esto. No soy pobre, fui empobrecido. No perdí mis bienes, fui despojado. No es que me sienta mal: soy víctima. Es lo que Nietzsche llamaba, apunta Del Águila, la búsqueda de "un causante responsable" que posibilite el alivio del "desahogo de los afectos": "yo sufro, alguien tiene que ser culpable de esto" (2000, pp. 17-21). Y ese "yo" es tanto personal como colectivo[7].

La sola construcción discursiva del agravio confiere ya al populismo un producto de alta demanda en la actualidad. En "la cultura de la queja", donde, sigue Del Águila, "todo el mundo aspira a pasar por desgraciado y a ocupar el nuevo lugar de privilegio: el lugar de la víctima" (2000, pp. 17-21). Gracias a la magia del lenguaje y sus asociaciones metafóricas rápidas, carentes de reflexión, la víctima se imagina siempre inocente y, a partir de esa sola condición, también virtuosa. Aunque el razonamiento no soporte el más básico examen lógico, derivar virtud del sufrimiento, atribuirle valor ético a la circunstancia de padecer, tiene una honda raíz religiosa. Tan honda que subsiste desapercibida en los discursos progresistas de las políticas de identidad.

Como si lo anterior no fuera suficiente para hacer de este acorde un giro muy efectivo del discurso populista, está el hecho de que esa retórica, a la vez que construye la afrenta, señala al culpable. Y

[5] En palabras de Sloterdijk (2020, pp. 27-28), "se puede comparar el efecto posfáctico de las redes sociales con una inflación galopante: el valor de verdad de una publicación en la red desciende proporcionalmente al número de sus destinatarios". Lo cual, por cierto, no hace sino intensificar un vicio del periodismo sometido a las presiones del *rating*: "Este efecto [el de las redes sociales] refuerza el cinismo latente del aparato mediático que, según la lógica que le es inherente, se niega a diferenciar entre la expansión de una información y su valor de verdad".

[6] El refuerzo mutuo se da gracias a las posibilidades que se abren de eludir los filtros editoriales, la viralidad que permiten los algoritmos, la adecuación del medio a la simpleza, contundencia/estridencia y emocionalidad de los mensajes y al hecho de que las métricas de participación permitan medir (y visibilicen) la participación de la "gente común".

[7] Es una gran paradoja que el populismo exalte al pueblo (y excite su poder constituyente) a partir de representarlo discursivamente como inválido e impotente.

es eso, el señalarlo, la respuesta que ofrece a la afrenta. Aquí la ira se vuelve vituperio y es ya en la sola acción de mancillar que el malestar encuentra su alivio. Todo, ofensa y venganza, se resuelve en el plano simbólico. A los "robespierres" que lideran la purga se les reconoce como héroes por sus guillotinas reputacionales.

Sean minorías y/o élites, los culpables son siempre un chivo expiatorio. No solo porque en el discurso populista el culpable nunca hace parte del pueblo, sino por la función que cumple: la de concentrar en sí (porque se carga sobre sus hombros) toda la frustración y conciencia de fracaso que el grupo experimenta y de las cuales aspira a liberarse condenándolas y castigándolas en el *Otro*, enemigo del *Nosotros*. La actualización de un mito, sí, pero, más importante, la irresponsabilidad, la renuencia a hacerse cargo de la vida de uno mismo. Infantilismo hecho violencia, usualmente simbólica cuando se dirige contra las elites, pero también física cuando lo es contra las minorías en la sociedad.

Dejando de lado esos casos y atendiendo específicamente una de sus variantes más usuales, la que señala a "la clase política" como la culpable, Innerarity desmonta la patraña. En las democracias representativas, contra las que hoy se desboca la retórica populista, "es imposible que unas élites tan incompetentes hayan surgido de una sociedad que, por lo visto, sabe perfectamente lo que debería hacerse" (2015, pp. 32-34)[8]. Ve en ello "una falta de sinceridad de la sociedad respecto de sí misma", porque esa "crítica ritual hacia los políticos nos permite escapar de algunas críticas que, si no fuera por ellos, deberíamos dirigirnos a nosotros mismos (…) estamos utilizando a los políticos para exorcizar nuestros propios demonios de culpa y frustración" (2015, pp. 32-34). Una vieja tradición cuyo primer testimonio en castellano se encuentra en el verso 20 del Cantar de mio Cid: "*¡Dios, qué buen vasallo! ¡Si oviesse buen señor!*". El alivio consiste en pasar del malestar difuso a la ira "consciente" (y moralmente virtuosa) por "saberse" víctima de una afrenta perpetrada por ellos, los políticos.

Nada que no dijera Ortega y Gasset hace ya casi un siglo, sorprendido de

> la unanimidad con que todas las clases españolas ostentan su repugnancia hacia los políticos. Diríase que los políticos son los únicos españoles que no cumplen con su deber ni gozan de las cualidades para su menester imprescindibles. Diríase que nuestra aristocracia, nuestra Universidad, nuestra industria, nuestro ejército, nuestra ingeniería son gremios maravillosamente bien dotados que encuentran siempre anuladas sus virtudes y talentos por la intervención fatal de los políticos. Si esto fuera verdad, ¿cómo se explica que España,

[8] Porque el pueblo en el discurso populista no solo es sufrido e inocente, también es sabio y perspicaz. A Cristina Kirchner, por ejemplo, le gusta apelar a "la memoria eterna del pueblo" (Zanatta, 2014, p. 30).

> pueblo de tan perfectos electores, se obstine en no sustituir a esos perversos elegidos? Hay aquí una insinceridad, una hipocresía. Poco más o menos, ningún gremio nacional puede echar nada en cara a los demás. Allá se van unos y otros en ineptitud, falta de generosidad, incultura y ambiciones fantásticas. Los políticos actuales son fiel reflejo de los vicios étnicos de España, y aun -a juicio de las personas más reflexivas y clarividentes que conozco- son un punto menos malos que el resto de nuestra sociedad. (2014, p. 80)[9].

3. Segunda sección. Hacia el futuro siempre postergado: el pasado como promesa

El populismo no solo provee el bálsamo de la ira a las personas para que alivien su malestar en lo inmediato. Como todo discurso político apunta hacia el futuro ofreciendo la solución a la situación presente, que es infeliz. Su promesa de futuro es, paradójicamente, el pasado. Y aunque esto parezca contradictorio, establece la armonía entre esta segunda sección de la pieza musical y la primera: el momento presente no solo es insatisfactorio. Es un tiempo degradado, lo que significa que es la sucesión de uno anterior que fue mejor. La afrenta, narrada por el relato y de la que ya sabemos el culpable, consistió sobre todo en eso: en arruinar algo que antes se disfrutaba. Así, inventado (en la primera sección) el sentido del presente, el discurso populista inventa también un pasado que es, a la vez, su promesa de futuro. Y como tanto "el futuro" como "las promesas" son de suyo expectativas (por consiguiente no verificables), y el pasado, como los recuerdos, se reconstruye permanentemente al compás de los sentimientos presentes, la esperanza populista es un formidable embiste a la racionalidad humana. Lo hace, otra vez, mediante dos acordes.

3.1 Primer acorde: aislamiento/comunidad

En un amplio reportaje para The New York Times sobre las concentraciones del demencial *Boogaloo movement* (de extrema derecha, antigubernamental y fanático de las armas), la periodista Leah Sottile (2020) se detiene en una desconocida granjera devenida en estrella mediática de estas reuniones, Kelli Stewart, y reflexiona sobre lo que su transformación en activista ejemplifica:

[9] Argumento impopular que ya había expresado en un artículo en el periódico El Sol, a raíz del cual entró en una dura polémica con su director: "No es lo importante castigar los abusos de los gobernantes, sino sustituir los usos de los gobernados. Exactamente los mismos defectos que al aparecer en las funciones de Estado atribuimos a la «vieja política» los encontramos en todas las operaciones privadas de los ciudadanos. La economía de los particulares adolece de los mismos vicios que las finanzas públicas. La incompetencia del ministro y del parlamentario, su arbitrariedad, su caciquismo, reaparecen en el ingeniero, en el industrial, en el agricultor, en el catedrático, en el médico, en el escritor. Por eso es el mayor *quid pro quo* que cabe cometer imaginarse el caso de España como el de un país donde una sociedad sana sufre los vicios y errores de unos cuantos gobernantes, de suerte que bastaría con desterrar a estos para que las virtudes nacionales den su lucida cosecha. Desgraciadamente, el caso de España es más bien inverso. Con ser detestables los «viejos políticos», son mucho peores los viejos españoles, esa gran masa inerte y maldiciente sin ímpetu ni fervor ni interna disciplina" (Ortega y Gasset, 1923).

> Stewart es ahora un habitual de los mítines de la derecha como este y como ella lo dijo, ella detectó algo innegablemente verdadero sobre estas reuniones: Es aquí en donde gente como ella puede renacer, dejar el mundo atrás y suscribirse a una nueva verdad colectiva. Es aquí en donde encuentran el compañerismo con otras personas que están molestas por las mismas cosas, que tienen los mismos miedos y frustraciones. Es aquí en donde el asilamiento termina y la comunión comienza. (párr. 7)[10]

La extensión del sentimiento de soledad en sociedades sometidas a procesos acelerados de modernización y desarraigo es un fenómeno ampliamente estudiado. Se experimenta personalmente como aislamiento lo que, sociológicamente, se mide en términos de disolución del tejido social y pérdida del capital social[11]. Es el signo de los tiempos. Dispersión, fragmentación, entre otras similares, son palabras que ayudan hoy a entender desde la atomización de la representación política hasta el comportamiento de las audiencias de los medios de comunicación. En un poemario de 1991, casualmente en el momento en el que la globalización se aceleró tras el fin de la guerra fría, Benedetti plasma la sensación en el poema "Las soledades de Babel":

> pero algo ha cambiado / está cambiando
> cada sólo estrenó su nueva cueva
> nuevo juego de llaves y candados
> y de paso el dialecto de uno solo
>
> las soledades de babel ignoran
> qué soledades rozan su costado
> nunca sabrán de quién es el proyecto
> de la torre de espanto que construyen
>
> así / diseminados pero juntos
> cercanos pero ajenos / solos codo con codo
> cada uno en su burbuja / insolidarios
> envejecen mezquinos como islotes
>
> y aunque siga la torre cielo arriba
> en busca de ese pobre dios de siempre
> ellos se desmoronan sin saberlo
> soledades abajo / sueño abajo

[10] Texto original en inglés: "Stewart is now a fixture at right-wing rallies like this one, and as she spoke, she got at something undeniably true about these gatherings: This is where everyday people like her can be reborn, leaving their world behind and subscribing to a new collective truth. This is where they find fellowship with other people who are upset enough about the same things, who hold the same fears and frustrations. This is where isolation ends, where communion begins".

[11] Fenómeno insuperablemente trabajado por Robert Putnam en "Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community".

El populismo promete reintegrar la comunidad disuelta, la tribu, y, con ella, el sentido de pertenencia. Regenerar una idealizada comunidad campesina de pequeños propietarios, previa a la lacerante diferenciación social. Como anticipo, escenifica la expresión de las masas, los baños de multitudes o, en su versión actual, el enjambre digital[12], es decir, el fugaz sucedáneo de la mera aglomeración (en una plaza o en un *fan page* de Facebook). A la crisis de disgregación, que deja a los individuos a la intemperie del sentido y carentes de orientación moral, el populismo (consustancialmente antagónico al *ethos* individualista del liberalismo) ofrece el cobijo de una identidad colectiva, alentada por su concepción orgánica de la sociedad.

Es en esta sección de la partitura, tanto en este acorde como en el que sigue, que se ve más claramente la íntima relación entre religión (que no en vano significa religar) y populismo. Tema ampliamente desarrollado por Zanatta (2014)[13]. A la promesa de recuperación de la unidad primigenia -rota por la Reforma, la Ilustración, la Modernidad, el liberalismo, la revolución sexual, la globalización y el feminismo- de un pueblo homogéneo, convertido en un auténtico rebaño en pos de bucólicas praderas, suma una visión maniquea del mundo, en la que vicios y virtudes se distribuyen simétricamente entre Ellos y Nosotros.

Ellos, una élite y/o una minoría, son discursivamente segregados del pueblo. Son el "antipueblo". El populismo integra excluyendo. Para sostener esa imaginada homogeneidad del pueblo, del Nosotros ("la gente", "la sociedad civil", "los costarricenses"), se desplazan todos los conflictos propios de una sociedad diversa[14], de modo que toda la frustración y violencia de su no resolución alimente la hostilidad contra ese otro excluido. "Esta naturaleza indivisa del pueblo es el corazón, la esencia más profunda del populismo" (Zanatta, 2014, p. 27). Por eso el populismo es antipartidista[15]. Toda facción, por divisiva, es una amenaza a la unidad, a la cohesión del pueblo; un agente contaminante y debilitante de ese organismo viviente prepolítico que es el pueblo. Para el populismo, como para Ignacio de Loyola, "toda disidencia es traición". Por eso el populismo es una amenaza tan seria al pluralismo, fundamento de la democracia liberal.

[12] Es irónico que, de esta forma, las redes sociales digitales, factor principal de la centrifugación de la esfera pública, acaben siendo vistas como espacios para la congregación del pueblo.

[13] Para Zanatta (2014, pp. 69-106), el populismo rechaza el fundamento legal y racional de la comunidad política. El pueblo, como esencia, precede a las instituciones y a cualquier pacto constituyente. Es el dios de su religión laica y en su reconstitución/resurrección yace la esperanza de trascendencia que en la religión provee la vida eterna.

[14] Eso le permite al populismo tejer potentes alianzas interclasistas.

[15] Con ello, el populismo recoge una inveterada tradición. El antipartidismo es tan viejo como el rencor de la tribu frente a sus miembros que provocan el disenso. Manin (1998, p. 238) dice que los propios "fundadores del gobierno representativo consideraban la división en partidos o facciones como una amenaza contra el sistema que estaban fundando". Przeworski (2010, p. 40) apunta que "las asociaciones partidarias (…) eran consideradas divisionistas y, por lo tanto, enemigas del bien común de la nación". En el mismo sentido, Maravall (2013, pp. 52-53) indica que a lo largo de la historia la hostilidad hacia los partidos obedeció a que eran considerados como organizaciones fraccionales "lejanas de lo que se entendía como bien común" y que, aún hoy, la mayoría piensa que los partidos "solo sirven para dividir a la gente". Todo lo cual es coherente, según Bilakovics (2012), con la creciente fascinación por una política pospartidaria y por los *outsiders*.

3.2 Segundo acorde: Pérdida/Restauración

Ya está claro que se trata de una afrenta. Que la consecuencia de esta es la pérdida, la ausencia de algo que se echa en falta. El país que "se nos fue de las manos"[16]. El populismo alienta la nostalgia, como emoción política, con su reedición laica del mito del paraíso perdido. Para ello no necesita solo idealizar el pasado. También necesita cubrir de sombras el presente[17]. Hay así una clara asociación entre el tremendismo de la representación populista de la realidad y los fenómenos de desinformación, *fake news* y posverdad. Como debe ser, previo al inminente desenlace escatológico, el país se cae a pedazos. No existe en castellano una traducción para la palabra inglesa "*declinism*", pero Vallespín y Bascuñán (2017, pp. 35-39) proponen "decadentismo" (al respecto, el negativismo de los medios en busca de audiencia y el valor democrático de la transparencia[18], prestan, sin quererlo, un inapreciable servicio al populismo).

La promesa de volver al pasado, que en el primer acorde es el retorno a la comunidad unitaria, aquí es la recuperación del control[19] para volver a la grandeza del pasado. En palabras de la campaña del Brexit: "*Let's take back control*"[20] y en las de la campaña de Trump: "*Make America Great Again*"[21]. Restaurar. Reconstruir. Regenerar. Renacer. Amanecer. No en vano el chavismo bautiza su proyecto regional "ALBA". La afinidad electiva entre populismo y religión es nuevamente evidente. Zanatta (2014) describe los muchos casos históricos en los que el cristianismo ha apoyado al populismo por simpatizar con el rechazo de este a la modernidad y su liberalismo (disolventes de los fundamentos del mundo), y por su apuesta de recuperación de valores originarios. Es así como el refundacionismo constituyente populista empata con la idea de recomienzo tras la purificación colectiva (y letal) del Diluvio.

4. Tercera sección. Durante el éxodo eterno: el líder como placebo

Como ese pretérito soñado nunca acaba por retornar, el populismo necesita un consuelo para sus masas durante el peregrinaje sin fin en pos de la Tierra prometida. Ese placebo es el líder, maestro de orquesta y, a la vez, personaje central de la canción. Y sí, también lo consigue mediante dos acordes.

---

[16] Una sensación que hace interpretar traicionada la promesa más elemental de la democracia: el autogobierno.
[17] Por eso dramatiza la realidad. La tensión es el "instrumento cohesionador" (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 12) de la acción política en el populismo. En climas de estabilidad y calma no tiene ninguna posibilidad de crecer.
[18] Para Innerarity (2015, p. 155) la "democracia es un sistema político que genera decepción" por ser "un régimen de desocultación, en el que se vigila, descubre, critica, desconfía, protesta e impugna. A diferencia de los sistemas políticos en que se reprime la disidencia, se obstaculiza la alternativa o se ocultan los errores, un sistema donde hay libertad política tiene como resultado una batalla democrática en virtud de la cual el espacio público se llena de cosas negativas", críticas mutuas, errores magnificados, ningún reconocimiento al adversario, y la honradez no es noticia.
[19] La potencia de esta promesa obedece, también, a sus dos niveles. Sí, es la recuperación del control del país, pero también del control sobre la vida personal, música para los oídos de amplias mayorías alienadas.
[20] Traducción: Tomemos el control de nuevo.
[21] Traducción: Hagamos grande a América de nuevo.

4.1 Primer acorde: desconexión/fusión

La construcción del líder populista se hace a partir de la deslegitimación de los políticos. Se les diga así, "los políticos", o de otras formas más negativamente connotadas (por ejemplo, "clase política" o "casta"), son retratados como un grupo homogéneo[22] y, más allá de sus rebatiñas, coludido, cuyas falencias contrastan simétricamente con las virtudes del líder. Dos son las principales: su desconexión del pueblo y su falsedad. La primera corresponde a este primer acorde.

El distanciamiento de las élites políticas respecto de sus bases es un hecho acusado, por lo menos, desde que a principios del siglo XX Robert Michels desarrollara su "Ley de hierro de la oligarquía": todos los movimientos son dirigidos por minorías y estas, conforme se asientan, buscan emanciparse de sus bases y mantenerse en el poder, traicionando a estas y los ideales enarbolados, si para ello es menester. Esa lejanía del pueblo que se les señala a los políticos, que en el discurso populista alcanza su mayor expresión al hacerlos extraños, esencialmente ajenos a este, tiene una consecuencia obvia: no pueden representarlo. No es que lo representen mal, es que están inhabilitados para hacerlo. "No nos representan" fue, de hecho, el principal eslogan del movimiento español de los indignados en 2011.

El gobierno representativo nació de los procesos revolucionarios británico (1688), estadounidense (1787) y francés (1791), y presupone una idea rousseauniana: el pueblo es el titular de la soberanía. Hasta ahí Rousseau y la democracia liberal estarían de acuerdo, pero el ginebrino rechaza la representación de ese titular de la soberanía y el argumento con el que lo hace resuena en el discurso populista y su afán de desintermediación.

Para Rousseau, la soberanía reside en el pueblo, no en la nación. Cualquier asamblea que pretenda representarlo usurpa la soberanía popular. En "El contrato social" imagina al pueblo reunido en asamblea legislando, ejerciendo sin intermediarios la soberanía. Otros pensadores habían desarrollado el principio de soberanía popular. Pero él teoriza que esa soberanía no puede delegarse: debe permanecer en manos de la colectividad, debiendo el pueblo, por sí mismo, legislar y sometiendo al gobierno a un rol de simple ejecutor o comisionado de sus mandatos imperativos, bajo pena de destitución. Llama a la representación "esclavitud" (y a los representantes, tácitamente, vendepatrias). En suma, rechaza, por ficticia, la representación política, en la medida en que no "re-presenta", no hace presente al que está ausente (2007, pp. xxx-xxxi).

Hoy, que cada ciudadano tiene, como nunca antes en la historia, la posibilidad de proyectar un avatar en la esfera pública digital, no es extraño que esté en auge la utopía ciberpopulista que ve

[22] Lo que permite tantas sentencias sin diferenciaciones ni excepciones, como la célebre "¡Que se vayan todos!".

en Internet la posibilidad real de suprimir la representación política o, al menos, de establecer el mandato imperativo. La paradoja es que, conservando e incluso alentando esa ilusión, el líder populista se logre vender a sí mismo como un paso adelante en esa dirección. Nótese el sinsentido: los que acusan a la democracia liberal de excluirlos -más allá del sufragio ocasional- del ejercicio efectivo del poder político, y entregarlo como coto de caza exclusivo a una casta, celebran la superación de este sistema "antipopular", por la elevación de un gran líder. ¿Cómo podrían un líder supremo y su camarilla materializar la inclusión y la participación popular más o mejor que un amplio número de representantes escogidos a partir del sufragio universal y que reflejan la pluralidad de la sociedad?

A Hermet (2008, pp. 204-205) no le sorprende que el discurso populista "exalte el ideal de una democracia participativa (…) incluso cuando una participación supuestamente abierta a todos y cierto culto a la personalidad deberían por lógica entrar en colisión". Sabe que, más allá de la retórica, "la ambición del discurso populista no es promover una participación popular, que resulta demasiado incontrolable, sino una democracia de aclamación". La aparente contradicción solo se entiende si se entiende que en este acorde, a la desconexión de los políticos respecto del pueblo se contrapone la fusión del líder populista con este. No importa que en vez de muchos ahora en la cúspide haya uno solo, porque en ese solo sujeto estamos todos. "Yo soy Chávez, yo soy un pueblo" (Zanatta, 2014, p. 23), repetía el líder bolivariano. "El pueblo, Presidente", decían los carteles con solo el rostro de Daniel Ortega que saturaban los espacios públicos en Managua[23].

Lo anterior no pasaría de ser un simpático ejemplo de la imbecilidad humana de no ser por sus consecuencias políticas. Me explico: Rousseau, como también, más o menos explícitamente (o al menos en la práctica) los líderes populistas, rechaza las instituciones básicas de control del poder. Impugna el principio de división de poderes. Tampoco le encuentra sentido al reconocimiento de derechos individuales. En ambos casos por una misma razón: no cree en la limitación del poder. Es absurdo, en su construcción teórica, poner frenos a la voluntad general[24] que guía a la colectividad. Por eso no tiene sentido proteger de ella a los individuos, que solo son libres cuando se les someten (a lo que habrá que obligarlos si se oponen), y a beneficio de la cual corresponde inmolarse. Si se opone a la división de poderes es porque no cree que la voluntad general deba ser obstaculizada, pues en su realización se encuentra (y ella dirige hacia) el bien común. A este lo concibe de forma unitaria: no existe una pluralidad de intereses individuales legítimos, ni sectoriales, en conflicto, que puedan oponérseles a "los verdaderos intereses de la comunidad" (2007, pp. xxx-xxxi). No extraña, entonces,

[23] Otro ejemplo fue el logo original de Podemos, partido populista de izquierdas en España, para las elecciones europeas de 2014: una imagen del rostro de su líder, Pablo Iglesias.

[24] No se trata, ni siquiera, de una tiranía de la mayoría: la voluntad general no equivale a la voluntad de la mayoría, sino que "es un ente abstracto que se alza por encima de las voluntades particulares, de las voluntades reales de los hombres de carne y hueso, un deber ser que dicta los objetivos y marca los fines de la colectividad" (2007, pp. xxx-xxxi).

que minorías y disidencias no encuentren consideración alguna en su planteamiento. Por eso, tiene razón Crick (2001, p. 189) cuando dice que Rousseau fue uno de "los dos grandes antipolíticos" de la historia. Y por eso también, por su amenaza a los principios e instituciones de limitación y control del poder, el populismo es una amenaza para el sistema democrático: la homogeneidad de la comunidad, primer acorde de la segunda sección, y (algo que jamás habría aceptado Rousseau) la fusión entre el líder y esa comunidad son las bases teóricas del totalitarismo.

4.2 Segundo acorde: Falsedad/Genuinidad

La segunda falencia de "los políticos" que el populismo explota es la falsedad. No solo (aunque también) en el viejo reclamo por el incumplimiento de las promesas electorales, sino en sentidos mucho más profundos.

Uno tiene que ver con la hipocresía del sistema como un todo. Esa sensación de impostura colectiva que acompaña viejos ritos en los que ya nadie cree, pero que se siguen practicando con mal disimulada carencia de convicción por parte de los participantes. Un fenómeno de vaciamiento espiritual de los símbolos y de las instituciones que, para una creciente cantidad de ciudadanos de democracias maduras, sume en la modorra o, peor, en el cinismo, los ejercicios cívicos, elecciones incluidas. Algo parecido a lo que en "La validez estética del matrimonio" dijo Kierkegaard (2010, p. 87) respecto del amor romántico:

> Nuestra época hace pensar en la de la decadencia del estado griego, todo subsiste, pero nadie cree ya en las viejas formas. Han desaparecido los invisibles vínculos espirituales que las legitimaban, capaces de conferirles autenticidad, y toda la época se nos aparece tragicómica: trágica porque sombría, está hundiéndose, cómica porque aún subsiste.

En el mismo sentido, pero más estremecedor por referirse, ahora sí, al régimen democrático (y por el primer cumplimiento anticipado que ya tuvo su profecía), Spengler (2013, p. 132) describió así la aurora del cesarismo cuando las instituciones y los hombres libres que las constituyen pierdan su alma:

> Así como la monarquía inglesa en el siglo XIX, así los Parlamentos en el XX serán poco a poco un espectáculo solemne y vano. Como allí el cetro y la corona, así aquí los derechos populares serán expuestos a la masa con gran ceremonia y reverenciados con tanto más cuidado cuanto menos signifiquen.

Ahora bien, aunque el discurso populista se llene la boca acusando de farsa a la representación política, es muy cuestionable que el problema de fondo sea la teatralidad de la política en sí. Porque

si algo es una constante que caracteriza al poder político a lo largo de las épocas, es que es algo que debe escenificarse (más en democracia, donde el poder público se ejerce en público). Y no es solo que yo quiera justificar, como Greppi (2016), apologeta de la "teatrocracia", los escenarios de mediación representativa. Es que además, y más importante, el populismo, lejos de desvelar las bambalinas y de traerse abajo la tramoya del poder público, emplea, si cabe, más recursos en ello, dada la naturaleza carismática del liderazgo que le es propia.

El problema de fondo con la representación política es doble y el populismo lo gestiona con admirable (aunque moralmente repugnante) maestría: por un lado, ya no es claro qué se pueda representar. ¿Las necesidades, los intereses, las preferencias, las sensibilidades? ¿Alguna voluntad no volátil del electorado? Las sociedades se han pluralizado y fragmentado de formas que solo el sofisticado *microtargeting* del marketing político puede gestionar. Incluso vecinos de una misma calle "tienen intereses demasiado alejados entre sí, disfrutan de oportunidades y conviven con riesgos demasiado variables para que sus demandas puedan ser homogéneas" (Greppi, 2016, p. 18). Como si ello no bastara, cada individuo es hoy más consciente y da más expresión pública que nunca, a las distintas identidades que, en tensión y con preponderancia cambiante, aglutina en sí. A la crisis de representatividad la precede la de legibilidad de la sociedad. Esa dimensión del problema, la terrible verdad de que la voluntad de los representados y la acción de los representantes nunca coincidirán del todo porque es imposible, el populismo la entierra bajo la alfombra de la homogeneidad del pueblo noble y sufrido al que "los políticos" no quieren escuchar (¡como si tuviera una sola voz!)[25].

De la otra dimensión del problema, en cambio, hace clavos de oro. La presión normativa, de raigambre republicana, en favor de la ejemplaridad y la meritocracia en los cargos de liderazgo político (así como la creciente complejidad de los asuntos públicos que torna cada vez más deseable el manejo de conocimientos técnicos para su gestión), entra en conflicto con la autoestima de grandes mayorías que experimentan como un agravio que sus "representantes" modelen estándares que les son inalcanzables. Esa sensación de humillación el discurso populista la activa performativamente, oponiendo a la falsedad elitista que menosprecia la verdad del pueblo sencillo, el valor de un "sentido común" popular y la genuinidad del caudillo.

La "vena visceral antiintelectual" (Zanatta, 2014, p. 20) del populismo libera a las personas, tanto de las restricciones a sus prejuicios y primitivismos, impuestas por la corrección política, como del sentimiento de inferioridad que el discurso meritocrático (lleno, hay que reconocerlo, de dobleces y arrogancias) les infunde. Así, rescata a la gente "de su anterior marginalidad en una opinión pública

[25] En palabras de Perón, "la verdadera democracia es aquella en la que el gobierno hace lo que el pueblo quiere" (Zanatta, 2014, p. 23).

oficial conformada por discursos tecnocráticos, elitistas e intelectualistas" (Vallespín y Bascuñán 2017, p. 171). Y lo hace denunciando ese discurso y el de los valores ilustrados como una ficción de la vida, una negación de la verdad (entendida como dogma y tradición). En palabras de Sloterdijk (2020, p. 31), refiriéndose específicamente al de derechas, hoy el populismo "no es más que una reacción –en el sentido alergológico de la palabra-" contra la "hipersensibilidad" de las minorías y la "censura permanente" de unas "regulaciones lingüísticas y códigos de conducta" impuestos por una "policía lingüística inquisitiva", integrada por "los más merecedores, los más educados y los más sensiblemente formados", es decir, las élites.

El populismo da razón a la reacción defensiva de la comunidad, que siente amenazados sus valores y tradiciones, frente al cosmopolitismo de la sociedad abierta liberal. Herbert Kitschelt, politólogo de la Universidad de Duke, lo sintetiza así:

> Aquellos que no pueden adoptar o competir en la orden de estatus dominante –estrechamente asociada con la adquisición de conocimiento y el manejo de desempeño cultural complejo – hacen de esta oposición a este orden un distintivo de orgullo y reconocimiento. La proliferación de teorías de conspiración es un indicador de este proceso. La gente hace que ellos mismos crean en ellas porque los lleva a un mundo alternativo de estatus y rango. (Edsall, 2020, párr. 36)[26].

En ese sentido, aunque fueran denostados, pareciera que acertaron (parcialmente al menos) tanto Fukuyama como Huntington, con sus ensayos de finales de siglo "El fin de la historia y el último hombre" y "Choque de civilizaciones". El conjunto constituido por el sistema político democrático liberal, el método científico moderno y la economía de mercado, se ha impuesto como un modelo global sin rivales significativos, ni alternativas reales a la vista. Y en el creciente enfrentamiento entre movimientos populistas y partidos prosistema se aprecia "algo parecido a un choque de civilizaciones dentro de una misma civilización" (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 35); choque con claros componentes territoriales, económicos, educativos y hasta generacionales. A las grandes ideologías las han sucedido, como fuente de conflicto político, temas culturales.

[26] I de Corintios capítulo 1:

> 26 Pues mirad, hermanos, vuestra vocación, que no sois muchos sabios según la carne, ni muchos poderosos, ni muchos nobles; 27 sino que lo necio del mundo escogió Dios, para avergonzar a los sabios; y lo débil del mundo escogió Dios, para avergonzar a lo fuerte; 28 y lo vil del mundo y lo menospreciado escogió Dios, y lo que no es, para deshacer lo que es, 29 a fin de que nadie se jacte en su presencia. 30 Mas por él estáis vosotros en Cristo Jesús, el cual nos ha sido hecho por Dios sabiduría, justificación, santificación y redención". Este texto es un ejemplo de las amplias posibilidades de refuerzo existentes entre el discurso populista y el religioso, particularmente el judeocristiano.

Texto original en inglés: "Those who cannot adopt or compete in the dominant status order — closely associated with the acquisition of knowledge and the mastery of complex cultural performances — make opposition to this order a badge of pride and recognition. The proliferation of conspiracy theories is an indicator of this process. People make themselves believe in them, because it induces them into an alternative world of status and rank".

El truco populista consiste en presentar las formas populares del líder, su desinhibición y hasta vulgaridad (todo parte de la *performance* que ese libreto dicta), como señales de genuinidad, de espontaneidad, así como en hacer pasar estas características (que en todo caso son impostadas) como sinónimo de verdad. Como si sinceridad fuera sinónimo de verdad, o falta de elegancia lo fuera de humildad. Esto, en cualquier caso, no es lesivo por sí solo para la democracia. Lo que sí lo es, es que parte esencial de ese guion consiste en una ostentación de virtudes primitivas, enfrentadas a las de la política. Un repertorio de "gestos de virilidad", que apuntan a las formas moderadas, cautas y respetuosas de la política institucionalizada como pusilánimes, carentes de valentía y falsas.

Este rasgo autoritario del discurso populista (absolutamente coincidente con todos los acordes antes descritos) es el que da al populismo su carácter antipolítico. Desprecia el formalismo y el carácter proceloso, parsimonioso, de los procesos políticos de construcción de decisiones colectivas en el Estado de derecho. Apela, en cambio, por lo que Ortega y Gasset llamaba "acción directa": la imposición de la propia voluntad sin pasarla por el tamiz de las voluntades ajenas a través de las instituciones deliberativas. La negociación entre distintos valores, intereses contrapuestos y opiniones encontradas es un obstáculo para las causas justas y un insulto al idealismo personal; un lastre a la eficacia de los grandes proyectos, por propender a los acuerdos intermedios en desmedro de los diseños globales.

El populismo reclama hombres de acción, no de palabra. Y hombres con prisa, lo que de nuevo pone el viento a soplar a favor de las velas populistas. Innerarity (2015, pp. 101-105) explica la creciente "asincronía" entre la estructura temporal del sistema democrático representativo (con sus procesos de deliberación razonada y decisión pública) y el ritmo de la evolución social, debido a los actuales "tiempos acelerados donde hay demasiados elementos interactuando". La "aceleración de los procesos de cambio social (…) despolitiza en la medida en que dificulta la sincronización (…) y sobrecarga la capacidad deliberativa del sistema político". El ritmo del mundo globalizado y "la presión mediática de inmediatez", están haciendo que "las instituciones pierdan progresivamente capacidad de configuración" y, por ende, su esfera de influencia. En suma, bajo el imperativo de "las temporalidades dominantes", "existe toda una presión para convertir a la política en un verdadero anacronismo".

En este punto, aunque estén en las antípodas, coinciden el populismo y el discurso tecnocrático. La deliberación, dice Innerarity (2015, p. 119), es central en la *polis*, aunque le pese tanto a "la vieja crítica conservadora al parlamento" como a las "modernas críticas de corte populista o tecnocrático". La discusión entre partidos carece de sentido frente al dictamen de los expertos o frente a la "inapelable voluntad inmediata del pueblo". Repugna a estas personas que en política se hable más de lo que se hace. Preferirían que se actuara sin tener que detenerse en las explicaciones,

que existiera "una objetividad sin réplica" y que, en aras de la eficacia, pudieran ahorrarse las discusiones. En suma, "librarse del engorro de tener que persuadir".

Eso explica, para Ortega y Gasset (2014, pp. 80-81), que se odie

> al político más que como gobernante como parlamentario. El Parlamento es el órgano de la convivencia nacional demostrativo de trato y acuerdo entre iguales (…) esto es lo que en el secreto de las conciencias gremiales y de clase produce hoy irritación y frenesí: tener que contar con los demás, a quienes en el fondo se desprecia o se odia. La única forma de actividad pública que al presente, por debajo de palabras convencionales, satisface a cada clase, es la imposición inmediata de su señera voluntad; en suma, la acción directa.

5. Conclusión

Nuestras democracias modernas no son solo democracias y eso no se ha explicado suficientemente a los ciudadanos. Son un sofisticado sistema de convivencia que se nutre de distintas tradiciones de pensamiento. Sí, del democrático, pero también, y no en menor medida, del liberal y el republicano. Y más importante: son un sistema de convivencia que se asienta en la disposición, en la actitud y en la capacidad humana para eso que llamamos política. Ortega y Gasset insistía en que la "política moderna y sus complicadas instituciones" son una refinada "obra del espíritu", pero "las masas no quieren nada con ella y su modo de operar es la acción directa en que se suprime todo rodeo y todo intermediario". Excitado por el deseo de "acabar con las discusiones", el hombre-masa "prefiere la vida bajo la autoridad absoluta a un régimen de discusión" (2008, pp. 204, 208 y 237).

El populismo da ese golpe en la mesa. Lo hace con una melodía armónica que, en el presente inmediato, alivia con el bálsamo de la ira (clarificando cuanto acontece y señalando a los culpables); promete que en un futuro -siempre postergado- recuperará el pasado (de un pueblo unido y sano); y, durante la espera sin plazo, ofrece un líder como placebo (cercano y genuino). Es decir, da tranquilidad por el desahogo, da esperanza por la ilusión de regresar al Edén y da orgullo por la reivindicación de las señas de identidad del hombre masa. Es lo formidable de esta composición lo que explica el hecho de que, por más refrito que esté, siga siendo eficaz.

Debe combatírsele porque es una amenaza "democrática" a la democracia. Un enemigo íntimo nacido de su seno. Es la desmesura de la democracia, que en su tumoral expansión fagocita las virtudes cívicas (republicanas), los derechos del individuo (liberales) y el entramado de actitudes y destrezas (políticas) que nos permiten vivir juntos a los diferentes, sin que el natural *polemos* entre los ciudadanos rompa, antes bien dinamice, la *polis*.

A combatirlo no están llamados ni los aspirantes a caudillos (para los que ningún estropicio es mucho cuando de satisfacer su vanidad y ambiciones se trata), ni los organismos electorales (al menos mientras las fieras finjan tolerar la jaula procedimental que refrena sus desmesuras). La responsabilidad será, sobre todo, de los partidos políticos, de los medios de comunicación y, desde luego, de la ciudadanía.

Líder populista y partido político moderno (con estructuras y funcionamiento interno democráticos) son incompatibles. Nuestras constituciones les confieren a los partidos el monopolio en la postulación de candidaturas, entre otras cosas, para que bloqueen el ascenso de esos personajes, aunque la tentación de venderse como franquicias-trampolín de *outsiders* populistas ya antes ha sido satisfecha.

Líder populista y prensa libre están destinados a entrar en conflicto. Pero no son incompatibles, porque esta, también, puede facilitar su ascenso. "El populismo llama al populismo" (Zanatta, 2014, p. 235) y, así como los políticos prosistema ceden a la tentación de permitir (e incluso de hacer propias) las formas populistas en aras de los votos, así también la prensa profesional, en función del *rating*, emulando a la tabloide, puede montarle el telón de fondo a quien será su enemigo jurado, a ese "showman que aumenta los índices de audiencia y comienza a ser mimado por los medios" (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 50). Más aún, "lo que da vida a los actores populistas es la espectacularización del fracaso" (Vallespín y Bascuñán, 2017, p. 38), a la que con tanta vocación suelen contribuir los medios. Y ni qué decir si de lo que se habla es de los nuevos medios. Es evidente la ya mencionada afinidad electiva entre las redes sociales digitales y el populismo, y una reciente investigación ha aportado evidencia empírica de la correlación entre tecnología 3G, caída en la confianza en los gobiernos y éxito electoral de opositores populistas (Guriev, 2019).

Líder populista y ciudadanía responsable son incompatibles. El líder populista es un aspirante a "papá" de la nación al que solo adultos pueriles pueden seguir. Una relación indigna de refugio y cobardía, de abandono de las responsabilidades cívicas. Para Sloterdijk (2020, pp. 13-14) se trata de un "pacto diabólico" que se dará "siempre que una producción más o menos explícita de ídolos converja con la demanda más o menos abierta de ilusiones edificantes". Un contrato de vasallaje que surgirá "donde una voluntad de creer se encuentre con la propaganda". Porque la verdad es que "sin el anhelo por lo falso, en la medida en que resulte útil para la vida en una situación dada, no se venderían las ofertas engañosas".

He ahí el peligro siempre latente del populismo: nuestra naturaleza. En palabras de Unamuno, anatomista del alma humana: "Los hombres (…) buscan la libertad bajo la tiranía y buscan la tiranía bajo la libertad (…) no hay que decir tanto *homo homini lupus*, que el hombre es un lobo para con

el hombre, cuanto *homo homini agnus*, el hombre es un cordero para el hombre. No fue el tirano el que hizo el esclavo, sino a la inversa (...). Porque la esencia del hombre es la pereza, y, con ella, el horror a la responsabilidad" (2000, p. 38).

Referencias bibliográficas

Bilakovics, S. (2012). *Democracy without politics*. Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press.

Crick, B. (2001). *En defensa de la política*. Barcelona, España: Tusquets Editores.

Del Águila, R. (2000). *La senda del mal. Política y razón de Estado*. Madrid, España: Taurus.

Edsall, T. (9 diciembre, 2020). The Resentment That Never Sleeps. *The New York Times*. Recuperado dehttps://www.nytimes.com/2020/12/09/opinion/trump-social-status-resentment.html?fbclid=IwAR3XwCRGJ8SAGXU_VtV-kAMkIQbLfN-PfZN6VWWigUXgHpf41q-vKh1SSg0

Gomá, J. (13 de noviembre, 2020). Javier Gomá: «Prefiero equivocarme antes que ser dócil a un Gobierno», entrevista. *Periodico ABC*. Recuperado de https://www.abc.es/cultura/abci-javier-goma-prefiero-equivocarme-antes-docil-gobierno-202011121856_video.html

Greppi, A. (2016). *Teatrocracia. Apología de la representación*. Madrid: Editorial Trotta.

Guriev, S., Melnikov, N., y Zhuravskaya, E. (2019). 3G Internet and Confidence in Government. *Quarterly Journal of Economics*. Recuperado de https://ssrn.com/abstract=3456747

Hermet, G. (2008). *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*. Barcelona, España: Los libros del lince.

Hopster, J. (2020). Mutual affordances: The dynamics between social media and populism. *Media, Culture & Society*. First Published September 24. Recuperado de https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0163443720957889

Innerarity, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.

Kierkegaard, S. (2010). *Diapsálmata. Repercusión de la tragedia antigua en la moderna. La validez estética del matrimonio. Temor y temblor*. Madrid, España: Gredos.

Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Maravall, J. M. (2013). *Las promesas políticas*. Barcelona, España: Galaxia Gutenberg.

Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism: Performance, political style and representation*. Stanford: Stanford University Press.

Ortega y Gasset, J. (27 de noviembre, 1923). Sobre la vieja política. *Periódico El Sol*.

Ortega y Gasset, J. (2008). *La rebelión de las masas*. Madrid: Editorial Tecnos.

Ortega y Gasset, J. (2012). Pidiendo un Goethe desde adentro. En torno a Galileo. Historia como sistema. Ideas y creencias. Prólogo a Historia de la Filosofía, de Émile Bréhier. La idea de principio en Leibniz. Madrid: Editorial Gredos.

Ortega y Gasset, J. (2014). *España invertebrada y otros ensayos*. Madrid: Alianza Editorial.

Przeworski, A. (2010). *Democracy and the limits of Self-Government*. New York: Cambridge University Press.

Rousseau, J. J. (2007). *El contrato social o Principios de derecho político*. Madrid: Editorial Tecnos.

Sloterdijk, P. (2020). *Las epidemias políticas*. Buenos Aires: Ediciones Godot.

Sottile, L. (19 de agosto de 2020). The chaos agents, *New York Times*.

Spengler, O. (2013). *La decadencia de Occidente. Tomo III*. Madrid: Espasa-Calpe.

Vallespín, F. y Bascuñán, M. (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.

Unamuno, M. (2000). *La agonía del cristianismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Waisbord, S. (2018). The elective affinity between post-truth communication and populist politics. *Communication Research and Practice*, 4(1), 17–34. Recuperado de https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/22041451.2018.1428928

Zanatta, L. (2014). *El populismo*. Buenos Aires: Katz Editores.

R E V I S T A
DERECHO ELECTORAL

SUMARIO ELECTORAL: UNA PROPUESTA PARA LA ATENCIÓN CÉLERE DE DENUNCIAS POR FALTAS ELECTORALES

Andrei Cambronero Torres*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_6

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 13 de noviembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 15 de diciembre de 2020.

Resumen: En el artículo se argumenta que es necesario disminuir los tiempos para la atención de denuncias por presuntas faltas electorales; por ello, se proponen dos modelos procesales sumarios, con base en los cuales la administración electoral podría tramitar tales reclamos de manera expedita.

Palabras clave: Faltas electorales / Procedimiento sumario / Procedimiento ordinario / Proceso electoral / Denuncias electorales / Trámite de reclamos electorales / Administración electoral.

Abstract: The article argues that it is necessary to reduce the time it takes to handle complaints for alleged electoral violations; thus, two models of summary proceedings are proposed based on which the Electoral Administration could deal with complaints more swiftly.

Key Words: Electoral violations / Summary proceedings / Ordinary proceedings / Electoral process / Electoral complaints / Process of electoral complaints / Electoral administration.

* Costarricense. Abogado, criminólogo y sociólogo. Correo electrónico: acambronero@tse.go.cr. Letrado de la Presidencia del TSE y profesor de la línea curricular de Teoría y Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, unidad académica en la que también se desempeñó como gestor de calidad, director de Asuntos Estudiantiles, miembro del Consejo Asesor de Facultad y miembro de la Comisión de Docencia. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Bachillerato en Sociología por la UCR.

1. Introducción

El Código Electoral (CE) tipifica varias conductas como faltas electorales que, según sus características, pueden ocurrir en cualquier tiempo o únicamente durante el período de campaña. Dentro del primer grupo, entre otras, se encuentran aquellas acciones que comportan propaganda con invocación de motivos religiosos (numerales 136 y 289), mientras que en el segundo tipo se puede mencionar, sin ser exhaustivo, la divulgación de encuestas y sondeos de opinión realizados por sujetos no inscritos ante la administración electoral (artículos 138 y 289).

De acuerdo con las normas de atribución, corresponde a la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE) actuar como órgano decisor de instancia (ordinal 296 del CE), competencia que incluye la recepción de la denuncia (cuando la hubiere) o el inicio oficioso de la investigación, la posibilidad de rechazar de plano gestiones, el ordenar la instauración de pesquisas preliminares o el procedimiento ordinario, el pronunciarse sobre informes de la Inspección Electoral y, evidentemente, el emitir el acto administrativo-electoral de primera instancia (sancionatorio o desestimatorio, según corresponda).

En cuanto al cauce que debe llevar este tipo de asuntos, la legislación establece que: "la determinación del hecho generador de la multa implicará la realización de un procedimiento administrativo ordinario a cargo de la Inspección Electoral, en el que se garantizará el debido proceso del presunto infractor" (artículo 297 del CE). Esa particularidad trae consigo la imposibilidad material de que, por ejemplo, si se denuncia una falta electoral en noviembre o diciembre del año previo a la elección, se pueda concluir -antes del día de las votaciones- con el procedimiento y, en consecuencia, de que se pueda tener certeza de si la persona o el partido denunciado es realmente responsable de la falta que se le atribuye.

El procedimiento ordinario, en términos generales, implica el acto de inicio, la imputación de cargos, la audiencia oral y privada (para evacuar la prueba), la fase de conclusiones, la elaboración y la emisión del informe final y el pronunciamiento del órgano de instancia; en esas etapas, además, pueden presentarse incidencias (como excusas o recusaciones) e impugnaciones (contra la imputación de cargos o la denegatoria de prueba)[1].

Importa hacer ver, además, que el plazo para la culminación de tales diligencias se torna indeterminable porque depende del tipo de prueba que se presente, de la cantidad de esta y de si su obtención es sencilla o no. De igual modo, debe considerarse la posibilidad de que, antes de instaurar tal procedimiento, se disponga una investigación preliminar, lo cual aumenta el tiempo para tener un panorama definitivo sobre la cuestión.

[1] Artículo 345 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP).

Otro asunto no menor es que los recursos humanos de la DGRE, durante el período de campaña, están enfocados en faenas sensibles de la organización de los comicios, tales como la inscripción de candidaturas, la preparación de la papelería y los enseres de la votación, la capacitación y la juramentación de los agentes electorales y, al acercarse el día de la elección, el reparto de los sacos con el material electoral, lo cual impide una dedicación absoluta de los esfuerzos a la atención de las denuncias.

Ahora bien, dentro del ámbito estrictamente jurídico, el ejercicio de la acción sancionatoria no se ve comprometido por el procedimiento plenario antes descrito, en el entendido de que jurisprudencialmente se ha precisado que el plazo de prescripción para las faltas electorales es de diez años. El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en la sentencia n.° 6229-E3-2015, indicó:

> este Tribunal estima imperativo señalar que ese plazo de prescripción decenal para el trámite de los procesos sancionatorios instados por la Dirección iniciará su cómputo **desde el momento en que la administración electoral tenga pleno conocimiento de los hechos que podrían configurar la falta electoral**, dado que será desde ese punto cuando la administración electoral podrá solicitar, en los términos de los artículos 296 y 297 del Código Electoral, el inicio del respectivo procedimiento administrativo ordinario por parte de la Inspección Electoral. [El resaltado es del original].

Sin perjuicio de lo anterior, es lo cierto que la demora en la resolución de estos asuntos podría, en ciertos escenarios, desgastar la confianza en el organismo electoral y algunos señalarán que la pronta resolución de denuncias forma parte de la pureza del sufragio o, también, que resulta ser una estribación del derecho a un voto informado.

En similar sentido, se da presión de la prensa para que se comuniquen cuáles serán los lapsos específicos para atender las denuncias ciudadanas, al tiempo que se generan discusiones en redes sociales acerca de la supuesta desidia de la administración electoral para conocer, por el fondo, los reclamos en punto a la supuesta invocación de motivos religiosos en propaganda, para citar uno de los temas que, en el pasado reciente, ha polarizado a la población nacional[2].

Sobre esa línea, el Semanario Universidad, en una entrevista realizada al magistrado presidente del TSE, reseñó:

[2] Sobre este punto ver, entre otras, notas periodísticas de cadenas internacionales, tales como "Elecciones en Costa Rica: «Elegidos por Dios», la intensa influencia de las iglesias evangélicas en los comicios de ese país" (Gil, 2018) y "Costa Rica elige presidente entre el desencanto y el fervor religioso" (Murillo, 2018). Además, puede consultarse el apartado relativo al tema de interés en *Religión en el Estado: dos casos polémicos* en Hidalgo (2018).

> Ante los señalamientos al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) por una supuesta inacción ante el uso recurrente de la religión en campaña política, su presidente Luis Antonio Sobrado, aclaró este miércoles que el TSE no puede enviar a la policía a los templos e iglesias para vigilar el cumplimiento de la ley.
>
> «A diferencia de lo que ha pretendido un sector de la opinión pública, no podemos meter a la policía en los templos como tampoco en las alcobas de las personas porque representaría una práctica autoritaria ajena a nuestro espíritu y praxis democrática», explicó el magistrado.
>
> Hacer eso sería una violación a dos derechos constitucionales: la libertad de culto y la libertad de expresión. «Esta relación entre religión y política es una relación delicada» porque están de por medio estos dos valores, añadió el magistrado entrevistado por el periodista de UNIVERSIDAD, Álvaro Murillo. (…)
>
> Sin señalar partidos, **Sobrado aceptó que «sin duda ha habido una mayor incidencia del aspecto religioso de las personas en la discusión política pre-electoral»** [el resaltado no es del original]. (Rodríguez, 2018).

Por ello, se considera pertinente, en las siguientes líneas, dar algunos elementos para la reflexión acerca de la pertinencia de generar un procedimiento más acotado para la investigación y el juzgamiento de las faltas electorales.

2. Algunas advertencias en punto al tema

Siempre es interesante hacer notar ciertas inconsistencias en los discursos de las personas. Como una de las manifestaciones más recurrentes de la fractura cognitiva está la desvinculación entre teoría y práctica o, para decirlo con un refrán popular, el famoso *haz lo que digo y no lo que hago*. Dentro del contexto de los procesos electorales difícilmente se encontrará alguna persona que no se sienta o no se llame a sí misma demócrata consagrada; enarbolando la bandera de los intereses del colectivo o del pueblo (sea lo que aquel sustantivo signifique), se hacen reclamos y se demandan ciertos comportamientos a los titulares públicos.

Evidentemente, es legítimo que los ciudadanos controlen el quehacer de las instituciones y sus representantes; el exigir rendición de cuentas y el velar por la corrección en las actuaciones es un derecho, pero también un deber de quienes son parte de la *polis*; sin embargo, algunas demandas riñen con el sistema y con el régimen político, de forma tal que no pueden ser aceptadas. Quizás esto parezca, para algunos, una arenga en favor del estatismo o una forma de eternizar dioses del ocaso, mas ello es una lectura apresurada de la idea que se pretende transmitir.

Las reglas dadas por el ordenamiento jurídico y los principios que se han convenido como pautas más abstractas para viabilizar las dinámicas en comunidad son el tinglado dentro del cual se libran las batallas; fuera de él, estaríamos en la anarquía o en algún lugar donde carecería de sentido discutir acerca de, por ejemplo, cómo deben tramitarse los asuntos en los despachos y en las oficinas gubernamentales. No se trata de mantener lo que ha sido estipulado en la legislación como una verdad incuestionable, sino que si la ley existe lo es para normar una serie de conductas de determinada manera y si los resultados no son los deseados, entonces lo que correspondería, en la mayor parte de los casos, es variar tales referentes jurídicos. El esperar que los operadores puedan sacar cualquier respuesta normativa azarosa, como si del sombrero de un mago se tratara, es desconocer la tradición jurídica continental (de la que Costa Rica es heredera) en la que las normas escritas son la fuente principal de derecho.

En ese sentido, sostener que la autoridad electoral falla al no aplicar automáticamente sanciones por faltas electorales, por más obvia o evidente que pueda parecer -para algunos- la incorrección, es omitir el procedimiento reglado previsto para ello. Los rasgos del régimen republicano tornan imposible la aplicación de "sanciones inmediatas", pese a que haya un segmento importante de la opinión pública (si es que eso fuera medible en cada caso) que así lo demande[3].

Volvamos a la fractura cognitiva. En teoría portamos en nuestro ADN el gen democrático, pero en la práctica aceptaríamos, en ciertos supuestos, acciones que en sí mismas contrarían los componentes más básicos de la democracia, como lo es el debido proceso en temas sancionatorios. Véase cómo la historia nacional da cuenta de esto.

La Junta Fundadora de la Segunda República, mediante el Decreto-Ley n.° 16 del 19 de mayo de 1948, creó el Tribunal de Sanciones Inmediatas, instancia jurisdiccional encargada de juzgar, en un procedimiento sumario, a quienes por pertenecer a los Gobiernos de Picado Michalsky o de Calderón Guardia o por integrar el grupo de los "Caldero-comunistas", habían cometido "hechos delictuosos" en el convulso contexto político de la época (ver artículo 1 del citado decreto-ley).

Pese a que dos de los principales motivos de la ruptura del orden constitucional en la segunda mitad de la década de 1940, según los discursos de sus protagonistas, fueron la pureza del sufragio y la defensa del sistema político republicano (Molina y Lehoucq, 1999), se creó un tribunal especial

[3] Pese a ser terreno fértil para la generación de burbujas epistémicas, un buen ejemplo de esto puede observarse en las interpelaciones que hacen, en Twitter, al perfil de la autoridad electoral para que actúe de inmediato en situaciones en las que se cree hay una transgresión electoral. Así, para ilustrar el punto, los usuarios @Lonchs (14 de marzo de 2018), @ragvenger (25 de marzo de 2018) y @Walkpsy (25 de marzo de 2018), por su orden, indicaban: Y usted @TSECostaRica ya ejerció su deber de multar a Fabricio Alvarado por usar la religión como campaña política? / Entiendo a Sobrado. Es imposible cerrar un partido que salió primero en primera ronda. De ahí las declaraciones tibias sobre mezclar política y religión. Entiendo que no se puede poner policías en cada iglesia. Pero póngase los pantalones y haga algo @TSECostaRica / ¡Esto es un relajo! ¡Es una barbaridad como el @TSECostaRica dejó que la religión fuese usada para manipular masas! Junto con esos, muchos más comentarios que pueden ser verificados ingresando en el TL (*time line*) de los citados usuarios y otros que siguen sus hilos.

y se previó un proceso rápido, desprovisto de plenas garantías como lo es el derecho a recurrir[4]. Precisamente, los perseguidos políticos padecieron de una manifestación del eficientismo penal[5], donde los vencedores los definieron como un enemigo atroz cuya amenaza debía, rápidamente, extinguirse.

Es claro que tal flexibilización del proceso judicial para la imposición de sanciones no tuvo la magnitud de otros ejemplos mundiales, como el nacionalsocialismo[6], pero sí es una muestra de que el deseo de reprimir conductas, si no se mesura, puede incluso resultar antagónico con los valores que se pretenden preservar con tal ejercicio del poder punitivo estatal.

De lo expuesto se obtienen tres ideas básicas para el desarrollo y la comprensión del tema que se propone:

- El ejercicio de la facultad sancionatoria del Estado debe darse en un proceso que, para cumplir con los requerimientos de la partitura democrática, debe tener ciertas características que son, valga decir, innegociables.
- Si se va a repensar el modelo procesal de las faltas electorales, se deben considerar los elementos que no podrán suprimirse, so pena de generar un trámite eficientista y poco legítimo.
- El interés de perseguir determinadas conductas coexiste con otros componentes del sistema normativo, por lo que debe buscarse un punto medio en el que se puedan satisfacer las demandas de ambos extremos de la ecuación.

3. Coyuntura crítica y oportunidad en la respuesta institucional ante las denuncias por faltas electorales

El sistema político presupone, entre sus dinámicas y sus procesos, la aparición de coyunturas críticas que pueden desenvolverse dentro de eventos decisivos para cada comunidad o para la sociedad como un todo. Cada vez con mayor frecuencia, los procesos electorales pueden incluirse en ese tipo de situaciones: como hitos colectivos representan el ejercicio de derechos fundamentales, al tiempo que pueden llegar a reflejar múltiples y variadas tensiones entre actores y fenómenos políticos del territorio en el que tienen lugar.

[4] El artículo 8.2h de la Convención Americana de Derechos Humanos estatuye, como una garantía judicial, el "derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior", prerrogativa ciudadana que fue ampliamente analizada en el caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, fallado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia de fondo del 2 de julio de 2004.
[5] Entre otros, Hassemer (1994) ha señalado que dos de las principales características del eficientismo penal son la flexibilización o la eliminación de garantías, en aras de hacer un proceso más rápido que, además, suponga una condena.
[6] Para un profuso abordaje de cómo el derecho alemán del nacionalsocialismo conculcó garantías propias de un esquema jurídico-penal republicano, se recomienda la obra del prof. Llobet Rodríguez (2018) "Nacionalsocialismo y antigarantismo penal (1933-1945)".

Ese carácter contencioso entre los citados actores puede derivar en una presión tal sobre el sistema que, pese a tratarse de una coyuntura ordinaria y supuestamente rutinizada como son los comicios, produzca una proliferación de situaciones que, en términos de la ciencia política, se constituya en, justamente, una coyuntura crítica, entendida esta como microeventos y acontecimientos que, bajo un contexto de alta complejidad política, tensan las dinámicas del sistema. En palabras de De Souza:

> La coyuntura es un desplazamiento significativo de la correlación de fuerzas en un breve plazo, a raíz de un acontecimiento desencadenante, que funciona frecuentemente como revelador de las contradicciones sociales e institucionales hasta entonces latentes. Se refiere a un momento determinado de duración breve. No existe un acuerdo sobre el periodo que abarca; a veces se habla de un año o de varios meses, y también otras veces se asume que una coyuntura solo dura unas semanas o quizás días. (2015, p. 3).

Uno de los elementos que componen las coyunturas críticas, vistas desde la dimensión política, es el *acontecimiento*. Esta categoría de análisis implica que cada ciclo de tensión se genera como producto de un suceso o evento que tiene una importancia simbólica en el imaginario colectivo y que le otorga razón de ser al proceso político. Cada acontecimiento, a su vez, viene con un mensaje que requiere ser canalizado, como *input*, en el sistema político (caja negra).

Hasta ahora muchas de las coyunturas críticas, que se han presentado en el marco de procesos electorales, fueron exitosamente digeridas por el sistema, aunque las respuestas normativas e institucionales llegaran pasado el lapso de vigencia política del acontecimiento. Es decir, el momento en el que surge la necesidad no siempre es correspondido con un *output* que se encuentre temporalmente alineado con el momento de la coyuntura crítica.

Ese desfase, entre el punto en el que nace el *acontecimiento* y aquél en el que el sistema responde, produce una distorsión en virtud de que, para el momento en el que se genera el *output*, ha fenecido el carácter crítico de la coyuntura y, en algunas otras ocasiones, inclusive se ha extinguido el requerimiento de la comunidad política para que la autoridad electoral (como institución sociopolítica) resuelva la disputa que se ha puesto en su conocimiento.

En los últimos procesos electorales, la adscripción a determinadas tendencias lo ha sido a partir de su posicionamiento en temas que polarizan a la población; en los comicios de 2018, por ejemplo, la religión en la política fue uno de los tópicos de mayor efervescencia, lo cual llevó a poner en la palestra los tiempos de resolución de las denuncias por invocación a motivos religiosos en

propaganda[7]. Véase cómo la coyuntura crítica (provocada por el citado escenario) puede tensar las relaciones y los procesos específicos de tal forma que, en torno al *acontecimiento*, se produzca en el imaginario una serie de preferencias y de motivaciones (positivas o negativas) con respecto a cada una de las fuerzas en competencia.

La autoridad electoral, prevista como el órgano institucional a cargo de receptar el *input* (demandas ciudadanas sobre el tema religioso en las campañas) y convertirlo en una respuesta determinada a la comunidad política, no cuenta con el utillaje normativo para dar la respuesta dentro del lapso coyunturalmente crítico para la respectiva contienda. Esto produce que, al momento en que el colegio electoral acude a las urnas, en realidad lo hace con una preferencia o una motivación que podría estar distorsionada (hipótesis).

Además de que el *acontecimiento* surge como una perturbación coyuntural dentro del proceso, la previsión normativa de un procedimiento que -por su naturaleza- no es célere podría considerarse como un elemento que fomenta la desinformación para el momento de tomar la decisión electoral. No se tiene certeza, al momento de la votación, si los actores son responsables o no de las faltas que se les endilgan.

Frente a ese panorama, se puede hipotetizar que tanto la acción como la omisión del plano institucional tienen repercusiones en la dimensión sociopolítica de la coyuntura crítica. Si se tienen las herramientas normativas para actuar en tiempo, el poder público puede dar una solución que proporciona certeza respecto de las acusaciones por presuntas faltas electorales, lo cual brinda insumos informativos para que cada elector sopese su decisión. Por el contrario, el no dar respuesta oportuna a una denuncia, por una supuesta incorreción que está ligada a un tema especialmente sensible (según el comportamiento de la respectiva campaña), deja que la percepción del electorado, respecto de las acusaciones, se fragüe al arbitrio de la opinión pública y de los juicios mediáticos, esto -a su vez- podría incidir en la toma de la decisión electoral.

La necesidad material de un procedimiento sumario para la atención de faltas dentro de un proceso electoral radica en conectar temporalmente el *acontecimiento* crítico de una coyuntura con el momento en que, oportunamente, el sistema político debería generar el *output* requerido por el colectivo.

[7] Por ejemplo, en la nota "Voto religioso pone en apuros al TSE" (Cordero, 2018) se indicaba que las denuncias por motivos religiosos no serían resueltas antes de los comicios de 2018 por el procedimiento que conllevaban. En similar sentido, la iniciativa *Voz y Voto* señalaba que "TSE no garantiza resolver quejas por religión antes de elecciones" (Ramírez,2018).

Debe observarse que la coyuntura crítica no solo es el momento político-electoral que le da nacimiento al objeto de la controversia, sino también el periodo que justifica y hace necesaria la resolución dentro de un término que culmina con el instante definitivo en el que el elector debe plasmar su opción política mediante el sufragio. En esencia, variar el modelo se trataría de una homologación sobre el lapso del *acontecimiento,* en los términos de esa coyuntura crítica, con el concepto jurídico-procesal de *interés actual*.

Antes de concluir este apartado, por transparencia, debe señalarse que en otro espacio se ha indicado que es recomendable suspender la tramitación de causas por delitos electorales desde la convocatoria a la elección y hasta el día de las votaciones, con el fin de no provocar inequidad en la contienda. Específicamente, acerca de este punto se reflexionaba:

> debe tomarse en consideración que, si se acusa o celebra un juicio por un delito electoral durante la campaña, esto será utilizado como un elemento de persuasión para invitar al abandono de una tendencia política, pese a que los candidatos actuales no hayan tenido nada que ver con las delincuencias por juzgar (costo político asociado a pertenecer al partido cuestionado). (Cambronero, 2018, p. 248).

Sin perjuicio de lo anterior, es menester hacer notar que entre los delitos y las faltas hay importantes diferencias. En primer término, la responsabilidad penal es personalísima, de suerte que, por el principio de intrascendencia de la pena[8], no sería admisible que una plataforma política se vea afectada por una condena a uno de sus antiguos militantes; de igual modo, los actuales candidatos no deberían ver diezmado su caudal electoral por las incorrecciones de otros sujetos. Tratándose de las faltas, más bien, la propia agrupación, como colectivo, sí puede ser responsable del ilícito, por lo que se torna necesario conocer de su responsabilidad antes de los comicios.

Por otro lado, como se razonaba líneas atrás, en el caso de ciertas faltas puede estar de por medio un tema que sustente una coyuntura crítica, momento álgido respecto del cual, en un ejercicio de ponderación, debe preferirse su atención y cuya disolución debe perseguirse, antes de poner en riesgo la credibilidad o la estabilidad del sistema institucional.

Así las cosas, se considera que hay diferencias entre ambos tipos de ilícitos electorales (faltas y delitos) las cuales llevan a sostener que en unos sea deseable su conocimiento y resolución antes de la votación y en los otros sea pertinente reservar el juzgamiento para períodos distintos a los de campaña.

[8] En resumen, hace referencia a que la pena no puede transcender (afectar) a otras personas más allá del autor del delito (Zaffaroni, 2012).

4. Procedimiento sumario: ¿una posibilidad?

En el derecho romano lo sumario estaba reservado para cuestiones provisorias y previas; por ejemplo, para verificar el interés en la causa, constatar la titularidad del bien o del derecho que se demandaba o, podríamos decir hoy, para la adopción de una suerte de medidas cautelares (Biondi, 1920). Por su parte, en el derecho canónico medieval, "los pontífices se ocupan de la situación [referido a necesidades emergentes del proceso de administración de justicia]; para que las controversias no sean perpetuas, pero sin sacrificar el mejor conocimiento de la verdad sustancial" (Coretti, 2019, p. 51).

Como puede observarse, en ambos antecedentes hay una preocupación por la celeridad en la resolución, pero, tratándose de la normativa desarrollada en los siglos XIII y XIV, tal rapidez solo podría lograrse en ciertos casos a costa de eliminar algunas etapas del proceso plenario y restringiendo los lapsos para llevar a cabo actos específicos. De hecho, Clemente V se preocupó por precisar de cuáles podría prescindirse y cuáles, en definitiva, deberían estar siempre presentes en las diversas diligencias (Coretti, 2019).

Ahora bien, en el derecho contemporáneo podemos identificar -en las diversas legislaciones- normas que viabilizan, para escenarios puntuales, caminos procesales más cortos; solo para mencionar el medio nacional, se tiene que los códigos Procesal Civil[9] y Procesal Penal[10], así como la Ley General de la Administración Pública[11] dedican varios artículos a desarrollar un *iter* acotado para el conocimiento de ciertos asuntos. Sin perjuicio de ello, conviene subrayar que, como se hizo ver en la introducción de este artículo, la legislación electoral no contempla un procedimiento específico para las faltas electorales, pues la decisión del legislador fue hacer un reenvío normativo al procedimiento ordinario de la LGAP.

En este punto podría pensarse en por qué remitir a ese cauce y no a otros que sean, por ejemplo, de naturaleza jurisdiccional o, al menos, más cortos (optar por el procedimiento sumario de la citada ley general); no obstante, hay razones que justifican tal proceder legislativo. En primer término, la DGRE es un órgano administrativo-electoral, o sea, su naturaleza es administrativa y, en consecuencia, las normas jurisdiccionales no se adecuarían a su función.

[9] Consúltese el capítulo II, título I del libro segundo de esa ley.
[10] La normativa procesal penal no prevé un procedimiento sumario y, evidentemente, no podría hacerlo, en tanto se trata de la rama en la que se irroga la pena más grave del ordenamiento jurídico. La flexibilización de garantías en el proceso penal supondría una migración a formas autoritarias del poder punitivo. Sin perjuicio de ello, sí puede catalogarse como una vía más expedita el "procedimiento abreviado" (título I del libro II), en el que, a cambio de que el imputado acepte la responsabilidad penal se pasa a la fase de sentencia, sin necesidad de una evacuación en juicio de la prueba. Tal figura, entonces, sí torna más expedito el juzgamiento y reduce las etapas procesales, como componente de estas formas acotadas de resolver los asuntos.
[11] Ver capítulo segundo del título sexto de la Ley General de la Administración Pública.

Sobre ese tema, el TSE, en la resolución n.° 4158-E3-2016, señaló:

> … por las especiales características institucionales del Organismo Electoral costarricense, debe entenderse que, por regla de principio, la DGRE es la instancia de mayor jerarquía en los asuntos propios de la Administración Electoral. Así, cuando el Código Electoral asigna a ese reparto administrativo la competencia para conocer de las faltas que lleguen a cometerse, el acto que supone el agotamiento de la vía administrativo-electoral es aquel que resuelva el eventual recurso de revocatoria que, contra un acto sancionatorio en esa materia, llegue a interponerse.
>
> Lo anterior es armónico con el modelo de Justicia Electoral previsto constitucional y legalmente, puesto que si la persona (física o jurídica) contra quien se impone la sanción presenta una apelación electoral, esta será conocida por este Tribunal Supremo de Elecciones en su dimensión de Juez especializado de la República. En otros términos, el agotamiento de la vía administrativo-electoral se da con el pronunciamiento de la DGRE en punto a la revocatoria interpuesta, habida cuenta que la posterior revisión de la resolución de fondo –vía impugnación en los términos de los artículos 240 y siguientes del citado código– tiene el carácter de proceso jurisdiccional. (TSE, 2016).

Al clarificarse el tipo de órgano de instancia que es la DGRE, se entiende justificada la decisión de optar por el derecho administrativo, pero dentro de esas reglas estaba la posibilidad de que se remitiera al procedimiento ordinario (como ocurre) o al sumario. Al revisarse el ámbito de aplicación del primero de los *iter* procesales mencionados, se constata que, en una interpretación *prima facie* tuitiva, podría considerarse la imposición de una multa por falta electoral como un perjuicio grave que impone una obligación (la de pago) y que, en consecuencia, se cumple el supuesto del ordinal 308.1 a) de la LGAP, sea, la necesidad de llevar a cabo el procedimiento plenario.

Ante ese panorama pareciera que no existe mucha posibilidad de maniobra en punto a sugerir una variación en los procedimientos; empero, las especiales particularidades del fenómeno electoral sí tienen la entidad suficiente para ello. De hecho, el TSE, en la resolución de las 10:00 horas del 19 de mayo de 2020, indicó:

> … el trámite de asuntos contencioso-electorales por presunta beligerancia política debe apegarse a los lineamientos procesales previstos en la Ley General de la Administración Pública para el "procedimiento ordinario" (ordinal 269 del Código Electoral). Sin embargo, ese uso de reglas instrumentales del Derecho Administrativo no tiene la entidad suficiente para variar la naturaleza electoral de este tipo de procesos.

Si bien el pronunciamiento de los jueces electorales lo es con ocasión de las denuncias por beligerancia política[12], lo cierto es que un punto central por rescatar es el señalamiento acerca de la especificidad de lo electoral y cómo reglas del derecho administrativo son instrumentales. En otros términos, el trámite por seguir no es un fin en sí mismo, más bien es el medio para poder cumplir con componentes axiológicos que se encuentran en el fundamento de las normas sustantivas.

Por principio de lesividad[13], las normas represivas se justifican siempre que, por su intermedio, se pretenda proteger determinados bienes o intereses que resultan relevantes para el colectivo social. En materia de faltas electorales, se pueden identificar la libre determinación del votante, la transparencia en el financiamiento de las agrupaciones políticas, el adecuado funcionamiento de las juntas electorales (como garantía de pureza del sufragio) y la equidad en la contienda como algunos de los bienes protegidos.

En aquellas ilicitudes que comportan una afectación a la libre determinación del votante, el interés actual de la causa lleva a pensar que su resolución debe darse antes del día de las elecciones, en tanto lo que se busca es reprimir conductas que condicionen el derecho que tiene el ciudadano de decidir, libremente y en consciencia, la opción política que mejor le parezca.

Como se ha insistido, el diseño procesal actual impide que esto ocurra, por lo que, al menos en tales casos, deben explorarse otras alternativas, como el procedimiento sumario. Tal opción permitiría armonizar las garantías de las partes, al tiempo que satisface los intereses tutelados por las normas prohibitivas; eso sí, el nuevo modelo debe prever aspectos que no están contemplados en la descripción de etapas del procedimiento sumario de la LGAP, por lo que sería imperioso gestar uno *sui generis*. En efecto, al tratarse de diligencias administrativo-sancionatorias, no es posible prescindir de la imputación, la posibilidad de que se ofrezca prueba de descargo y un espacio para oponer excepciones.

Precisamente, el TSE, en su jurisprudencia, ha señalado cuáles son los actos y etapas mínimas que han de observarse dentro de las agrupaciones políticas cuando se pretenda disciplinar a algún correligionario (ver, entre otras, las resoluciones n.^{os} 160-E-2005 y 809-E-2007); así, *mutatis mutandis*, tales elementos podrían servir de parámetro para el diseño de un modelo procesal administrativo-electoral para el juzgamiento de faltas que permita conocer las resultas de la denuncia antes de los comicios.

[12] Su trámite se desarrolla en el capítulo VIII del título V del CE.
[13] Entre muchas otras definiciones posibles, la Sala Constitucional ha dicho que "El principio de ofensividad o lesividad exige que no haya delito sino se pone, con la conducta del sujeto activo, en peligro de un bien jurídico («nullum crimen sine injuria»). La protección de bienes jurídicos se reputa en las sociedades democráticas como la justificación de las prohibiciones penales, constituyéndose esta finalidad en un verdadero límite al poder punitivo estatal." (Sentencia n.º 2009-14015).

En la sentencia n.º 2719-E1-2020, los magistrados electorales reiteraron que, en los procedimientos sancionatorios, debían estar presentes, como mínimo, "la imputación de cargos, el derecho de defensa (que incluye el derecho a audiencia y a ofrecer prueba de descargo), el acceso al expediente, la adecuada notificación de las actuaciones, la fundamentación de las decisiones y el derecho a recurrir la resolución desfavorable". Desde esa perspectiva, el procedimiento para el juzgamiento de faltas electorales podría simplificarse de forma tal que incorporara esos elementos, acompañados de plazos -en principio perentorios- para viabilizar que la resolución del asunto se dé antes de la jornada de votación.

En cuanto a esa oportunidad para resolver, no es ocioso precisar que habrá reclamos que se presenten a pocos días de las votaciones o, incluso, el propio día de estas[14], supuestos en los que es materialmente imposible tener una resolución definitiva antes de las elecciones, por más que se genere un modelo expedito de tramitación.

Otro aspecto por tener en cuenta es que las faltas electorales, según su tipo, tienen distintos niveles de dificultad en lo que a determinar la verdad de los hechos se trata; por ejemplo, hay conductas disvaloradas que son de mera constatación y otras que requieren una investigación y diligencias probatorias más complejas. Piénsese en el miembro de una junta receptora de votos que no se presenta el día de las elecciones a recibir el voto de sus conciudadanos o el tesorero de la agrupación política que no entrega, en tiempo, a la administración electoral el reporte de sus estados financieros[15]; en esos escenarios, el *thema probandum* se dilucida con la verificación en el padrón registro (para el caso de la inasistencia) y con una certificación de que la respectiva documentación no ha ingresado al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos. Esas pruebas son de rápida recopilación, con lo que el procedimiento se entendería célere *per se*.

En la otra acera estarían aquellas denuncias que requieren de mayores medios probatorios o de algunos de estos que supongan un examen más detallado del respectivo elemento de prueba.

Dentro de este grupo estarían conductas en las que, sin ser exhaustivo en la enumeración, se deba corroborar la identidad del autor (divulgación de encuestas de opinión por redes sociales), transgresiones a las normas de contenido en la propaganda cuando el mensaje no sea del todo explícito en cuanto a la violación, ciertas modalidades de desobediencia a las regulaciones acerca de reuniones, mítines y desfiles.

[14] En este aspecto hay que tener presentes las faltas que, por la construcción de la norma prohibitiva, solo pueden ser cometidas durante la jornada electoral, como es el caso del miembro de una junta receptora de votos (tipo de junta electoral) que se presenta en estado de ebriedad a servir el cargo (artículo 290 inciso a. del CE). Está dentro de este grupo también la falta en la que incurre el patrono por no permitir que alguno de sus trabajadores se ausente para emitir su voto (numeral 292 del CE).

[15] Estas conductas están tipificadas en los artículos 290.b y 88 párrafo final en relación con el numeral 287.a del CE.

Como puede apreciarse, las particularidades de cada una de las faltas hacen posible pensar en diversos tipos de procedimientos siempre dentro de un paradigma abreviado, aunque es innegable que habrá casos que, por sus especificidades, deberán conocerse por la vía plenaria. En consecuencia, un nuevo diseño procesal debería incluir una cláusula según la cual, a petición de parte o por decisión debidamente fundada de la administración electoral, una denuncia pueda -luego de saberla admisible- ser calificada como "asunto complejo" y, en consecuencia, estarse al trámite ordinario previsto actualmente en la legislación.

De no ser el caso, se proponen, para la discusión, las dos vías sumarias[16] que se detallan a continuación:

a) **Faltas cuya dinámica de comisión se asemeja a incorrecciones de mera constatación.** Líneas atrás se mencionaban cuáles podrían ser ilicitudes que encuadren en esta denominación de "mera constatación", ese carácter facilita su juzgamiento y, en consecuencia, permite pensar en un trámite sumamente expedito sin que ello implique la negación de las garantías procesales.

   Recibida la denuncia o enterada la administración electoral, por cualquier medio, de que se ha infringido la normativa, procede a hacer un análisis inicial de la cuestión. Podría pensarse que, en estos escenarios, siempre se sorprenderá en flagrancia al infractor; no obstante, hay casos en los que resulta necesario determinar si están todos los elementos para proceder.

   Piénsese en la colocación de propaganda en mobiliario urbano; si el sujeto es visto e identificado al momento de realizar la acción, será una falta de fácil tramitación, pero si solo se observa una calcomanía de una agrupación política en un poste del alumbrado público o en la banca de un parque, se echa de menos un dato esencial para iniciar el trámite: la identificación del supuesto autor. Por ello, es necesaria la valoración inicial a la que se aludía.

   Si la denuncia es procedente y se cuenta con los demás requisitos, entonces la DGRE imputaría la falta y otorgaría un lapso de tres días para que se presenten alegatos y pruebas de descargo, una vez transcurrido ese plazo se pasa a resolver, dentro de los cinco días siguientes y mediante acto fundado, acerca de la responsabilidad administrativo-electoral.

[16] El establecimiento de procedimientos distintos según el tipo de falta no es extraño en los modelos procesales comparados; por ejemplo, en el caso mexicano, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el título primero de su libro octavo, prevé cauces de diferente complejidad y variable duración, según el ilícito que se esté juzgando. Entre los más céleres se encuentran los trámites relacionados con supuestas incorrecciones en propaganda, cuyos plazos incluso están previstos para que las partes y el órgano resolutor lleven a cabo actos procesales en horas.

Contra tal pronunciamiento cabría el recurso de apelación electoral previsto en los numerales 240 y siguientes del CE.

Como se desprende de lo anterior, en poco menos de dos semanas se tendría una resolución de instancia acerca de los hechos denunciados. En este tipo de trámite no se realizaría audiencia oral y privada (el derecho de defensa se ejercería en la contestación a la imputación de cargos) y, por regla de principio, no habría necesidad de efectuar diligencias probatorias; únicamente, correspondería valorar la prueba documental[17] que se presente.

Sobre la fase de impugnación, sería pertinente, además, establecer un plazo dentro del cual el TSE debe atender el recurso de apelación que eventualmente llegue a interponerse contra la decisión del órgano de instancia.

Presentado de forma gráfica, en la figura 1, el procedimiento sumario que se propone para asuntos de mera constatación luce así:

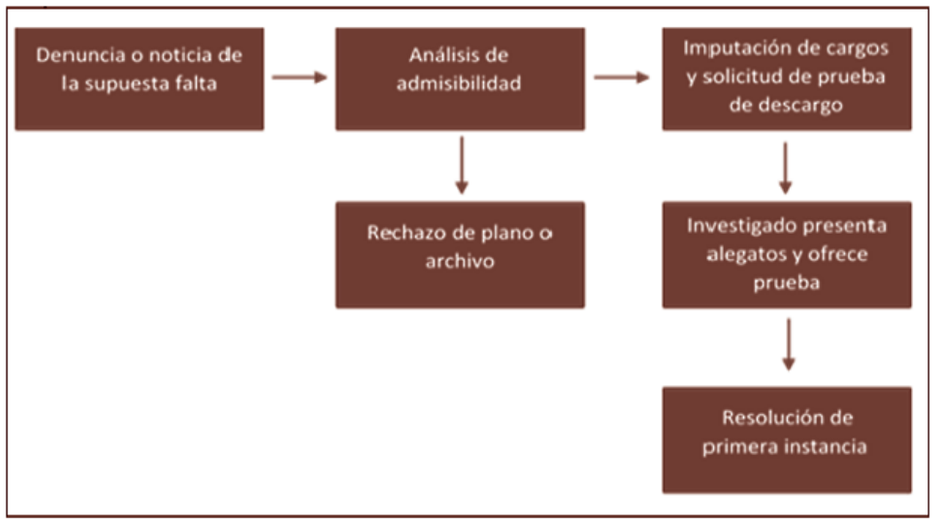


Figura 1. Gráfico de procedimiento sumario para asuntos de constatación.

b) Procedimiento sumario para faltas en general. En realidad, durante las primeras etapas (recepción de denuncia y análisis de admisibilidad) no hay mayores diferencias en relación con el trámite expuesto anteriormente. Sin embargo, al considerarse que se conocerán por esta vía conductas que requieren diligencias probatorias de cierta complejidad, el asunto

[17] Entiéndase incluidos los escritos, fotografías, grabaciones, material audiovisual (como videos), entre otros.

se instruiría en la Inspección Electoral, departamento que, inicialmente, llevaría a cabo las pesquisas necesarias para hacer acopio de la prueba que considere pertinente (esto en razón de que no habría oportunidad para realizar una investigación preliminar).

Luego, se haría la imputación de cargos y se pondrían en conocimiento de la persona investigada las piezas del expediente. Así, en un plazo de tres días hábiles, la parte tendría la oportunidad de oponer excepciones, realizar sus alegatos y ofrecer prueba de descargo.

Con esos elementos o transcurrido el lapso otorgado sin que se hubiera pronunciado el presunto autor, la Inspección Electoral, dentro de los cinco días hábiles siguientes, emitiría el informe final que, en los tres días siguientes, deberá conocer y pronunciarse sobre él la DGRE. La duración máxima del sumario electoral no podrá exceder los veinte días hábiles.

Como se habrá concluido a esta altura, el procedimiento es muy similar al normado en los numerales 321 a 325 de la LGAP; no obstante, hay especificidades propias como la posibilidad de presentar defensas[18], el aportar prueba y el establecimiento de plazos específicos para cada etapa.

Tal cual se hizo ver en el sumario para faltas de mera constatación, correspondería, además, fijar un plazo para que la magistratura electoral conozca de la eventual acción impugnatoria que llegue a interponerse contra la decisión de la DGRE.

El procedimiento descrito en este acápite, se muestra en la figura 2.

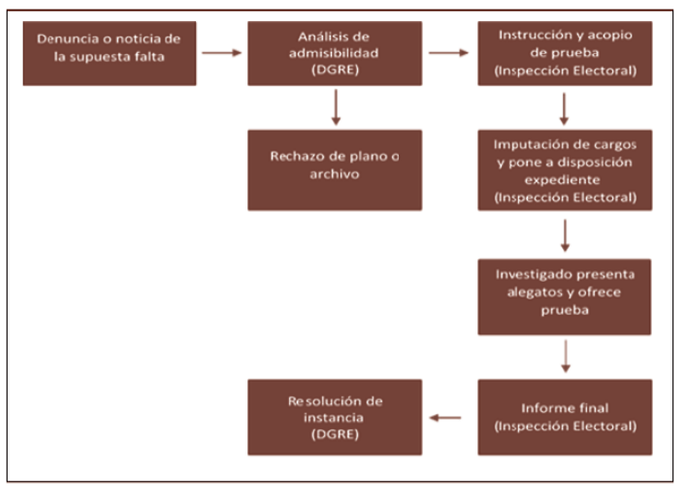


Figura 2. Gráfico de procedimiento sumario para faltas en general.

[18] Se utiliza de forma genérica tanto para referir a defensas en el sentido jurídico estricto como a excepciones.

Ahora bien, para ambos tipos de modelos procesales aplicaría que el investigado, una vez imputados los cargos, tiene pleno acceso al expediente y que es dable contar con el patrocinio letrado, si así se desea. De otra parte, no está demás señalar que la DGRE sería la responsable de determinar, según las especificidades del caso, cuál vía procesal sumaria es la idónea e, incluso, si corresponde, más bien, optar por el proceso ordinario[19].

En esa línea de las valoraciones iniciales, sería recomendable que la administración electoral contara con criterios de admisibilidad robustos y predefinidos con base en las líneas jurisprudenciales del TSE, para así calificar en un tiempo menor los asuntos. Al mapearse características recurrentes en los alegatos de los denunciantes según tema, podrían construirse plantillas que permitan, en un tiempo breve, comunicar el rechazo de plano de la gestión si es lo procedente, rapidez en la respuesta que disminuye la expectativa y las ansias de persecución: las personas suelen pensar que si la primera respuesta demora en llegar es porque se está dando un análisis que implica la admisión de la denuncia. En contraposición, tal definición de parámetros también facilitaría el inicio del procedimiento.

Por último, debe tenerse en consideración que esta propuesta requeriría una reforma legislativa, en tanto crea nuevas vías procedimentales y readecua competencias[20]. Adicionalmente, se tornaría imperiosa una evaluación acerca de la estructura organizacional-funcional de la DGRE y de la Inspección Electoral, a fin de determinar qué recursos adicionales a los existentes (humanos y materiales) se requerirían para la implementación de estos cambios.

5. Reflexión final

Los procesos electorales siempre han traído consigo desacuerdos y denuncias recíprocas entre las diversas tendencias políticas. Por más de setenta años, la autoridad electoral costarricense ha arbitrado, de forma solvente, los conflictos y ha garantizado con ello la legitimidad de los procesos comiciales como un todo y de los resultados de las urnas en lo particular.

Sin embargo, la aparición de plataformas virtuales que amplifican los bulos y la convicción de que solo personas impolutas deben llegar a los cargos de representación hacen que sea cada vez más importante resolver, antes del día de la votación, la mayor cantidad de disconformidades que

[19] Si bien el plazo de prescripción de las faltas es decenal, nada obsta para que, a nivel administrativo, se establezcan tiempos de investigación y de resolución. De hecho, esa práctica no es extraña, puesto que, por ejemplo, la Fiscalía General de la República, en circulares como la n.° 15-ADM-2005 y en la instrucción general n.º 1-2012, ha fijado plazos a los fiscales y al OIJ para llevar a cabo las investigaciones de los delitos, pese a que el lapso de prescripción de estos sea mucho más amplio que el otorgado por los jerarcas de esa institución. Lo anterior favorecería, desde otro ángulo, a una resolución más rápida de las denuncias, aunque estas se tramiten por la vía ordinaria.

[20] Véase que en el sumario de mera constatación no instruye, ni interviene en modo alguno, la Inspección Electoral, lo que obligaría a variar el numeral 297 del CE.

se pongan en conocimiento de la administración electoral. Por más que se pregone el principio de inocencia, en la práctica la sola existencia de acusaciones en contra de algún candidato o de alguna agrupación provoca maquinaciones en el electorado que pueden ir desde un juzgamiento anticipado con el consecuente retiro del favor político (por hacer culpable a quien aún no lo es), hasta la descalificación del contrincante que interpone el reclamo, por considerarse que echa mano de argucias jurídicas para aumentar su caudal.

Como quiera que sea, lo deseable es que exista certeza en punto a la disconformidad planteada, así cada elector podrá sopesar, según los hechos que se tuvieron por probados en una resolución, si las acciones de los diversos actores en contienda ameritan que se les apoye o bien que se les descarte como opción para darles el voto. Esa certidumbre acerca de los asuntos se torna aún más relevante cuando la controversia se relaciona con un tema polarizante o versa sobre algún aspecto que esté siendo el centro de la campaña política; en esos escenarios, la oportuna atención no solo podría generar confianza en el propio sistema, sino, de gran relevancia, podría funcionar como una válvula de descompresión para eventuales coyunturas críticas.

El diseño procesal actual impide que las faltas electorales sean resueltas de forma célere; por ello, sería aconsejable pensar en variaciones que, sin sacrificar las garantías propias de un sistema sancionatorio en democracia, favorezcan la atención expedita de los casos. Una de las formas para lograrlo es, como se desarrolló en los apartados anteriores, creando dos vías sumarias, una para asuntos de "mera constatación" y otra para el resto de ilícitos electorales.

Ciertamente, las condiciones socioeconómicas del país dificultan los cambios normativos que requieran, para su implementación, de nuevos recursos; no obstante, en este tema debe hacerse una profunda reflexión sobre los costos y los beneficios que podrían darse con un aparato institucional dotado de las herramientas procedimentales suficientes para una oportuna atención de las denuncias por faltas electorales suscitadas en el período de campaña.

Sin perjuicio de lo anterior y como una medida paliativa, se podría hacer una suerte de diagramas de Gantt fijados en un cálculo temporal retrospectivo. O sea, tomando como punto máximo de resolución la fecha de la convocatoria a la elección del siguiente proceso comicial, estimar cuánto podría tardar cada etapa de los procedimientos.

Entonces, podría entenderse que hay hasta dos años para la resolución, dentro de los cuales se podrían establecer plazos administrativos internos. Por ejemplo, de 15 a 30 días hábiles para pronunciarse sobre la admisibilidad; hasta 6 meses para llevar a cabo la investigación preliminar y un mes más para pronunciarse -en instancia- sobre las conclusiones de aquella; hasta 9 meses para el procedimiento ordinario y 3 meses adicionales para las fases recursivas.

Tiempos similares a esos permitirían iniciar un nuevo proceso electoral con las denuncias resueltas, los cuales dan certeza y evitan escenarios de preguntas como "qué ocurrió con las denuncias del proceso anterior", "para qué denunciar si ya estamos en otro proceso y aún están pendientes las denuncias de hace dos años o más". Esas interrogantes siempre surgen, pero quienes las formulan parecen dejar de lado que los lapsos para atender el repetidamente citado tipo de denuncias (por faltas) provienen del diseño procesal previsto en la legislación. Además, valga decir, la instancia instructora (la Inspección Electoral) recibió nuevas competencias con la promulgación del CE vigente (2009), sin que, por las restricciones presupuestarias y de generar plazas nuevas, pudiera tener el crecimiento adecuado para desempeñar tales funciones.

Esta no es una temática sencilla de abordar como país; empero, el iniciar con un debate de ideas ya es un primer paso para su atención. Este es un llamado a llevar a cabo ese intercambio y a que se tenga en cuenta que la demora en la atención de ciertos asuntos -por parte de los titulares públicos- suele ser un problema estructural, algo más complejo y elaborado que decir "no se mueven los expedientes por la desidia o por la falta de interés de los funcionarios responsables".

Referencias bibliográficas

Biondi, B. (1920). *Summatim cognoscere*. Italia: Istituto di Diritto Romano.

Cambronero, A. (2018). *La justicia penal electoral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial IFED.

Código Electoral. (2009). Ley 8765 del 19 de agosto. Publicada en el Alcance n.° 37 de La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre de 2009. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Código Procesal Civil. (2016). Ley 9342 del 3 de febrero. Publicada en La Gaceta n.º 68 del 8 de abril de 2016. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Código Procesal Penal.(1996). Ley 7494, del 10 de abril. Publicada en el Alcance n.° 31 de La Gaceta n.º 106 del 4 de junio de 1996. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Constitución Política de la República de Costa Rica. (7 de noviembre de 1949). Recuperada de: http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de: www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

Cordero, M. (30 de enero de 2018). Voto religioso pone en apuros al TSE. *Semanario Universidad*. Recuperado de: https://semanariouniversidad.com/pais/voto-religioso-pone-apuros-al-tse/

Coretti, M. (Enero-junio, 2019). Del *summatim cognoscere* al proceso de plano: la sumariedad en el derecho romano y en la Edad Media. *Vergentis*. *Revista de Investigación de la Cátedra Internacional Conjunta Inocencio III*, n.º 8, 45-58.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2004). Sentencia del caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, del 2 de julio de 2004. Recuperado de: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_107_esp.pdf

De Souza, H. (2015) Cómo hacer un análisis de coyuntura. En *Colección Reflexión-Acción*. Corporación Integral para el Desarrollo Cultural y Social. CODECAL.

Decreto-Ley n.º 16 (19 de mayo de 1948). Junta Fundadora de la Segunda República.

Fiscalía General de la República de Costa Rica. (2005). Circular n.° 15-ADM-2005 del 22 de agosto de 2005.

Fiscalía General de la República de Costa Rica. (2011). Instrucción General n.° 1-2012, aprobada el 13 de diciembre de 2011.

Gil, T. (1 de abril de 2018). Elecciones en Costa Rica: "Elegidos por Dios", la intensa influencia de las iglesias evangélicas en los comicios de ese país. *BBC News*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43582350

Hassemer, W. (Marzo de 1994) El destino de los derechos del ciudadano en un derecho penal "eficaz". *Revista de Ciencias Penales*, (8), 3-9.

Hidalgo, R. (2018). Religión en el Estado: dos casos polémicos. *Revista IUS Doctrina,* 11(1). Costa Rica: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Recuperado de: https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina

Ley General de la Administración Pública. (1978). Ley 6227, del 30 de mayo. Publicada en La Gaceta n.º 102 del 30 de mayo 1978. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Llobet, J. (2018) *Nacionalsocialismo y antigarantismo penal (1933-1945)*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.

Molina, I. y Lehoucq, F. (1999) *Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica: 1901-1948*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Murillo, A. (2 de febrero de 2018). Costa Rica elige presidente entre el desencanto y el fervor religioso. *The New York Times*. Recuperado de: https://www.nytimes.com/es/2018/02/02/espanol/america-latina/costa-rica-elecciones-presidente-desencanto.html

Quirós, C. (1983) Los tribunales de probidad y de sanciones inmediatas (de junio 1948 a noviembre de 1949). Serie: *Documentos*. Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Centro Regional de Occidente.

Ramírez, L. (22 de enero de 2018). TSE no garantiza resolver quejas por religión antes de elecciones. *Voz y Voto*. Recuperado de: https://www.vozyvoto.org/politica/nota/quejas-religion-campana-podrian-resolverse-despues-elecciones

Rodríguez, F. (21 de marzo de 2018). Presidente del TSE: «No podemos meter a la policía en los templos». *Semanario Universidad*. Recuperado de: https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/video-presidente-del-tse-no-podemos-meter-a-la-policia-en-los-templos/

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. (2009). Sentencia n.° 2009-14015 de las 14:33 horas del 1.º de setiembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. (2005). Resolución n.º 160-E-2005 de las ocho horas con cuarenta y cinco minutos del veinte de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. (2007). Resolución n.º 809-E-2007 de las ocho horas del dieciocho de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. (2015). Resolución n.º 6229-E3-2015 de las quince horas cuarenta y cinco minutos del ocho de octubre.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. (2016). Resolución n.º 4158-E3-2016 de las quince horas del dieciséis de junio.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. (2020a). Resolución n.º 2719-E1-2020 de las nueve horas con cuarenta minutos del doce de mayo.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica. (2020b). Resolución de las diez horas del 19 de mayo de dos mil veinte, dictada en el expediente n.º 112-PP-2017.

Zaffaroni, E. (2012). *Manual de derecho penal general*. Buenos Aires, Argentina: Ediar S.A.

COLABORACIONES EXTERNAS

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

ANÁLISIS DE VULNERABILIDAD DE COSTA RICA Y SU CÓDIGO ELECTORAL DE CARA A LA LEGITIMACIÓN DE CAPITALES POR MEDIO DEL FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS

Amy Pamela Rodríguez Jiménez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_7

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 26 de octubre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de diciembre de 2020.

Resumen: El estudio pretende analizar si el Código Electoral costarricense, normativa pilar en materia de representatividad de los pueblos y protector de la democracia, posee herramientas efectivas para evitar la legitimación de capitales en el proceso de financiamiento de los partidos políticos.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Contribución estatal / Contribuciones privadas / Lista de contribuciones / Informes contables / Control financiero / Lavado de dinero / Legitimación de capitales / Código Electoral.

Abstract: This study aims at analyzing whether the Costa Rica Electoral Code, which is a pillar in terms of norms for representation of the peoples and protector of democracy, possesses effective tools to avoid money laundering in the process of funding of political parties.

Key Words: Funding of political party / State contribution / Private contributions / List of contributions / Accounting reports / Financial control / Money laundering / Electoral code.

* Costarricense, abogada y notaria, correoap.rodriguez@icloud.com. Licenciada en Derecho y Notario por la Universidad Escuela Libre de Derecho, candidata a máster en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica. Especialista en prevención de legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo (EPLC-2015). Asesora en Global Legal Advisors S. R. L. Oficial de Cumplimiento de la Ley 8204, su reglamento y los acuerdos del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF) para la compañia Global Escrow Services S. R. L.

"Una vida política saludable no es posible en tanto el dinero permanezca sin controles"

James Kerr Pollock

1. Introducción

Los presupuestos establecidos en el Código Electoral de Costa Rica para realizar donaciones en dinero o en especies a partidos políticos están señalados en los artículos 123[1], 128[2], 130, 131, 132[3], 133 y 135. Se exige, aparte de no ser extranjero y no ser una persona jurídica, demostrar la identidad del donante, para que después de recibir la donación, se publicite el monto, periodo y el nombre de la persona que la realizó.

Dicha gestión de financiamiento privado llama poderosamente la atención, de manera que hace imperativo cuestionar si la normativa **establece suficientes controles para que la organización interna de cada partido político** detecte y evite la inserción de capitales de ilegítima procedencia, que puedan afectar la organización democrática y política de Costa Rica.

Hay un dato alentador que es importante señalar, y es que el *Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos,* decreto número 16-2012, en su artículo 8[4], le otorga al Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones una serie de prerrogativas que podrían dar pie a una fiscalización enfocada a la prevención del riesgo del lavado de activos.

---

[1] A**RTÍCULO 123.- Requisitos de las donaciones privadas**: Las contribuciones privadas solo pueden acreditarse a favor de los partidos políticos o de las tendencias, precandidaturas o candidaturas debidamente oficializadas. Toda contribución debe ser individualizada y quedar registrada en el momento de su recepción, mediante comprobante bancario o recibo oficial expedido por el partido político, en este caso firmado por el donante o contribuyente. Tales donaciones o contribuciones no podrán recibirse si son anónimas. Solo podrán realizarse depósitos en forma personal e individual, de manera que se acreditará como depositante a la persona que realice la gestión bancaria en forma directa, salvo en los casos en que el partido político titular de la cuenta acredite fehacientemente la identidad de los contribuyentes. Toda actividad de recaudación de dineros para el partido o para alguna de las tendencias, oficialmente acreditadas por este, deberá ser reglamentada por el partido político, garantizando el principio de transparencia y publicidad. El tesorero deberá llevar un registro de las actividades de recaudación de fondos del partido, incluso de las tendencias y movimientos. El tesorero informará al TSE cuando este lo requiera el Tribunal.

[2] **ARTÍCULO 128.- Prohibición de la contribución de extranjeros y personas jurídicas**: Prohíbese a los extranjeros y a las personas jurídicas de cualquier naturaleza y nacionalidad efectuar, directa, indirectamente o en forma encubierta, contribuciones, donaciones o aportes, en dinero o en especie, para sufragar los gastos de los partidos políticos. A los extranjeros, sean personas físicas o jurídicas, también les está prohibido otorgar préstamos, adquirir títulos o realizar cualquier otra operación que implique beneficio de cualquier clase para los partidos políticos. Los miembros del comité ejecutivo superior serán responsables de velar por el cumplimiento de esta norma.

[3] **ARTÍCULO 132.- Obligación de informar.** El tesorero del partido político estará obligado a informar trimestralmente al TSE, sobre las donaciones, las contribuciones o los aportes que reciba. Sin embargo, durante el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, el informe será mensual. En todo caso, cuando un partido político no reciba contribuciones dentro de los períodos señalados estará obligado a informar tal circunstancia. Toda la información contable de los partidos políticos es de acceso público por medio del TSE.

[4] **ARTÍCULO 8**.- El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos tendrá las siguientes funciones: **a)** Fiscalizar las contribuciones que reciben las diferentes agrupaciones políticas tanto del aporte estatal como del privado […] **g)** Informar a la Dirección de cualquier anomalía presente en las liquidaciones de gastos u otra información financiera presentada por los partidos políticos […] **i)** Efectuar estudios especiales relacionados con los ingresos y gastos de los partidos políticos. [El subrayado es nuestro].

Lo anterior lleva a la necesidad de analizar y confirmar si en efecto la normativa político-electoral del código en estudio prevé las disposiciones y/o herramientas necesarias para evitar el lavado de activos a través de donaciones a partidos políticos; ello, pues la falta de herramientas o procesos eficaces colocaría a Costa Rica ante un escenario de riesgo de filtración, lo que estaría afectando fuertemente los altos engranajes políticos; de allí la necesidad de estudiar el Código Electoral, de identificar falencias y buscar posibles soluciones.

2. Estudios en países de la región latinoamericana. experiencias y aprendizajes para Costa Rica

Según estudios en la región latinoamericana, la atención de los Gobiernos siempre ha estado enfocada en el proceso del sufragio, debido a las múltiples experiencias de fraude electoral que se han experimentado a lo largo del tiempo.

Posteriormente, la atención de los Estados dejó de centrarse en el sufragio, para ahora también vigilar con mayor cuidado todo el proceso electoral, poniendo especial atención en la etapa de preparación de cada partido político, es decir, el momento de su organización, financiamiento y participación en las campañas electorales (Gutiérrez y Zovatto, 2011).

Estudios de la Organización de los Estados Americanos (OEA) sobre los procesos electorales de la región han arrojado resultados que muestran los grandes retos que deben afrontar los Estados en materia electoral, específicamente en el financiamiento de partidos políticos.

Según el informe titulado "Financiamiento de los partidos políticos en América Latina" de la OEA y de IDEA del 2011, Bolivia y Venezuela son los países con menos restricciones en el tema del monto máximo de financiamiento privado de partidos políticos. En el caso venezolano no hay restricciones ni en el tipo de persona física o jurídica que realiza el aporte, dicho de otra forma, puede donar desde una corporación hasta un sindicato. Por otro lado, Bolivia presenta un panorama menos permisivo, pues impone restricciones sobre el tipo de persona que puede donar a los partidos.

Según el informe, 18 países de América Latina presentan un común denominador, y es que 16 de estas naciones prohíben las donaciones provenientes del extranjero. Otro dato es que 12 de los 18 países latinoamericanos prohíben la donación anónima. La tabla 1 resume las restricciones respecto a las contribuciones privadas, para cada uno de los 18 países.

Tabla 1

Prohibiciones en cuanto al origen de las contribuciones privadas en América Latina

País	Origen de las contribuciones privadas				
	Extranjeras	Organizaciones políticas y sociales	Personas jurídicas	Contratistas del Estado	Anónimas
Argentina	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Bolivia	SÍ	SÍ	NO	SÍ	SÍ
Brasil	SÍ	SI	SÍ	SÍ	SÍ
Colombia	SÍ	NO	SÍ	NO	NO
Costa Rica	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Chile	SÍ	SÍ	NO	SÍ	NO
Ecuador	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ
El Salvador	NO	NO	NO	NO	NO
Guatemala	SÍ	NO	NO	NO	SÍ
Honduras	SÍ	NO	SÍ	SÍ	SÍ
México	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Nicaragua	NO	NO	NO	NO	SÍ
Panamá	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ
Paraguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Perú	SÍ	NO	NO	SÍ	NO
Rep. Dominicana	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	NO
Uruguay	SÍ	SÍ	SÍ	SÍ	
Venezuela	SÍ	NO	NO	SÍ	SÍ

Nota: Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). *Financiamiento de los Partidos Políticos en América Latina* (p. 593). México: OEA e IDEA.

Colombia, nación que no prohíbe el aporte privado proveniente de personas jurídicas, ha experimentado el financiamiento de organizaciones paramilitares a campañas de alcaldes y de diputados (Gutiérrez y Zovatto, 2011). Esto afecta la institucionalidad democrática y da pie a otros riesgos, como el de la compra de impunidad para organizaciones delictivas, diluida dentro de los poderes públicos.

Por otra parte, en Chile, fue hasta el año 2003 cuando se reguló, por la vía normativa, el financiamiento de los partidos políticos (Fueste, 2011). En dicho Estado uno de los encargados del control electoral partidario es el Servicio Electoral (Fueste, 2011).

Dentro de sus facultades se encuentra la capacidad de indagar en aspectos relacionados con errores en la confección de libros contables, pero sin tener la posibilidad de verificar la procedencia de los fondos políticos (Fueste, 2011).

La no verificación del origen de los fondos de las contribuciones privadas, al final del día, se traduce en un claro problema en la generación real de un voto informado, esto debido a que la ciudanía permanece sin saber el origen de los apoyos financieros de las candidaturas, por lo que se sigue considerando como un país con deficiencias a nivel de transparencia en temas de financiamiento partidario.

En resumen, la compra de influencias políticas y el conflicto de intereses no son consecuencia única del proceso de inserción de capitales ilegítimos dentro de la política, sino una derivación propia del financiamiento privado en general; de ahí que, en caso de converger el financiamiento privado con el financiamiento estatal, es de gran importancia un amplio y fuerte control sobre el primero.

Una de las conclusiones quizá más importantes que arroja el informe de la región latinoamericana es la relación formulada al indicar que cuanto más aporte de financiamiento público directo, mayor es la equidad electoral entre las diversas agrupaciones políticas, lo que lleva a otra fórmula: a mayor intervención de financiamiento estatal, menor es el porcentaje de financiamiento privado por medio de donaciones, y con ello, menor es el riesgo del ingreso de dineros ilegítimos.

La necesidad de analizar esta temática subyace, pues la omisión de cambiar aspectos y/o restringir el financiamiento privado a partidos políticos provoca mayor ingreso de personas e influencias a los órganos del Estado y estas influencias generadas por la donación en procesos políticos pueden propiciar un desequilibro en la esfera política, y lo que es aun más sensible, un desequilibrio en la representatividad de los pueblos. Todo ello provoca un riesgo de que los políticos no actúen acorde a las necesidades de quienes representan, sino que lo harían de forma parcializada, influenciados por quienes les financiaron sus campañas.

Las experiencias y estudios hechos en los países de la región deben servir de ejemplo para el caso costarricense, pues todo acentúa la necesidad de revisar y vigilar si los aspectos legales electorales de Costa Rica son suficientes y eficaces para evitar el riesgo de inserción de capitales ilegítimos por medio del financiamiento privado de partidos políticos. Revisar estos aspectos normativos permitirá, también, concluir si el financiamiento partidario se está gestionando o no desde un enfoque de prevención.

3. El grupo de acción financiera internacional

El Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) es un organismo intergubernamental, creado con el propósito de combatir el lavado de activos y luchar contra el financiamiento al terrorismo (Esquivel, 2012).

Con el fin crear una red de trabajo por sectores, el GAFI acordó la creación de grupos similares a su estructura, entre estos GAFILAT, que es el grupo de acción financiera de Latinoamérica, al cual le corresponde las evaluaciones de Costa Rica.

Estos organismos colaboran con la comunidad internacional por medio de la emisión de recomendaciones para los países. Si bien las recomendaciones no son de acatamiento obligatorio, por cuanto no constituyen normativa de derecho internacional público, sí dan lugar a pautas generales que cada Gobierno adopta y convierte en leyes; por lo que, de esta forma, pasan a ser obligatorias. Las recomendaciones se establecieron de manera original en París en el año 1989, y para entonces solo regulaban la materia de legitimación de capitales, luego fueron actualizadas en el año 2003, cuando se dictaron nuevas disposiciones adicionales, con el fin de incluir las actividades relacionadas con el financiamiento al terrorismo (Esquivel, 2012).

Dentro de las recomendaciones más importantes de GAFI, que interesan de cara a la presente investigación, encontramos (GAFI, s. f.):

- Adoptar medidas similares a las establecidas en la Convención de Viena, la Convención de Palermo y el Convenio Internacional para la represión del Financiamiento al terrorismo, incluyendo medidas legislativas que permitan a sus autoridades competentes congelar, incautar y decomisar, cada vez que haya investigaciones relativas a la legitimación de capitales, ***e identificar el origen de los dineros***.
- Identificar la verdadera actividad generadora del origen de los dineros.

Tal como se muestra, la necesidad de tener herramientas que ayuden a identificar la actividad generadora del origen de los fondos está presente dentro de las recomendaciones del GAFI.

El GAFI y sus análogas realizan evaluaciones de todos sus países miembros, para posteriormente emitir una declaración pública sobre el estado de cada Gobierno respecto del cumplimiento a las recomendaciones conocidas como las “40 más 9 recomendaciones de GAFI”.

Las declaraciones públicas o "Public Statement" en inglés emiten un fuerte mensaje a la comunidad financiera internacional, de suerte tal que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional las consideran fuertes puntos de partida, para la calificación de un país, antes del otorgamiento de créditos. Las declaraciones públicas se emiten cada tres meses y se pueden consultar a través del sitio web www.fatf-gafi.org.

4. El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica según nuestro Código Electoral

El artículo 86 del Código Electoral señala que el patrimonio de los partidos políticos se integrará de varias fuentes. La primera de ellas es la contribución estatal o también conocida como financiamiento público directo. La segunda la constituyen las donaciones o aportes por personas físicas, también conocida como contribución privada y, por último, por todos aquellos bienes y/o dineros que permita la ley (como los certificados de cesión).

La contribución estatal o financiamiento público directo se fija bajo las siguientes premisas, según sea el tipo de proceso electoral. En el caso de los procesos de elecciones municipales, el Estado contribuirá con todos aquellos partidos políticos que logren alcanzar un 4% de los votos válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcalde y regidores, o bien cuando elijan un regidor(a).

La segunda premisa es para aquellos casos de elección diputadil, donde se les otorgará un aporte estatal, solo a los partidos que logren un porcentaje de apoyo electoral equivalente a un 4% de la sumatoria de todos los votos válidos. Una vez que se determina cuáles partidos políticos obtienen el porcentaje o bien superan dicho umbral, se realiza un segundo cálculo, que se basa en multiplicar la cantidad de votos válidos en los que haya participado (elección presidencial o diputación) por el costo individual del voto, cuyo resultado representaría el monto máximo de contribución estatal que le correspondería a dicha agrupación política. Todo lo anterior según los numerales 89, 90 y 99 del Código Electoral, en concordancia con el artículo 96 constitucional.

El Código Electoral costarricense también contempla el uso de bonos de contribución estatal, o también llamados "certificados de cesión de contribución estatal". Estos son emitidos por el Poder Ejecutivo y su valor es equivalente a la contribución que el Estado reconoce a los partidos políticos para el pago de gastos incurridos en sus campañas electorales.

La Tesorería Nacional es la encargada de pagar los bonos. Los bonos también pueden ser comprados, vendidos o recibidos por los bancos del Sistema Bancario Nacional. Los bonos o certificados son de gran atractivo no solo por la garantía estatal que traen consigo, sino porque no se pagan impuestos sobre ellos, y, además, tienen como característica atractiva que son inembargables.

Los bonos al final del día son un instrumento de financiamiento, mediante los cuales los partidos políticos ceden anticipadamente a terceros su derecho a la obtención de la contribución del Estado. Los certificados de cesión o bonos pueden, además, ser colocados a través de la venta directa a personas físicas necesariamente costarricenses.

Los partidos políticos pueden utilizar los bonos como medio de pago para cancelar bienes y servicios contratados, de manera que es un instrumento muy versátil; sin embrago, es importante señalar que el Código Electoral no establece mayor detalle para el perfil del comprador, de manera que aquí el origen de los fondos pasa a ser un aspecto olvidado por el legislador, así como de alto riesgo, de cara a la inserción de capital ilícito a las arcas de los partidos políticos.

La segunda forma de financiamiento es desarrollada del artículo 120 hasta el 135 del Código Electoral; a esta se debe la presente investigación. Los quince artículos desarrollan todo lo relativo al control sobre las finanzas de los partidos políticos, y hacen fuerte hincapié en la labor del tesorero como responsable directo de lo relacionado con el control y registro de las donaciones recibidas por su partido. Esta labor incluye la presentación de reportes que reflejen con absoluta veracidad y precisión los dineros que ingresan y los datos relacionados con estos.

En los artículos 122 y 123, se regula todo sobre la cuenta bancaria única para la recepción exclusiva de dinero generado por el financiamiento privado y los requisitos generales de las donaciones privadas que, en resumen, son:

- Quedar registrada la donación por medio de comprobante de depósito bancario o bien por recibo oficial expedido por el partido político firmado por el donante o contribuyente.
- La debida identificación del donante, con su nombre completo y cédula de identidad.
- Ser nacional.
- Que el dinero no provenga del extranjero.

Por otra parte, el artículo 133 establece la obligación de que el tesorero provea un informe sobre todas las contribuciones, sean estas donaciones o bien aportes, este informe debe ser presentado al TSE y deber incluir una lista detallada con el nombre completo y el número de cédula de identidad de cada donante, el monto de la contribución o bien su tasación para aquellos casos donde ha sido en especie. Además, se debe indicar si la contribución ha sido realizada para las actividades propias de la agrupación, o si es aportada con ocasión de una actividad política de un candidato o una candidata o precandidato oficializado por el partido político. Este, podría decirse, es uno de los artículos que más obligaciones representa para el tesorero en temas de reportes sobre las contribuciones privadas.

También, es importante destacar que el Código Electoral dedica sus artículos 130 y 131 a las contribuciones en especie, y establece la obligación de que estas sean tasadas y reportadas cuando superen el monto de dos salarios base al momento de su tasación.

Ahora, si bien el numeral 135 del Código exige, por parte del tesorero, la presentación de un estado auditado de sus finanzas, así como la publicidad del nombre, identificación del donador, el periodo y el monto aportado; lo cierto es que no se establece ninguna verificación preliminar del perfil del donante y/o su actividad generadora de fondos, para evitar la inserción de capital ilícito.

Dicho de otra forma y a manera de ejemplo: no hay verificación del perfil del donante, de manera que un empresario que desea donar 300 000 000,00 (trescientos millones de colones), lo puede hacer, siempre que se publicite su nombre, número de cédula, monto y periodo; el mismo proceso que se haría para un adulto de 19 años de edad, sin estudios cuyo oficio es la venta de pipas, pero cuyo aporte ronda los 100 000 000.00 (Cien millones de colones).

Como se ve desde tempranas líneas, se extrañan obligaciones que deberían ser parte de la labor de la persona encargada de tesorería dentro de cada partido político, ***como lo es la constatación del origen lícito de los fondos***, constatación que debe ser previa a la donación y no posterior a esta.

Ahora bien, existe y existirán partidos políticos con regulaciones relacionadas con el origen de los fondos, tal es el caso del Estatuto del Partido Frente Amplio. En este estatuto, en su artículo 56 limita en gran medida las condiciones del donante; sin embargo, todas están relacionadas con antecedentes del donante, no con su capacidad o perfil económico, de seguido su cita textual:

> Tampoco se recibirán donaciones de personas físicas que hayan sido sancionadas en sede administrativa o judicial por actos de corrupción o uso indebido de fondos públicos o que figuren como imputadas en procesos penales por delitos contra la hacienda pública, los deberes de la función pública o aquellos contenidos en la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito (Ley ocho cuatro dos dos) y la Ley sobre Estupefacientes, Sustancias Psicotrópicas, Drogas de uso no autorizado, Legitimación de Capitales y Actividades conexas (Ley número 7786) y su reforma integral (Ley número 8204).

Es importante resaltar que si bien dicho estatuto es restrictivo hacia personas con ciertos antecedentes, no exige en sí una verificación del perfil del donador, respecto a su capacidad económica y/o comprobación del origen lícito de sus fondos.

Debido a lo anterior, más allá de un aspecto facultativo en manos de cada partido político a la hora de redactar sus estatutos, debería ser una obligación legal la verificación y análisis del perfil económico del donante.

Por otra parte, en el artículo 122 también se expone que los bancos podrán tomar las medidas necesarias para el control de dichas cuentas. Se indica que, en caso de detectarse un depósito sospechoso, la entidad bancaria daría información al Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE). Esto último sin duda constituye un artículo importante que se dirige, de manera muy somera, a evitar el lavado de activos mediante donaciones.

Ahora, si bien el Código Electoral omite desarrollar obligaciones precisas sobre la verificación real del origen de fondos y sobre el análisis del perfil del donante, lo cierto es que sí muestra un número importante de sanciones hacia prácticas relacionadas con el lavado y activos, tal es el caso de los siguientes artículos.

Por un lado, el artículo 273 cuyo título es "Delitos sobre el financiamiento partidario" impone prisión de 2 a 4 años para personas que recauden fondos partidarios sin la debida autorización por parte del tesorero. Sobre esta pena y demás delitos, es necesario destacar que en sí constituyen un enfoque punitivo (*a posteriori*) y no un enfoque preventivo.

Adicionalmente, establece una pena de 3 a 6 años al contador público que dé fe pública y certifique gastos incorrectos, imprecisos o falsos, entregue información falsa o bien oculte total o parcialmente información en el informe de control interno o bien, se rehúse a dar información que le solicite el TSE.

El numeral con los tipos penales que más está relacionado con el tema central de esta investigación es el 274. A este grupo se le denominó "Delitos sobre las contribuciones privadas".

El artículo establece como pena de prisión de 2 a 4 años para aquellos extranjeros que por modalidad de persona física o persona jurídica realicen aportes o donaciones, o bien, lo hagan sus representantes legales, también, extranjeros.

Por último y de manera general, se dirige hacia todo aquel que realice una contribución irrespetando los controles establecidos para las finanzas partidarias o bien cuando lo haga por medio de terceras personas, mediante estructuras complejas o no, o a través de mecanismos de recaudación no autorizados.

Como segundo tipo penal más relacionado con el tema sobre la vulnerabilidad del blanqueo de capitales, se encuentra el artículo 275 sobre la recepción de las contribuciones privadas ilegales. Establece pena de prisión de 2 meses a 1 año para el tesorero que omita llevar un registro sobre la recaudación de fondos o bien, que omita movimientos relacionados. Indica como variable que la pena será de 2 a 6 años de prisión para aquel o aquellos miembros del comité que, teniendo conocimiento de alguna irregularidad de contribución o donación, no la denuncien. Con la misma suerte se correría si candidatos, precandidatos, miembros del comité o cualquier otro responsable del partido reciben contribuciones, donaciones o aportes, sirviéndose de alguna medida con el fin de evadir algún control establecido por el Código Electoral o bien, cuando reciban contribuciones, donaciones o aportes de tipo ilegal.

Por otra parte, el artículo 276 castiga con prisión de 2 a 4 años al tesorero o persona autorizada por el partido político que reciba, directa o indirectamente, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie, en contravención a lo dispuesto por el Código Electoral, ya sea que provengan de personas jurídicas, extranjeros o realizados mediante estructuras paralelas.

Además, castiga de forma directa al tesorero cuando este, prevenido por el TSE de dar reporte sobre donaciones, omita el envío, sea incompleto o bien presente una demora sin justificación. Lo castiga, además, en caso de no dar detalles de las auditorías de financiamiento privado o dé datos falsos o imprecisos. También se le castigará cuando sabiendo de una irregularidad, no la reporte o bien permita y reciba contribuciones internacionales no aprobadas de previo por el TSE.

El tema sobre la importancia de verificar el perfil económico del donante y con ello la licitud del origen de los fondos ya ha sido abordado por nuestra Sala Constitucional. De manera literal, la Sala indicó en mayo del año 2003 lo siguiente:

> […] Las contribuciones privadas a los partidos políticos estarán sometidas al principio de publicidad y se regularán por la ley […] sobre este particular el constituyente no admite que ninguna agrupación política puede escudarse en un supuesto secreto financiero o bancario para evitar el conocimiento público del origen y los montos de las contribuciones privadas. La sujeción de tales aportes al principio de publicidad trae causa de la naturaleza de interés público de la información atinente a los mismos, puesto que, el fin de la norma constitucional **es procurar la licitud**, sanidad financiera y transparencia de **los fondos con que se financia** una campaña política por cuyo medio el electorado designa a las personas que ocuparan los puestos de elección popular desde donde serán adoptados y trazados los grandes lineamientos de la política institucional del país. (Voto 3489-03).

La Sala Constitucional desde muchos años atrás hace hincapié en la necesidad de conocer la licitud del origen de los fondos que ingresan a cada partido político por medio de donación. Ahora, sobre esto el Código Electoral trata de la conformación del patrimonio de los partidos políticos, sin que en este ni en ninguno de los anteriores artículos se logre detallar, con precisión, las políticas de control y verificación del **origen de fondos** para quienes hagan donaciones. Es decir, no existe un control que evite, de forma efectiva, la donación de bienes adquiridos con dineros producto de actividades ilícitas.

Si bien reconoce con claridad la responsabilidad penal para aquellos miembros del partido que faciliten la comisión de los tipos penales señalados, lo cierto es que no hay un enfoque preventivo.

La puesta en perspectiva de las recomendaciones del GAFI, sumada al análisis de nuestro sistema de financiamiento privado de partidos políticos, siendo los partidos, entes que reciben fondos sin estudios previos de constatación **de la capacidad económica del donante**, arrojan una alerta sobre el evidente riesgo de ingreso de capital ilegítimo a las esferas político-electorales en Costa Rica.

Es necesario hacer hincapié en que la publicidad de los estados financieros auditados de los partidos, el conocer el nombre y la cédula del donante **no son aspectos que garanticen el origen lícito de los dineros, ni garantizan la capacidad económica del donante, ni son garantes de la coincidencia y relación que debe existir entre la persona que dona y el monto donado.**

5. Costa Rica, un país vulnerable en medio de naciones que han aprobado una ley de extinción de dominio. Situación que atrae el crimen organizado

Existe un aspecto, geográfico y normativo que sitúa a Costa Rica en un panorama poco alentador en relación con el fenómeno de la legitimación de capitales, y es necesario traerlo a colación, debido a que resalta con mayor fuerza la necesidad de una eventual reforma al Código Electoral, con miras a robustecer controles para evitar el ingreso de capital privado ilegítimo a las arcas de los partidos políticos.

Costa Rica constituye un cinturón geográfico entre los países productores de drogas del sur de América y el mercado de consumidores del norte, lo que la coloca en una situación de vulnerabilidad importante.

En el aspecto político y normativo, Costa Rica también presenta carencias que acrecientan el interés de organismos o grupos relacionados con el crimen organizado, tal es el caso de la falta de una ley de extinción de dominio, que sí existe en muchos países de la región.

En la Asamblea Legislativa, se ha tramitado un proyecto de ley de extinción de dominio. Esta ley tiene como objetivo la persecución judicial de ganancias que provengan de fuentes ilícitas, como medida de combate contra el crimen organizado y narcotráfico.

La ley propone el establecimiento de supuestos que, en caso de presentarse en una persona, esta sería llamada judicialmente a declarar la forma en que ha alcanzado su situación patrimonial y económica. Entre los supuestos se establece el hecho de que una persona presente un aumento patrimonial injustificado.

El mecanismo propuesto plantea ser célere con apego a los principios del debido proceso y de buena fe. Si iniciado el proceso, el sujeto llamado judicialmente no logra justificar legalmente su situación patrimonial, se declararán a favor del Estado todos los bienes cuestionados por no probarse que provienen de fuentes y/o de forma lícita. Una vez declarados los bienes a favor del Estado, se usarían para combatir de forma más efectiva el crimen organizado con la dotación de más recursos a los diversos actores involucrados en esta labor. Años atrás, un proyecto similar había sido rechazado por la Asamblea Legislativa. El proyecto actual se encuentra en proceso de estudio en el seno de la Comisión de Asuntos de Seguridad y Narcotráfico.

Cabe mencionar que este proyecto ha sido altamente criticado por diversos sectores desde sus inicios, al cual se le ha calificado de inconstitucional. Los detractores señalan que esta ley sería violatoria de derechos fundamentales, al colocar en tela de duda la inviolabilidad de la propiedad privada establecida en la Constitución Política, tesis que se descarta con el siguiente análisis jurídico: El artículo 45 de la Constitución, si bien declara la protección de la propiedad privada, no declara, así, la protección de bienes obtenidos de manera contraria a las establecidas en el ordenamiento; por ende, aceptar la protección de bienes adquiridos ilegítimamente sería admitir la consolidación de derechos de propiedad, adquiridos ilegítimamente, y torna antijurídica su protección por parte del Estado.

En Guatemala, la ley de extinción de dominio logró su aprobación en diciembre del año 2010. Lo anterior le permitió al Estado de Guatemala decretar legalmente a su favor múltiples bienes, y le generaron recursos que pudieron ser utilizados en las instituciones del Estado.

La falta de una norma así en Costa Rica limita la capacidad de persecución del Estado para combatir la criminalidad organizada y genera intereses de estos grupos de establecerse en la zona.

La aprobación de un proyecto como lo es “La Ley de Extinción de Dominio” se convierte en una medida urgente, que permitiría compensar, en alguna medida, la situación de vulnerabilidad generada por la posición geográfica, dentro de la ruta de mercados productores de droga del sur de América y los países consumidores del norte.

6. Ley 7786, Ley marco para combatir la legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo. Ley guía para una eventual reforma al Código Electoral

La ley 7786 se titula *Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo*. En materia de legitimación de capitales, esta ley tiene como eje medular dictar pautas y establecer sanciones para todas aquellas personas, sean estas físicas o jurídicas, que realicen actividades financieras y/o transacciones, que puedan permitir la ocultación y/o movilización de capitales de procedencia incierta y/o transacciones dirigidas a legitimar capitales.

Las sanciones y pautas serán únicamente aplicables a las personas físicas o jurídicas que realicen las actividades establecidas en los artículos 15[5] y 15 bis de dicha ley.

Si bien la norma no está dirigida a agrupaciones políticas ni les es aplicable, uno de los fines principales busca "evitar el lavado de activos" dentro de las esferas de cada partido político al momento de servirse de financiamiento privado.

Específicamente el artículo 16 inciso c) establece como medida la necesidad de registrar y verificar, de forma fehaciente, la identidad y la fuente u origen de los recursos que justifique toda transacción por realizarse. Es decir, que con el fin primordial de evitar transacciones que puedan permitir movilización de capitales dirigidas a legitimar capitales, esta normativa **no permite** que, con la sola constatación de la identidad, se pueda movilizar dinero y este aspecto es precisamente el importante.

El artículo indicado, cuyo nacimiento es desde una norma especial, permite ver la necesidad de siempre verificar la actividad y la procedencia de los fondos, pues no se cumpliría con el fin si solo se constatara la identidad de la persona que desea realizar una transacción.

[5] Artículo 15 bis: […] quienes desempeñen las siguientes actividades: **a)** Las operaciones sistemáticas o sustanciales de canje de dinero y transferencias, mediante instrumentos, tales como los cheques, los giros bancarios, las letras de cambio o similares. **b)** Las operaciones sistemáticas o sustanciales de emisión, la venta, el rescate o la transferencia de cheques de viajero o giros postales. **c)** Las transferencias sistemáticas sustanciales de fondos, realizadas por cualquier medio. **d)** La administración de recursos por medio de fideicomisos o de cualquier tipo de administración de recursos, efectuada por personas jurídicas, que no sean intermediarios financieros. **e)** Las remesas de dinero de un país a otro. **f)** Los emisores de tarjetas de crédito, así como los operadores de tarjetas de crédito, cuando realicen estas actividades bajo los parámetros y las definiciones que determine reglamentariamente el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (Conassif), […] deberán cumplir con las siguientes obligaciones, además de las que establezca Conassif mediante normativa prudencial de acuerdo con la realidad de cada sector: **a)** La identificación de clientes y la debida diligencia del cliente cuando establezcan relaciones comerciales con este. **b)** El mantenimiento y la disponibilidad de información sobre los registros de transacciones con el cliente. **c)** Las disposiciones y los controles sobre las personas expuestas políticamente definidas en los términos de la presente ley. **d)** Los controles sobre los riesgos de legitimación de capitales o financiamiento […]. e) Los controles cuando exista delegación en terceros para que realicen la identificación del cliente […]. f) Los controles contra la legitimación de capitales.

7. Sentencia de la Sala Constitucional y resolución del Tribunal Supremo De Elecciones, en relación al financiamiento partidario

En el Código Electoral, en la sección sexta, se regula todo lo relacionado con los certificados de cesión y el modo de financiamiento partidario ya desarrollado en apartados anteriores.

En su artículo 116, se estableció cuáles serán las prohibiciones para adquirir los bonos de deuda pública, y destaca que no pueden ser adquiridos por personas físicas o jurídicas extranjeras, lo que generó cuestionamientos a nivel constitucional, pues el texto estaba siendo omiso en recalcar que tampoco podrían ser adquiridos por personas jurídicas nacionales.

Con ello, en el año 2013, la Sala Constitucional, a través de la sentencia número 15343-2013, vino a establecer la forma de interpretar las normas que regulaban los certificados de cesión de derechos de contribución estatal en el sentido de que únicamente puede realizarse entre personas físicas nacionales, a favor de los bancos que integran el Sistema Bancario Nacional y de los medios de comunicación. Lo que vino a reafirmar que la compra y venta de bonos de deuda pública, bajo dichas regulaciones, protegería la publicidad de las contribuciones, lo que es un corolario, al fin, del principio de transparencia.

Por otro lado, el TSE mediante una interpretación oficiosa del artículo 307 del Código Electoral, en concordancia con los artículos 12 y 80 del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, estableció a través de su resolución número 7285, en el año 2015, que sería el órgano que autorizaría el levantamiento del secreto bancario y tributario que cobija la información confidencial de los contribuyentes de los partidos políticos, ya fuere de oficio o a instancia de la Dirección General del Registro Electoral, lo que vino sin duda a dar un mayor control sobre las finanzas partidarias, aspecto que es necesario destacar como un gran aporte hecho por el TSE.

8. Vulnerabilidades detectadas en el Código Electoral de costa rica y las debilidades del reglamento sobre el financiamiento de los partidos políticos

Posterior al estudio de algunas de las disposiciones internacionales del GAFI, los fines que persigue la Ley 7786 en temas de legitimación de capitales y el Código Electoral, se determinó lo siguiente:

Como primer aspecto, se denota que, dentro del Código Electoral de Costa Rica, hay una omisión en el establecimiento de procedimientos de constatación de origen de fondos de previo a recibir donaciones en las arcas de los partidos políticos. Si bien el Código señala que los bancos deben hacer esta constatación, no es un proceso que se compruebe dentro de cada partido político, lo que representa un riesgo de inserción.

Por otra parte, el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, decreto 17-2009 del TSE, establece la posibilidad de realizar auditorías y otros controles para verificar el cumplimiento sobre el registro e identificación de cada donante. De la lectura del artículo 80, sobre la "solvencia económica", se desprende el carácter potestativo del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos para pedir a los donantes el respaldo sobre su solvencia económica. Esto último deja a criterio del Departamento si gestiona o no la solicitud de información que respalde el origen de los fondos donados, o bien identificar la forma como se adquirió un determinado bien, lo que debió ser mandatorio y no potestativo.

El enfoque centrado en la mera identificación del donante presente en el decreto 17-2009 es el mismo que presenta del Código Electoral costarricense. Si bien regula aspectos sobre controles de finanzas partidarias, sigue sin existir disposiciones ***obligatorias para cada partido***, que se basen en la debida identificación del ***origen de los fondos de los donantes***.

9. Conclusiones

A pesar de la innegable incidencia que el tema tiene sobre aspectos tan sensibles como lo es la democracia de un país y la verdadera representatividad de los pueblos a través de sus gobernantes, la legitimación de capitales mediante procesos de financiamiento electoral constituye un tópico de escaso material bibliográfico.

Como conclusión medular del presente estudio se identifica el hecho de que el Código Electoral de Costa Rica no prevé procedimientos dirigidos a verificar y analizar la capacidad y perfil económico de los donantes, con el fin de detectar, preventivamente, el posible ingreso de capitales de origen ilícito en las arcas de los partidos políticos. Con lo cual se concluye, también, que la falta de estas disposiciones genera un grave riesgo de inserción de capitales y/o bienes de origen ilícito dentro de cada partido político.

Respecto al Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, decreto 17-2009 del TSE, si bien establece la posibilidad de realizar auditorías y otros controles para verificar el cumplimiento sobre el registro e identificación de cada donante, deja la verificación de la solvencia económica en un plano potestativo y no mandatorio, lo cual se identifica como una gran debilidad en dicho texto normativo.

Si bien el ordenamiento jurídico electoral costarricense dota a los distintos organismos involucrados de diversos mecanismos de protección y de restricciones, estos no son suficientes debido a que

pierden de vista la necesidad de establecer obligaciones legales puntuales, como lo es la verificación de la capacidad económica desde el primer acercamiento del donante. De la revisión del Código Electoral y del Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos, es posible indicar que la normativa político-electoral actual de Costa Rica presenta omisiones que vulneran el control de ingresos de fondos por medio de donaciones a partidos políticos, que podrían provenir de fuentes de origen ilícito.

Referencias bibliográficas

Artiga, A. (2011). La financiación de los partidos políticos en el Salvador En P. Gutiérrez y D. Zovatto (Coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, pp. 273-298. México: IDEA, OEA, UNAM.

Costa Rica (2009). *Código Electoral*. Ley n.° 8765. Publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.° 171 del 02 de setiembre.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2003). Voto 3489-2003 de las catorce horas con once minutos del dos de mayo.

Costa Rica. Sala Constitucional de la Corte Suprema de justicia (2013). Voto 15343-2013 de las dieciséis horas con treinta minutos del veinte de noviembre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2009). *Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos*. Decreto 17-2009. Publicado en La Gaceta n.° 210 del 29 de octubre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2011) *Reglamento general sobre legislación contra el narcotráfico, actividades conexas, legitimación de capitales, financiamiento al terrorismo y delincuencia organizada*. Decreto n.° 36948-MP-SP-JP-H-S. Publicado en el Alcance n.º 8 a La Gaceta n.º 12 del 17de enero del 2012.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2012). *Reglamento de la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos*. Decreto16-2012. Publicado en La Gaceta n.° 219 del 13 de noviembre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Resolución número 7285-E8-2015 de las trece horas con cinco minutos del once de noviembre.

Estrada, O. (19 de agosto, 2013). Juzgado extinguió Q111.5 millones. *Diario Digital Deguate*. Recuperado de http://www.deguate.com/artman/publish/principal/juzgado-extinguio-q111-5-millones.shtml#.WLOgdxhDm8o

Esquivel, J. (2012). *La legitimación de capitales, efectos en el derecho comercial costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juritexto.

Fueste, C. (2011). Financiación de los partidos políticos en Chile. En: P. Gutiérrez y D. Zovatto (CoordS.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, pp.135-183. México: IDEA, OEA, UNAM.

Guatemala (2010). *Ley de Extinción de Dominio*. Decreto 55-2010. Guatemala: Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial.

Grupo de Acción Financiera Internacional (s.f.). 40 recomendaciones del Gafi. Recuperado de https://www.cfatf-gafic.org/index.php/es/documentos/ gafi40-recomendaciones

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA, UNAM.

Miranda, H. y Rodríguez, O. (9 de diciembre, 2013). Colombia Honduras y Guatemala ya tienen ley. *La Nación*. Recuperado de https://www.nacion.com/sucesos/seguridad/colombia-honduras-y-guatemala-ya-tienen-ley/PWHZ3GA4NJE4NHZFYG7OVNJBIA/story/

Partido Frente Amplio (Costa Rica) (2019). E*statuto del Partido Frente Amplio*. Resolución DGRE-418-DRPP-2019. Recuperado de https://www.tse.go.cr/pdf /normativa /estatutos/frenteamplio.pdf

Picado, H. y Chacón, R. (2019). El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. *Serie para Entender* n.° 7. San José, Costa Rica: Editorial IFED-TSE.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS EN MATERIA ELECTORAL

Dayna Esmeralda Monroy Romero*
Carlos Manuel Rosales García**

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_8

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de julio de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: A partir del establecimiento moderno de la democracia, se ha hecho indispensable definir cuáles serán los mecanismos legales para obtener recursos económicos por parte de los actores políticos. Este trabajo analiza el control y la vigilancia del financiamiento para las actividades electorales de los actores políticos teniendo como ejemplo el caso mexicano.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Financiamiento directo / Financiamiento indirecto / Financiamiento privado / Contribución estatal / Contribuciones privadas / Control financiero / Informes contables / Delitos electorales / Sanciones / México.

Abstract: From the modern establishment of the democracy, it has become indispensable to define which will be the legal mechanisms to be able to obtain economic resources for the political actors. This work analyzes the sources of financing for the electoral activities of the political actors within the Mexican scenario.

Key Words: Funding of political party / Direct funding / Indirect funding / Private funding / Sate contribution / Private contributions / Financial control / Accounting reports / Electoral crimes / Sanctions / Mexico.

* Mexicana, abogada, correo dayna.monroy@tecdmx.org.mx. Máster en Derecho Constitucional. Secretaria auxiliar de la Unidad Especializada de Procedimientos Sancionadores del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.
** Mexicano, abogado, correo electrónico cmr268@yahoo.com. Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Estudios Internacionales por la Universidad de Barcelona. Doctorado en Derecho del programa Mecesup de la Universidad de Chile.

1. Introducción

La democracia es el sistema político que se ha instalado y consolidado en la mayoría de los países occidentales. Pero no basta con establecer mecanismos de participación para acceder al poder de manera pacífica, también es necesario que haya una elección pluralista, transparente y competitiva.

Entonces, tenemos por un lado el factor material de la competencia electoral que será realizada por ciudadanos que participan ejerciendo su derecho de sufragio. Por otro lado, tenemos los factores cualitativos de cómo será llevada la elección por ciudadanos independientes o agrupados y organizados en partidos políticos, con el objetivo de presentar sus ofertas en el mercado político, bajo las condiciones y garantías establecidas previamente. De esta manera, se construyen los elementos para la participación política de la sociedad civil[1]; por lo que se hace necesaria y fundamental la participación tanto de los actores políticos como de los ciudadanos en los procesos democráticos.

Sin embargo, no es suficiente la participación de la población, sino que también el poder público debe establecer un conjunto de normas para que las elecciones sean justas; en el que cada uno dentro de su espacio de actuación se sujete a las reglas del juego (Linz, 1996).

Este trabajo pone énfasis en uno de los factores de la contienda electoral: la cuestión del control y la vigilancia del financiamiento de los partidos políticos (PP). Esto se realiza a partir de la argumentación de que, al contar con un estricto sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos y un sistema eficiente de sanciones, se obtendrá una mayor consolidación de la democracia teniendo como ejemplo el caso mexicano.

Por lo tanto, primero se mostrará la importancia y objetivos de la relación entre el sistema democrático y el financiamiento de que disponen los partidos políticos, para poder denotar la relevancia de esta función en un sistema electoral y, sobre todo, determinar por qué es importante el control de los recursos económicos de los que disponen los partidos políticos para sus campañas en los sistemas democráticos contemporáneos.

Asimismo, este artículo expone el origen, la naturaleza y la fundamentación de la fiscalización de los partidos políticos y los fines establecidos cuando se implementaron estos tipos de control. También, se elucidará sobre su clasificación, a fin de descubrir si estos controles son suficientes para

[1] El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo. (Covarrubias, J., 1998).

vigilar la actuación de los partidos políticos y, en consecuencia, poder diagnosticar las fortalezas, vulnerabilidades y las tareas pendientes en materia de fiscalización; en particular, se exhibirá el sistema de fiscalización electoral mexicano. Por último, se presentará un conjunto de conclusiones sobre el tema de la fiscalización de los recursos financieros en los sistemas democráticos.

El objetivo del presente trabajo es mostrar la importancia del establecimiento de un eficiente sistema de fiscalización y de la aplicación de un estricto sistema de sanciones a los partidos políticos, que busca el fortalecimiento y la consolidación de la democracia. Por lo que es menester comenzar explicando el origen de la relación entre la democracia y el financiamiento político.

2. Democracia y financiamiento político

La democracia es el sistema de la libertad política y de la participación ciudadana, en el que los ciudadanos seleccionan libre y deliberadamente a sus autoridades y les delegan el poder público.

Para Jesús Orozco (2003), la discusión actual, *grosso modo*, se centra en dos grandes concepciones de la democracia: la procedimental (también, llamada minimalista) y la sustantiva (denominada maximalista).

Norberto Bobbio (1998) consideró a la democracia con base en tres principios básicos: primero, como un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones y mediante qué procedimientos. Segundo, Bobbio estimó que un régimen es tan democrático cuanto mayor sea la cantidad de personas que participan directa o indirectamente en la toma de decisiones; y por último, advirtió que las elecciones que se efectuarán deben ser reales.

La democracia directa es aquella en la que los ciudadanos votan para determinar, ellos mismos, el contenido de las elecciones colectivas, como en la democracia de los antiguos griegos (Bovero, 1997).

Joseph Schumpter define a este sistema político como: “la ordenación institucional establecida para llegar a la adopción de decisiones políticas, por la que algunos individuos, adquieren el poder de decidir a través de una lucha competitiva, por el voto del pueblo” (1942, p. 269).

Así, para la concepción minimalista de la democracia, el método democrático es un procedimiento que define qué individuos llegan a tener un poder decisorio mediante una lucha competitiva por el sufragio popular.

En este trabajo, nos enfocaremos desde el aspecto de los recursos en materia electoral y el deber del Estado de garantizar que el ciudadano emita su voto libre de interferencias y, por otro lado, vigilar y controlar que los actores políticos que contiendan por el poder se encuentren en igualdad de circunstancias[2]. Este mecanismo de participación ciudadana nos permite elegir a las autoridades públicas, lo que se denomina: democracia representativa (o también conocida como democracia indirecta).

Así para el profesor Bovero, la democracia representativa es aquella "en la que los ciudadanos votan para determinar quién deberá tomar las decisiones colectivas, o sea, para elegir a sus representantes" (Bovero, 1997, p. 17). Por lo que la democracia representativa se materializa cuando los ciudadanos eligen a sus representantes por medio de elecciones reales. Esta autoridad delegada tendrá el deber de cumplir sus compromisos de campaña y deberá materializar la voluntad de su electorado (Rosenthal, 2003).

Es importante mencionar que esta forma de participación política ha sido adaptada por la mayoría de los sistemas democráticos actuales, porque tiene como principio justificativo que "el igual derecho para todos al autodesarrollo sólo puede alcanzarse en una sociedad participativa" (Cienfuegos, 2008, p. 187). La democracia, pues, se transforma en representativa y el sistema representativo es la forma más habitual de la democracia (Ojesto, 2003).

El mecanismo para que la democracia representativa se materialice y se organice es por medio de los partidos políticos. Pues, como lo señala Giovanni Sartori, los partidos políticos no son facciones, lo que significa que los partidos políticos son un instrumento para lograr beneficios colectivos, para lograr un fin que no es meramente el beneficio privado; asimismo, los partidos son medios de expresión, porque tienen funciones representativas, expresan una idea política y canalizan la voluntad del pueblo (Sartori, 2000).

Los partidos políticos después de su nacimiento en el siglo XIX se convirtieron en el instrumento para poder acceder pacíficamente al poder. Sin embargo, al mismo tiempo se expandía su tamaño y necesidades, para dejar de ser partidos de cuadros y pasar a convertirse en partidos de masas. Por tal motivo, necesitaron de recursos cada vez mayores para dar a conocer sus ofertas políticas a la ciudadanía. De esta manera, los partidos comenzaron a financiar sus gastos por medio de cuotas entre sus afiliados y donaciones de simpatizantes (Córdoba, 2007).

[2] Para ampliar, ver Sartori (2000 y 2003): *Partidos y sistemas de partidos* y *¿Qué es la democracia?*, respectivamente.

En las democracias contemporáneas, los partidos políticos son el vínculo para el acceso al poder por parte de los ciudadanos. Por consiguiente, estos requieren de una organización, conservar una propuesta política y su participación en las elecciones para competir por la conquista del voto. Estas son actividades que necesitan de recursos financieros.

Así, la financiación de los actores políticos se justifica por la necesidad de que tanto partidos como candidatos puedan contar con los medios necesarios para competir en temporadas electorales (periódicas), y poder obtener o retener la representación en los poderes políticos (especialmente poder ejecutivo y poder legislativo) y que, en épocas de inactividad electoral, los partidos puedan mantener su estructura y su organización (Koole, Ruud y Nassmacher, 2003 y Marín, 2003). Pero veamos de manera más profunda este tema.

3. Objetivos del financiamiento

El financiamiento de los partidos políticos aparece cada vez más como un denominador común de las democracias pluralistas contemporáneas (Mobodji, 2003). Así, el financiamiento se ha convertido en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y cada vez más determinante de la calidad de vida política de los países (Carrillo y otros, 2003).

Los partidos políticos necesitan fondos para competir y difundir sus propuestas y proyectos, y así, jugar sus roles de manera efectiva en el proceso democrático, especialmente el papel de los partidos de oposición, para hacer contrapeso ante el partido en el poder.

Actualmente, es inevitable observar el vínculo que existe entre el dinero y los representantes de la clase política. Lo que ha traído el conocimiento de diversos escándalos en las elecciones o en la toma de decisiones de los dirigentes políticos (Carrillo y otros, 2003).

Uno de los objetivos de fijar mecanismos legales a los partidos políticos para obtener recursos, es el de establecer una competencia más equitativa. Pues si tenemos una contienda en la que uno de los competidores cuenta con alguna ventaja, se rompería el equilibrio democrático, y podría contaminar el proceso electoral por medio de la manipulación de la voluntad soberana y/o el manejo de las autoridades responsables de vigilar y calificar las elecciones (Carrillo y otros, 2003).

También, una de las metas al establecer un sistema de financiamiento es conocer las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, y que estas sean divulgadas públicamente. Porque si hubiese recursos provenientes de los contribuyentes (erario público), se debe garantizar a los ciudadanos que estos recursos están bajo los principios de transparencia y de control[3].

[3] Véase, Hermet, G., Rouquié, A. y Linz J. (1982). *¿Para qué sirven las elecciones?*

4. Tipos de financiamiento

Todo sistema de financiación política debe escoger entre tres escenarios: financiación pública, financiación privada o un sistema mixto, resultado de la combinación de las primeras dos opciones (Zovatto, 2003).

Alan Ware citado por Jain cataloga en siete las fuentes de financiamiento (que se distinguen y diferencian dependiendo de la región), para las actividades de los partidos políticos:

> 1) contribuciones individuales; 2) patrocinios; 3) grupos de interés que financian mediante grupos laborales, grupos estudiantiles, conglomerados empresariales; 4) contribuciones de fuentes extranjeras; 5) exacciones de los salarios de funcionarios públicos; 6) recursos de capital o de inversión de los partidos y; 7) suscripciones de membresía y además, en muchos países, existe financiamiento estatal para los partidos políticos. (2003, p. 100).

Por la importancia del tema, expondremos brevemente los principales mecanismos de financiamiento político, comenzando con el financiamiento público. Una razón importante para el establecimiento del financiamiento público ha sido la convicción de que los partidos políticos juegan un papel trascendental en los sistemas democráticos representativos, por lo que el Estado debe asegurar que ellos dispongan del apoyo y los recursos necesarios para su funcionamiento ordinario o electoral, y para su institucionalización y fortalecimiento democrático[4].

Los motivos que sustentan el financiamiento público a los partidos son los siguientes: transparentar el origen de los recursos; garantizar la independencia de los partidos; contar con condiciones adecuadas de equidad en la competencia; y evitar la tentación de acudir a fuentes ilegítimas de financiamiento (Woldenberg, 2002).

Las ventajas de establecer un sistema de financiamiento público, según Woldenberg, son las siguientes:

> 1) Lograr y mantener que los partidos estén protegidos de las presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de su independencia financiera con centros o grupos de poder económico, social o institucional; 2) garantiza el principio de equidad en las condiciones de la competencia política; y 3) logra que las operaciones financieras de los partidos, sus ingresos y egresos, corran por vías transparentes y conocidas. (2002, pp. 20-21).

[4] En América Latina, la doctrina mayoritaria se inclina a favor de la tesis que califica a los partidos políticos como asociaciones privadas, pero que cumplen funciones públicas o de interés general, por lo que deben ser sujetos pasivos de financiación pública.

El establecimiento del financiamiento público tiene como meta intentar que haya una competencia electoral más equitativa, conocer el origen de los recursos obtenidos por los dirigentes y concursantes a los cargos públicos. Y, subsecuentemente, disminuir las posibilidades de que haya futuros casos de corrupción entre la clase política y los grupos que aportaron recursos a sus campañas electorales (Zovatto, 2003).

El financiamiento público se compone de los recursos provenientes del presupuesto del Estado. Estas prerrogativas pueden ser directas, como dinero, o indirectas, como por ejemplo el pago del importe postal, el préstamo de bienes muebles, exenciones fiscales, prestación gratuita de servicios, etc.

Otro principal mecanismo para que los partidos políticos puedan obtener mayores recursos es por la vía del financiamiento privado. Esta clase de financiamiento es el recurso legítimo proveniente de los particulares, que tiene la capacidad de promover los puentes de contacto entre la sociedad y los partidos políticos, lo que incita a una mayor identidad de los partidos con la voluntad de sus afiliados o simpatizantes, porque estos contribuyentes pueden retirarles no solo su preferencia política, sino sus aportaciones en cualquier instante (Woldenberg, 2002). Es menester anotar que estas aportaciones se deben certificar y comprobar con los recibos del negocio y, sobre todo, se debe asegurar que no se genere, por esta vía, una competencia injusta.

El financiamiento privado se enfoca en la cuestión de quién y cuánto puede contribuir legalmente a los partidos o candidatos. Existen tres instrumentos para obtener contribuciones voluntarias de los particulares: las cuotas de sus afiliados, las donaciones y, en algunos casos, los créditos de entidades financieras o lo que se denomina en el caso costarricense certificados de cesión durante los procesos electorales presidenciales (Woldenberg, 2002).

En los partidos mexicanos y norteamericanos, las contribuciones individuales de simpatizantes acaudalados y de las corporaciones han sido una fuente tradicional de su financiamiento. Las contribuciones en especie, como servicios voluntarios, préstamo de autos, bienes inmuebles en comodato, formación de vallas, etc. deben ser mencionadas en los informes contables, aunque su valor no puede calcularse de manera adecuada (Woldenberg, 2002), como se hace en EEUU, Chile, México, España, entre otros.

El término general “contribución” se les otorga a los diferentes tipos de donaciones (por ejemplo, en los EEUU, por medio de las grandes corporaciones o transnacionales). Una donación puede ser una contribución de un individuo que apoya a determinado partido o candidato. Un segundo tipo de donación, que puede ser mucho más cuantiosa, es la aportación hecha por una corporación, un grupo de interés o un donante institucional, que desea “comprar” la posibilidad de acceder a los políticos o de influir sobre una política específica; en el caso costarricense la norma permite

únicamente las donaciones de personas físicas nacionales, sin límite de suma. Además, existe un tercer tipo de donación, la "voluntaria", esta puede ser dada a cambio de favores políticos, como un cargo, un contrato o una licencia pública (Woldenberg, 2002).

De forma más específica, podemos clasificar el financiamiento privado en cinco modalidades: "a) membresías de los afiliados; b) donaciones individuales; c) donaciones de grupos de interés o instituciones económicas (empresas, corporaciones, asociaciones, sindicatos, unión de comerciantes); d) créditos; y e) actividades del partido que generan algún tipo de utilidad" (Zovatto, 2003, p. 66).

Pero no solamente los mecanismos de financiamiento público y privado son los más importantes. Los ciudadanos que tengan adhesión o simpatía por un candidato podrían aportar o donar libremente en una campaña política. Por lo que no se contaría con un sistema eficaz para vigilar este mecanismo de aportación a los recursos fiscalizados y controlados por los partidos políticos o las autoridades. Esto la doctrina norteamericana lo ha denominado *soft money* o dinero blando (Woldenberg, 2002, p. 28).

Estos "gastos independientes" se hacen en forma paralela a las finanzas de los partidos, y los pueden realizar ciudadano(s) o grupo(s) a favor o en contra de algún candidato (Rosales, 2009). Estos gastos forman un ingreso en un sentido no registrable para los partidos políticos; sin embargo, en los hechos son un patrocinio que reciben y que no está sujeto a registro o control alguno (Woldenberg, 2002). En el caso mexicano, a los gastos de fiscalización se deben sumar los aportes en especie o trabajo de los voluntarios que apoyen una campaña electoral; y en el costarricense no son posibles estos patrocinios si no pasan por la cuenta única del partido político.

Este gasto independiente es una erogación en mensajes o recursos, dirigidos a lograr la elección o la derrota de un candidato claramente identificado; además de ser un gasto realizado sin la anuencia y sin la consulta de algún candidato, sus representantes o su comité encargado de la elección. Por otro lado, existe la publicidad temática, esta se refiere a los gastos que realizan los ciudadanos o una corporación con el objetivo de difundir su postura en un asunto específico, sin hablar claramente a favor o en contra de un candidato (Alexander y Mason, 2003).

5. Fiscalización de los recursos económicos de los actores políticos

El establecimiento de cada sistema electoral depende de las circunstancias históricas, políticas y sociales de cada país. De esta forma, la instauración de un sistema de financiamiento transparente y sujeto a control debe responder a las particularidades y necesidades de cada Estado y fundamentarse en una estrategia bien articulada. Pues como advierte Dieter Nohlen, no existe un sistema electoral perfecto: "porque para resolver los problemas electorales, es fundamental, mencionar lugar y

tiempo: la respuesta tiene que ser individual, dirigida a casos concretos" (Nohlen, 2006, p. 122). Por lo tanto, las soluciones son particulares, ninguna respuesta es universal: "se debe diagnosticar y resolver, con base en las circunstancias nacionales" (Dong, 1999, p. 42 y Orozco, 1999, p. 52).

De esta manera, cada sistema electoral debe ser producto de una combinación de marcos legales efectivos, con un fortalecimiento organizacional y técnico de instituciones de control, y la actitud vigilante de la sociedad civil comprometida con el control y la sanción de esos abusos (Zovatto, 2003).

Estas reglas del juego deben permitir la libre participación de los ciudadanos y otorgar los elementos para que haya competencias electorales honestas y transparentes.

Hoy en día, la relación actual entre elecciones y financiamiento de campañas políticas ha generado una mayor dependencia de los actores políticos para obtener en cada elección mayores recursos para la competencia electoral (Rose-Ackerman, 1999). Esto ha provocado que los partidos políticos deban conseguir recursos superiores a los establecidos, con efectos sobre la calidad de la elección y la legitimidad de las autoridades (Chomsky, 2001).

De tal forma, para evitar problemas en la emisión del voto y en la calidad de las elecciones, se ha establecido un conjunto de disposiciones legales que tienen como misión limitar y fiscalizar el monto de recursos de los competidores electorales; así como transparentar el origen de esos, para poder asegurar y proteger la voluntad de los electores y, al mismo tiempo, fortalecer el sistema democrático[5].

La fiscalización tiene como meta que haya competencias electorales más justas, a través del control y vigilancia de los recursos utilizados por los partidos políticos. Dado lo anterior, la mayoría de las democracias contemporáneas cuentan con mecanismos para fiscalizar los recursos financieros de los postulantes a los cargos de representación popular.

Para el magistrado Jesús Canto Presuel, la fiscalización del financiamiento consiste en "el ejercicio de los medios establecidos por la legislación electoral, con el objeto de vigilar y asegurar que el financiamiento público y privado se obtenga y aplique conforme a lo establecido por la propia ley y en caso contrario aplicar las sanciones respectivas" (2008, p. 42).

[5] Los efectos nocivos que pueden existir en una elección en la que el dinero sea un factor determinante de una contienda política son: clientelismo, corrupción, prebendas, recompensas económicas, etc. Asimismo, uno de los objetivos de estas normas fiscalizadoras es evitar que factores externos intervengan en las elecciones.

El objeto principal de estas normas de control y vigilancia es que se conozca la fuente de estos bienes y en caso de violación de esas reglas, aplicar las sanciones correspondientes. El efecto secundario de tales pautas fiscalizadoras es evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc. Se busca que el dinero no sea el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas inversas a los principios democráticos.

Por consiguiente, se hace imprescindible la necesidad de contar con un sistema contralor del financiamiento de las campañas electorales que no esté bajo el control de un poder político, que sea imparcial en la aplicación de las leyes; pero, también, podría haber un exceso de legalidad, lo que podría socavar el concepto mismo de elecciones libres y justas (Walecki, 2003).

El sistema de fiscalización será fuerte en la medida que lo permita la legislación. Este sistema será importante si las instituciones encargadas de aplicar estas normas cuentan con los recursos materiales apropiados y disponen del personal calificado, especialmente de auditores profesionales (Nassmacher, 2003).

En un sistema electoral se vuelve primordial el establecimiento formal de sanciones. Sin embargo, esto no ha tenido una verdadera aplicación en Latinoamérica. Ya que en muy raros casos se prevé el impedimento para asumir el cargo público a aquellos candidatos electos a los que se les haya comprobado haber infringido las disposiciones legales, o la imposición de sanciones que disuadan la repetición de esa conducta (Zovatto, 2003).

Uno de los factores para consolidar y fortalecer el sistema democrático es contar con una fiscalización eficiente. Pues como señala Woldenberg, en el tema del beneficio de la fiscalización de los recursos en las contiendas electorales: “que el dinero en la política tenga un manejo transparente y conocido conviene a todos, partidos y ciudadanos, y fortalece la democracia” (2202, p. 26).

Como se mencionó anteriormente, uno de los objetivos de obtener financiamiento es contar con recursos económicos para poder competir por el poder. Por lo anterior, las leyes deben contener una serie de principios para que haya una competencia lo más justa posible.

De esta manera, los lineamientos para una contienda electoral justa y competitiva son:

> i) igualdad de recursos materiales (estableciéndose un límite a los gastos de campaña. El monto dependerá con relación al cargo al que se aspira); ii) que éstos recursos hayan tenido un origen lícito; iii) que sea transparente y de conocimiento público, todas las erogaciones realizadas por los candidatos y/o los partidos políticos (y terceros); iv) la

> existencia de una autoridad independiente e imparcial que vigile, controle y califique que las elecciones se hayan desarrollado conforme a derecho y; v) la imposición de sanciones efectivas en caso de violaciones a las reglas del juego, para que no se repita esa conducta. (Rosales y Estrada, 2012, p. 106).

Empero, la ambición de los dirigentes de la clase política y las lagunas legales que tienen las legislaciones electorales han generado elecciones ilegítimas, no competitivas, inequitativas, etc. en Latinoamérica. Ahí la falta de control y de sanciones debido al mal manejo de los recursos utilizados por los partidos políticos sigue siendo uno de los temas pendientes en los sistemas democráticos (Zovatto, 2003).

Actualmente, ya no solo se trata de obtener el poder, sino que ahora se debe considerar la manera en cómo se ganó esa elección. Existe un punto determinante en materia electoral: hay que observar y calificar la manera en cómo se desarrollaron las elecciones. Esto significa que las elecciones hayan sido competitivas y justas, sin ninguna ventaja entre los contendientes y con la correcta participación de todos los actores políticos y sociales.

Sin embargo, en la práctica, el elemento para detectar errores, lagunas u omisiones en las normas sigue siendo el fracaso, el escándalo, la incompetencia o la inaplicabilidad (Dershowitz, 1988) de las normas; porque estas no garantizaron y/o no tuvieron una correcta vinculación con la realidad; hecho que se manifiesta evidentemente en la ineficacia, insuficiencia u obscuridad en la actuación de los órganos jurisdiccionales[6].

Se hace fundamental contar con una institución que sea responsable de cuidar que las elecciones se hayan realizado conforme a la normatividad y se conserve el interés democrático de los ciudadanos. Una institución que fiscalice la actividad de los actores políticos y permita que sea la voluntad del soberano la que determine su propio destino y no factores externos e ilegítimos que podrían desviar el sentido de unidad de la nación. Esa es la importancia de la fiscalización en un orden democrático.

La relación entre dinero y política ha creado ciertos intereses que rebasan la importancia de elegir libremente a nuestros representantes. Por lo que se hace indispensable contar con una legislación que transparente, controle, vigile y sancione de manera eficaz y oportuna los recursos obtenidos por los dirigentes políticos y, al mismo tiempo, que se cuente con autoridades con un origen lo más prístino posible.

[6] K. D. Ewing considera que: "el escándalo ha sido con frecuencia la partera de las reformas" (1992, p. 8), esto ha tenido como consecuencia una serie de reformas cuyos objetivos han sido crear, (re)diseñar y (re)construir un mejor sistema electoral.

Las campañas electorales cada vez son más costosas y ponen a los partidos políticos frente al problema de recaudar cantidades de recursos financieros cada vez más grandes, esto instala la posibilidad de financiamiento ilegal, del predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, del tráfico de influencias y del flagelo del crimen organizado[7].

La vigilancia y el control deben observarse en todas las aportaciones de todos los grupos sociales a los cuadros políticos. Esta es una tarea fundamental de los sistemas electorales actuales. Pues solo si contamos con un sistema de financiamiento electoral bien fiscalizado, estaremos en posibilidades de contar con un sistema democrático fortalecido (Woldenberg, 2002).

Por lo tanto, se debe detectar y regular la propensión entre el dinero y los agentes políticos, ya que estos factores se buscan mutuamente para aumentar sus respectivos espacios de influencia. Este binomio suele terminar en el encuentro de prácticas irregulares y abre la posibilidad a un proceso de toma de decisiones, caracterizadas por un dominio sin límite del dinero sobre las organizaciones políticas (Woldenberg, 2002).

La principal consideración al desarrollar reglas para el financiamiento de campañas es localizar las raíces que pudieran producir significativas amenazas de corrupción. Desafortunadamente y de manera constante, el financiamiento condicionado o de origen opaco de las campañas electorales es una de las principales causas de corrupción política (Zovatto, 2003).

Esto ha generado un amplio debate sobre los principales sistemas para proteger de cualquier posible contaminación al voto y, en forma general, a las elecciones, en especial, los relativos a los instrumentos de que se dispone para hacer valer, eficazmente y oportunamente, las regulaciones sobre el control y fiscalización de los recursos financieros (Carrillo y otros, 2003).

Es imposible soslayar la importancia de contar con un órgano público especializado en fiscalización electoral. Una institución pública independiente, autárquica, autónoma e imparcial, que genere certidumbre; con facultades para calificar de qué manera un candidato o un partido ganó determinados comicios, y poder comprobar si existieron factores para reflexionar que no hubo una competencia electoral justa, principalmente. Porque las autoridades políticas solo contarán con legitimidad en cuanto accedan al poder a través de elecciones justas, limpias y honestas, garantizado por un marco regulatorio apropiado y una autoridad que refrende esos resultados.

[7] Por corrupción en el ámbito de la financiación política, se entiende el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales a través de la violación de normas de derecho. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan de forma encubierta e ilícita a favor de un partido o candidato por una o más personas –natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público- con el fin de obtener un beneficio posterior.

Pero veamos cuáles son las principales metas de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos en un sistema democrático.

5.1 Objetivos de la fiscalización

El objetivo de la fiscalización "es diseñar y poner en práctica dispositivos que garanticen una mayor transparencia en cuanto al origen, manejo y aplicación de los recursos públicos o privados, que se encuentran a disposición de partidos políticos y candidatos" (Carrillo y otros, 2003, p. 10).

A grandes rasgos, podemos señalar que la misión de la fiscalización es:

- Establecer legalmente un sistema de fiscalización a los recursos electorales que utilizaron los actores políticos. Y en caso de violaciones a la legislación en comento, imponer sanciones que ejerzan el desistimiento de esas conductas, que lesionan al sistema democrático.

- Si hablamos de un sistema con límites de gastos electorales, vigilar que haya condiciones de igualdad entre los contendientes políticos, para que haya una elección más justa. En cambio, si tratamos con un sistema de libre aportación sin límite en los recursos obtenidos, aspirar a que sea de carácter público esta información y conocer a los donadores de esa campaña electoral.

- Conocer el origen y utilización de los recursos que emplearon los partidos políticos. (Rosales y Estrada, 2012, pp. 109-110).

Si se cumple con estos tópicos se tendrá una mayor legitimidad de las autoridades públicas y, al mismo tiempo, se consolida y se fortalece el sistema democrático. Si se cuenta con elecciones justas y transparentes, se legitima a la autoridad. Esta combinación de resultados y procedimientos no solo beneficia al sistema electoral, sino también a la misma sociedad.

5.2 Clasificación de los mecanismos de fiscalización

Los mecanismos para la fiscalización de los recursos de los partidos son:

- Informes rendidos por los partidos políticos;

- Control de la autoridad designada para su fiscalización;

- Control ciudadano (esto por medio de la publicidad y del deber estatal de informar a los ciudadanos de los actos de la administración); y

- Control político (este es el que ejercen los mismos actores políticos al vigilar la actuación de los contendientes, y en su caso denunciar las posibles conductas ilícitas). (Rosales y Estrada, 2012, p. 110).

Los controles que se presentaron tienen como objetivo que las elecciones se cumplan con un ejercicio de transparencia, para comprobar que hubo una competencia justa y honesta. Lo contrario resultaría en la posibilidad de la anulación parcial o absoluta de la misma elección. Se podría mencionar que la calidad y calificación de una elección se da en relación con el cumplimiento de las normas legales establecidas previamente.

A continuación, tal y como se mencionó en la introducción, se presenta el tema de fiscalización desde la perspectiva de la normatividad electoral mexicana.

6. Fiscalización de los partidos políticos en México

México cuenta con una democracia representativa; esto significa que las autoridades políticas acceden al poder por la vía exclusiva del voto en elecciones libres, honestas y transparentes. Asimismo, México tiene un sistema de representación directo e indirecto, esto permite que las expresiones minoritarias cuenten con representación política en el Parlamento nacional.

Los partidos políticos son un producto de la fórmula democrática de gobierno, que supone la pluralidad de corrientes políticas e ideológicas que coexisten en una sociedad. Estos deben y pueden expresarse intentando ganar adhesión de la voluntad ciudadana mayoritaria, la cual es la fuente legítima para ocupar los puestos de Gobierno y legislativos (Becerra, 1997).

El sistema electoral mexicano es de naturaleza pluralista y permite la exposición de ofertas de los partidos políticos. Estos entes de interés público son financiados principalmente por el Estado; con el objetivo de que no tengan un interés privado en su composición, sino que sean el vínculo entre

la ciudadanía y el acceso al poder, se privilegia el financiamiento público sobre el privado. Así lo señala la Constitución Política en su artículo 41, fracción II, inciso a):

> El sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo a lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

De manera complementaria, la legislación electoral nacional en el artículo 38, inciso o) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señala el uso que debe tener el financiamiento que recibirán los partidos políticos: "Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de las modalidades establecidas en este Código, exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades enumeradas en el inciso c) del párrafo 1 del artículo 36 de este Código"[8].

El sistema normativo instaura un sistema de fiscalización, con el objeto de conocer, vigilar y controlar el destino de los recursos públicos y, al mismo tiempo, conocer si hubo elecciones equitativas entre los contendientes políticos. Esta fiscalización de los recursos de los partidos y agrupaciones determinará el origen del dinero usado, cómo lo utilizaron y qué tan bien empleado fue. Al respecto, Avante señala: "A fin de cuentas, para los partidos políticos resulta de particular importancia, si la inversión realizada de los montos de financiamiento les retribuye una mejor posición entre los electores" (2002, p. 220).

Debemos advertir que los partidos políticos tienen la obligación de permitir la intervención de las autoridades en sus finanzas, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran respecto a sus ingresos y egresos (Código Federal de Instituciones y Partidos Políticos, art. 38, inciso k).

La legislación electoral mexicana instauró una autoridad autónoma para realizar esta fiscalización, denominada Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Este es un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos respecto del origen y monto de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación (Código Federal de Instituciones y Partidos Políticos, art. 79, numeral 1).

[8] El artículo 36 indica los derechos de los particos políticos nacionales.

El director de la Unidad de Fiscalización será designado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE). Este funcionario deberá cubrir un conjunto de requisitos[9] y, además, deberá comprobar una experiencia de cinco años en el área de fiscalización (Código Federal de Instituciones y Partidos Políticos, art. 80).

Por otra parte, el artículo 81 señala cuáles son las facultades de este órgano del INE:

> a) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento de la materia, y los demás acuerdos, para regular el registro contable de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, las características de la documentación comprobatoria sobre el manejo de sus recursos y establecer los requisitos que deberán satisfacer los informes de ingresos y egresos que le presenten, de conformidad a lo establecido en este Código.
> b) Emitir las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos políticos.
> c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen estricta e invariablemente a las actividades señaladas en esta ley.
> d) Recibir los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y sus candidatos, así los demás informes de ingresos y gastos establecidos por esta ley.
> e) Revisar los informes señalados en el inciso anterior.
> f) Requerir información complementaria respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos.
> g) Ordenar la práctica de auditorías, directamente o a través de terceros, a las finanzas de los partidos políticos.
> h) Ordenar visitas de verificación a los partidos políticos con el fin de corroborar el cumplimiento de sus obligaciones y la veracidad de sus informes.
> i) Presentar al Consejo General los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Los informes especificarán las irregularidades en que hubiesen incurrido los partidos políticos en el manejo de sus recursos; el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normatividad aplicable.
> j) Proporcionar a los partidos políticos la orientación, asesoría y capacitación necesarias para el cumplimiento de las obligaciones consignadas en este Capítulo.
> k) Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que

[9] De conformidad con lo previsto en el inciso d), del párrafo 1, del artículo 118 del Código Federal de Instituciones y Partidos Políticos.

pretendan obtener registro como partido político, a partir del momento en que notifiquen de tal propósito al Instituto, en los términos establecidos en este Código.
l) Revisar los informes de ingresos y gastos que le presenten las agrupaciones políticas nacionales y las organizaciones de observadores electorales, de conformidad a lo que establezca el Reglamento que al efecto apruebe el Consejo General.
m) Ser responsable de los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, de conformidad con lo previsto en el artículo 103 de este Código.
n) Presentar al Consejo General para su aprobación el proyecto de Reglamento para el desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas que se presenten en materia de fiscalización y vigilancia de los recursos de los partidos políticos; dichas quejas deberán ser presentadas ante la Unidad.
o) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas a que se refiere el inciso anterior y proponer a la consideración del Consejo General la imposición de las sanciones que procedan. Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído.
p) Celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del Consejo General.
q) Prestar y recibir los apoyos establecidos en los convenios a que se refiere el inciso anterior.
r) Ser conducto para que las autoridades locales a que se refiere el inciso q) superen las limitaciones de los secretos bancario, fiduciario o fiscal, en los términos que señale el Reglamento.
s) Requerir de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido. Quienes se nieguen a proporcionar la información que les sea requerida, o no la proporcionen, sin causa justificada, dentro de los plazos que se señalen, se harán acreedores a las sanciones establecidas en este Código.
t) Las demás que le confiera este Código o el Consejo General.

Asimismo, "el personal de la Unidad de Fiscalización está obligado a guardar reserva sobre el curso de las revisiones y auditorías en las que tenga participación o sobre las que disponga de información…" (Código Federal de Instituciones y Partidos Políticos, art. 86, numeral 1).

Aunado a lo anterior:

> …los partidos políticos deberán presentar ante la Unidad de Fiscalización los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, así como su empleo y aplicación, atendiendo a las siguientes reglas:

a) Informes trimestrales de avance del ejercicio:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda.

II. En el informe será reportado el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda.

III. Si de la revisión que realice la Unidad se encuentran anomalías errores u omisiones,se notificará al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Entodo caso los informes trimestrales tienen carácter exclusivamenteinformativo para la autoridad.

IV. Durante el año del proceso electoral federal se suspenderá la obligación establecida en este inciso.

b) Informes anuales:

I. Serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte.

II. En el informe anual serán reportados los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.

III. Junto con el informe anual se presentará el estado consolidado de situación patrimonial en el que se manifiesten los activos, pasivos y patrimonio, así como un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido que corresponda.

IV. Los informes a que se refiere este inciso deberán estar autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe para tal efecto.

V. Las agrupaciones políticas nacionales presentarán un informe anual de ingresos y egresos, dentro del mismo plazo señalado en la fracción I de este inciso y siguiendo los lineamientos establecidos en el reglamento aplicable.

c) Informes de precampaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos para cada uno de los precandidatos a candidatos a cargos de elección popular, registrados para cada tipo de precampaña, especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados.

II. Los informes deberán presentarse a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.

III. Los gastos de organización de los procesos internos y precampañas para la selección de candidatos a cargos de elección popular que realicen los partidos políticos serán reportados en el informe anual que corresponda.

d) Informes de campaña:

I. Deberán ser presentados por los partidos políticos, para cada una de las campañas en las elecciones respectivas, especificando los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente.

II. Los partidos políticos presentarán un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año.

III. Los informes finales serán presentados a más tardar dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral.

IV. En cada informe será reportado el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros señalados en el artículo 229 de este Código, así como el monto y destino de dichas erogaciones. (Código Federal de Instituciones y Partidos Políticos, art. 83).

Otro mecanismo de fiscalización de los recursos de los partidos políticos es el control que pueden ejercer los ciudadanos por medio de la transparencia de los actos del Estado. Por lo que es menester señalar la acepción de este principio: "La transparencia viene a ser la actitud o actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos y actos públicos. Pues una sociedad abierta debe garantizar el libre acceso a la información, favoreciendo de ese modo la transparencia del poder" (Villanueva, 2002, pp. 25 y 42).

Otro tipo de fiscalización a las actividades de los partidos es la vigilancia que ejercen sus competidores políticos. La misma normatividad establece que: "Un partido político, aportando elementos de prueba, podrá pedir al Consejo General del Instituto se investiguen las actividades de otros partidos políticos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática" (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 40).

Para finalizar este artículo, se presentan las sentencias más relevantes en el área de fiscalización, que permitieron anular de manera absoluta las elecciones.

6.1 Sanciones relevantes del sistema de fiscalización electoral mexicano

En primer lugar, deseo mencionar la confirmación de la multa al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el año 2003, en la que se le impuso una sanción de mil millones de pesos, por la indebida utilización de recursos no reportados ante el Instituto Federal Electoral, en el denominado caso "Pemexgate".

Otro caso paradigmático fue el conocido como: "Amigos de Fox" (Cárdenas, 2004); en el que se comprobó una doble contabilidad y la recepción de recursos provenientes del extranjero y de diversas empresas mercantiles, en un sistema de transferencia en cadena entre distintas personas[10].

El tema que destaca de estos casos es que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) estableció que el IFE sí contaba con atribuciones para acceder a la información protegida por los secretos bancarios, fiduciario y fiscal, en cuanto realiza funciones de control, vigilancia y sanción de recursos públicos que reciben los partidos políticos (Pérez, 2002). Por lo que el TEPJF facultó al IFE para controlar, vigilar, investigar y aplicar sanciones en materia de manejos de los recursos que utilizan los partidos políticos para cumplir sus finalidades. En esta sentencia, se incluyeron los conceptos abiertos de "autoridades hacendarias federales" para "fines fiscales" y, por tanto, en la salvedad sobre el sigilo de la información derivada de las operaciones bancarias y hacendarias que establece la ley (Espinoza, 2006).

Pues como lo señaló el exmagistrado del TEPJF, Leonel Castillo:

> En la responsabilidad administrativa se combinan la gravedad de los hechos y sus consecuencias, con las circunstancias de tiempo, modo y lugar de ejecución que los

[10] Para ampliar, ver sentencias SUP-RAP-018/2003 y SUP-RAP-098-2001, respectivamente.

> rodearon, así como el enlace personal o subjetivo entre el autor y su acción (el grado de intencionalidad o negligencia, así como trata de reincidencia), como presupuestos para la imposición de una sanción[11]. (2004, p. 206).

Con todo lo anterior, hemos analizado el tema del financiamiento de los actores políticos, en especial en México, por lo que, para finalizar, expondremos algunas consideraciones generales.

7. Conclusiones

- La democracia sigue siendo la mejor forma de acceder al poder de manera pacífica. Sin embargo, el costo de esta resulta en ocasiones cuantificable en metálico; sin importar el origen o los compromisos para obtenerlo por parte de los actores políticos.

- La necesidad de fondos que tienen los partidos políticos para competir y difundir sus propuestas y proyectos puede estar condicionada a ciertas causas o realización de futuras promesas o recompensas, que se adquieren en las campañas electorales. Esto hace que si ese financiamiento tiene aparejados ciertos compromisos, presenta la incógnita de dónde queda realmente la voluntad del elector, cuál es el costo de los votos o descubrir si la democracia está a la venta.

- Actualmente, se cuenta con esquemas privados, públicos o mixtos para que la clase política y los partidos políticos obtengan fondos para su promoción electoral. El punto es reflexionar qué sistema podría ser mejor: uno financiado por parte de empresas privadas y ciudadanos independientes, uno en el que el Estado aporte los recursos económicos o talvez una fórmula mixta, en que las personas, entes privados y el Estado puedan contribuir con los actores políticos.

- Se debe pensar si se desea tener una contienda competitiva limitando los gastos en las campañas electorales (equidad financiera), o un esquema de libre recaudación y que los actores políticos consigan recursos a través de sus propios medios, sin ningún límite (libertad para recibir y erogar esos fondos).

- Es difícil determinar el efecto del dinero en una campaña, pues, aunque se gastara una cantidad exorbitante de recursos, es posible que no tenga impacto en el elector. Ya que el ciudadano

[11] En ambos casos, los representantes de los partidos políticos trataron de desvincularse de las personas o militantes que habían cometido las violaciones a la normativa electoral. Sin embargo, el TEPJF estimó que esa desvinculación no podía darse, porque estas personas actuaron a favor de las campañas políticas de esos partidos.

tiene derecho a elegir libremente entre la oferta política y, por tanto, tendrá la última decisión. Sin embargo, el tema del dinero en las elecciones sigue siendo muy discutido, pues, aunque haya límites, fiscalización y rendición de cuentas, el gasto electoral se convierte en uno de los factores para poder difundir la imagen, realizar eventos y generar propaganda de la clase política.

– En Latinoamérica sigue discutiéndose el tema del financiamiento y de la fiscalización electoral; dado que se cuenta con mecanismos legales que limitan la cantidad de dinero por emplear (México), o con legislaciones que permiten el libre gasto de los recursos recaudados por los actores políticos (EEUU). Sin embargo, lo que hay en común es que se deben rendir informes de los gastos electorales y, lógicamente, con consecuencias diferentes, como una sanción por rebase del gasto indicado o conocer qué empresas o cuáles personas contribuyeron, y cómo serán tratadas por las nuevas autoridades públicas que llegaron con su apoyo financiero.

Referencias bibliográficas

Avante, A. D. (2002). Problemas de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en México. En *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos. México:* Editorial TEPJF.

Becerra, R. (1997). *La reforma electoral de 1996.* México: Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N. (1998). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bovero, M. (1997). *Los adjetivos de la democracia.* México: Instituto Federal Electoral.

Canto, J. (2008). *Diccionario Electoral.* México: Tribunal Electoral Quintana Roo.

Cárdenas, J. (2004). *Lecciones de los asuntos Pemex y amigos de Fox.* México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Carrillo, M., Lujambio, A., Navarro, C. y Zovatto, D. (Coords.). (2003). *Dinero y contienda político-electoral*. México.: Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral.

Castillo, L. (2004). Los principios de proporcionalidad y responsabilidad. En *Justicia electoral: ética, justicia y elecciones, partidos políticos: democracia interna y fiscalización. Primer curso iberoamericano: Memoria*, pp. 189-216. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Chomsky, N. (2001). *Perspectivas sobre el poder*. Barcelona: Editorial El Roure Ciencia.

Cienfuegos, D. (2008). *Justicia y Democracia*. México: Editorial El Colegio de Guerrero.

Córdova, L. y Murayama, C. (2006). *Elección, dinero y corrupción*. México: Editorial Cal y Arena.

Córdova, L. y Salazar, P. (2007). *Constitución, democracia y elecciones*. México: UNAM.

Covarrubias, J. (Ene.-Abr., 1998). Justicia electoral. *Revista Jurídica Jalisciense,* 8(1), 37-64.

Dershowitz, A. (1988). *Rights from wrongs*. USA: Harvard Press.

Dong, N. (1999). Justicia electoral. Evaluación y perspectivas. En *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas*, pp. 39-44. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Espinoza, O. (2006). El secreto fiscal, bancario y fiduciario de los recursos de los partidos políticos. En *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos,* pp. 233-248. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ewing, K. D. (1992). *Money, politics and law. A study of electoral campaign finance reform in Canada*. USA: Oxford.

Herbert, A y Mason, D. (2003). Experiencias nacionales representativas: Estados Unidos. . En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, pp. 341-367. México: Fondo de Cultura Económica.

Hermet, G., Rouquié, A. y Linz J. (1982). *¿Para qué sirven las elecciones?* México: Fondo de Cultura Económica.

Jain, R. (2003). Asia. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, pp. 97-118. México: Fondo de Cultura Económica.

Koole, R. y Nassmacher, K. (2003). Países de la órbita anglosajona. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, pp. 204-245. México: Fondo de Cultura Económica.

Linz, J. (1996). *Problems of democratic: Transitions and Consolidation*. USA: The Johns Hopkins University Press.

Marín, F. (2003). Experiencias nacionales representativas: España. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, pp. 281-308. México: Fondo de Cultura Económica.

Mbodji, E. H. (2003). Perspectivas regionales comparadas: África anglófona. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, pp. 139-152. México: Fondo de Cultura Económica.

Nassmacher, K. (2003). Fiscalización, control y cumplimiento de la normativa sobre financiamiento político. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, pp. 246-277. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2006). *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: UNAM.

Orozco, J. (1999). Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado. En *Sistemas de Justicia Electoral: Evaluación y Perspectivas,* pp. 45- 60. México *fiscalización de los recursos de los partidos políticos,* pp. 233-248. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Orozco, J. (2003). Justicia Constitucional electoral y democracia en México. *Anuario iberoamericano Justicia Constitucional,* n.° 7, pp. 329-344. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Pérez, F. (2002). La consolidación del TEPJF. En *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, pp. 463-597. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Rosales, C. (2009). ¿Qué es el dinero blando? *Revista Quid Iuris,* 4(10), 115-137.

Rosales, C. y Estrada, E. (2012). La fiscalización de los recursos económicos en materia electoral. *Quid Iuris*, 7(19), 93-122.

Rose-Ackerman, S. (1999). Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. USA: Cambridge University Press.

Rosenthal, A. (2003) *Republic on trial: The case for representative democracy.* EE.UU.: CQ Press.

Sartori, G. (2000). *Partidos y sistemas de partidos*. España: Editorial Alianza.

Sartori, G. (2003). *¿Qué es la democracia?* México: Editorial Tauru.

Schumpter, J. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy.* New York Harper and Row publishers.

Villanueva, E. (2002). *Derecho de acceso a la información pública estatal: una aproximación al estado de la cuestión en México*. México: UNAM-IIJ.

VV. AA. (1999). *Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas,* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VV. AA. (2003). *Testimonios sobre el desempeño del TEPJF*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VV. AA. (2004). *Partidos políticos: democracia interna y fiscalización*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

VV. AA. (2006). *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos.* Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, núm. 4. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Walecki, M. (2003). Europa Central y del Este. En M. Carrillo, A. Lujambio, C. Navarro y D. Zovatto (Coords.), *Dinero y contienda político-electoral*, pp.153-161. México: Fondo de Cultura Económica.

Woldenberg, J. (2006). Vida interna de los partidos políticos y fiscalización de los recursos, nuevos retos de la autoridad electoral. En VV. AA. *Democracia interna y fiscalización de los recursos de los partidos políticos, pp. 13-26.* Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral y IV Congreso Nacional de Tribunales y Salas Estatales Electorales, núm. 4. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

DEMOCRACIA DIGITAL CARACTERÍSTICAS Y DESAFÍOS*

Carlos Eduardo Mena Keymer**

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_9

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de noviembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Inicia con un análisis de la democracia representativa y sus problemas fundamentales, y expone la diferencia entre gobernanza y gobernabilidad, luego desarrolla el tema de la democracia electrónica y la democratización de las redes sociales.

Palabras clave: Desarrollo de la democracia / Democracia representativa / Gobernabilidad / Redes Sociales / Comunicación electrónica / Internet.

Abstract: The article begins with an analysis of representative democracy and its fundamental problems. It presents the difference between governance and governability; then, it addresses the topic of electronic democracy and democratization of social networks.

Key Words: Development of democracy / Representative democracy / Governance / Social networks / Electronic communication / Internet.

* Ponencia presentada en la Conferencia: Democracia digital: aproximación conceptual, realizada el 22 de octubre de 2020.

** Chileno, abogado y cientista político, correo ce.menak@gmail.com. Ha sido profesor en las Universidades Católica de Chile y Adolfo Ibáñez (Chile), en la Universidad Iberoamericana de Brasilia, en el Instituto de Economía Humana en Uruguay y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, en Ecuador. Fue funcionario de organismos internacionales como PNUD y CEPAL. Viceministro de Defensa Nacional (1994-1996) y embajador de su país en Brasil. Es autor de numerosos libros y artículos sobre democracia, partidos políticos, y política exterior.

1. A modo de introducción

La vida social en las diversas culturas humanas se ha desarrollado en dos entornos: uno físico, y en el campo y la ciudad. Junto a estos espacios, se agrega actualmente un tercero constituido por ámbitos electrónicos y telemáticos, por las llamadas TIC[1] que se constituyen en un nuevo espacio social. A modo de ejemplo, cada país centroamericano está constituido por ríos, mares, montañas y demás características geográficas (primer entorno), un conjunto de estados, países y regiones organizados políticamente (segundo entorno). A esto hay que sumarle una tercera dimensión que es la Centroamérica electrónica que actualmente está en plena expansión gracias a Internet, pero también a otras tecnologías de la información.

La democracia como organización del gobierno ha surgido en el segundo entorno, es decir, en países. Pero, actualmente, la democracia representativa, la representación política, en los países está cuestionada. Entre un 50 y 80 % de los ciudadanos, según los países, no se consideran representados por los partidos y cuestionan las reglas institucionales del funcionamiento democrático (Castells, 2009).

La democracia aparece como una promesa incumplida. Los partidos políticos, indispensables para el funcionamiento del sistema democrático, han perdido la capacidad de representar los intereses colectivos. Los congresos o parlamentos encargados de asegurar que las políticas públicas dependan de las visiones ciudadanas no tienen organismos ni instrumentos para garantizar las preferencias de los ciudadanos.

La democracia representativa tiene al menos tres problemas fundamentales:

1) Los mecanismos de representatividad y los criterios de elección como métodos para el funcionamiento de la democracia representativa están erosionados. Esto no sería tan importante si la organización del gobierno democrático fuera más participativa que representativa, porque las políticas públicas se definirían en función de acuerdos y consensos alcanzados en espacios deliberativos. A esto se agrega que las promesas de campaña no se cumplen, y la mayoría de los electores centran su participación solamente en el voto.

[1] Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) se refiere a un grupo diverso de prácticas, conocimientos y herramientas, vinculados con el consumo y la transmisión de la información

2) Grado de autonomía otorgado a los representantes, consistente en la asimetría entre el poder de información y el potencial de decisión que existe entre gobernantes y gobernados. **La participación ciudadana autónoma sobrepasa la participación institucionalizada. De esta manera, debido a que los contenidos deliberativos están ausentes en la democracia representativa, la participación ciudadana autónoma no tiene mecanismos legales para ejercer la participación ciudadana, ni para evaluar las políticas públicas y a los responsables de estas.**

3) Asimetría de poder entre representantes políticos y ciudadanos. Esto que dificulta que los ciudadanos puedan actuar por encima de la información privilegiada que poseen las élites. Hay también un proceso de exigibilidad de nuevos derechos, una característica del mundo contemporáneo que está traspasado por la multiculturalidad, la apología a la diversidad y el planteamiento de derechos compensatorios diferenciados. Las redes sociales hacen emerger las culturas de diversos grupos multiculturales, y la democracia representativa no es capaz de procesarlas.

Es necesario, en este sentido, diferenciar la GOBERNANZA de la GOBERNABILIDAD. La gobernabilidad se refiere a la actuación más o menos eficiente del Estado frente a las demandas ciudadanas. En cambio, la gobernanza tiene como eje central la interacción entre actores y el Estado. **Cuando la interactividad entre la ciudadanía va más allá de los mecanismos institucionales, surge la tarea central de la gobernananza que es dar legitimidad a la gobernabilidad porque mejora el equilibrio entre el Estado y la ciudadanía**. Por lo tanto, la democracia electrónica tiene como tarea principal convertir las dificultades y limitaciones inherentes a la representatividad, a fin de evitar las estructuras de **subordinación de los representados a los representantes, y otorgar más legitimidad a las** decisiones políticas; de esta manera, se renueva la confianza de los ciudadanos, puesto que los responsabiliza de las decisiones al fortalecer el proceso deliberativo. En este contexto son fundamentales, en el sistema político, los plebiscitos, la revocación de los mandatos y la rendición de cuentas a través de plataformas electrónicas.

Habría que hacer un inventario de los elementos o variables de la gobernanza que van en la dirección de la versión electrónica de la democracia. Es decir, la participación de actores públicos y privados tales como empresas, organizaciones no gubernamentales, asociaciones no lucrativas, entidades que agrupen a trabajadores y profesionales, y que influyen en la definición de las políticas. Para impulsar esta interacción en forma permanente y no esporádica, sería necesario constituir mecanismos especialmente en los niveles comunales y regionales con el fin de que este proceso deliberativo se genere a partir de la base social. Para ello se podrían constituir consejos para gobernanza, cuya principal tarea sería asegurar la interacción entre lo público y lo privado, y la definición de políticas públicas con una mayor reciprocidad e involucramiento entre ambas esferas.

La deliberación política es un aspecto central de la democracia porque no es solamente un mecanismo para discrepar, sino también para concordar. En este sentido, me referiré a siete características centrales de la democracia deliberativa con un énfasis en lo digital.

a) Es una forma de gobernar en la cual los ciudadanos libres e iguales se incorporan a un proceso de intercambio de razones y argumentos que se realizan de forma pública y comprensible para justificar decisiones concretas. Supone aceptar las diferencias entre ciudadanos. Se requiere, por una parte, que estén presentes todos los puntos de vista y especialmente los de quienes serán afectados por las políticas, y la reciprocidad para escucharse y ser escuchados y una capacidad para dejarse persuadir por los argumentos de los otros.

b) Las redes sociales cambian las relaciones de poder en el ámbito de la comunicación. Se establecen identidades digitales que van conformando un nuevo marco de convivencia y que desarrollan prácticas y costumbres que constituyen una verdadera cultura.

Los métodos de la democracia representativa no deben quedar reducidos solamente a votaciones plebiscitarias, referéndum o revocaciones de mandato; sino que deben incorporar mecanismos más sofisticados como el "*advocacy planning*" que busca representar los intereses de los más débiles afectados por decisiones gubernamentales.

c) La democracia deliberativa no se compone de un conjunto de etapas simples y sucesivas, sino que es un largo proceso en el cual se pueden tener avances y retrocesos. La deliberación requiere de cinco condiciones: información, equilibrio, es decir, argumentos propios que se confrontan equilibradamente con otros; reciprocidad, o sea, considerar las demás posiciones en los asuntos por deliberar; sustantividad, entendida como la valorización de los argumentos sin privilegiar la retórica como el origen de estos, la equidad inclusiva y la sustentabilidad.

d) La fluidez que adquiere la soberanía en el modelo de democracia digital posibilita exigir el derecho a obtener nuevos derechos. La democracia instrumentalizada en la práctica gracias a Internet permite impulsar y ejecutar la fluidez que surge al independizarse de representantes fijos y plazos determinados de la representación. Esto posibilita sobrepasar los límites actuales de los derechos alcanzados y sentar las bases para nuevos derechos que sean jurídicamente reconocidos con posibilidades reales de ser ejercidos.

e) Otro **factor que se debe destacar se refiere a que la democracia representativa limita la soberanía a los representantes de los partidos**. Todas nuestras ideas soberanas muchas veces se marginan

de la deliberación y se ven comprimidas a las ideologías de los partidos, los que muchas veces actúan como camisa de fuerza frente a la multiplicidad y variedad de ideas y propuestas que existen en la sociedad. La democracia deliberativa en contraste con las reducciones que hace la democracia directa por la sobrecarga de información, y la representativa por la agregación, **hace fluir la soberanía a través una amplia red de tomadores finales de decisiones.**

f) La deliberación electrónica pone especial énfasis en escuchar, más que hablar, y trabaja para que las herramientas y las plataformas faciliten la detección de comportamientos emergentes. **En definitiva, lo que permite la tecnología es volver a pensar en el ciudadano, rescatar la soberanía del ciudadano sin estar sometido a la barrera del espacio-tiempo de información y de comunicación. Se trata de una democracia centrada más en actores que en instituciones**.

2. Democracia electrónica - tercer entorno

La mayor parte de las actividades humanas y sociales pueden desarrollarse en este entorno, es decir, a distancia y en red. No estamos en un espacio únicamente de la información y la comunicación. El cambio es mucho más profundo, porque hace posible diversas acciones y relaciones a distancia en red y en tiempo real o diferido. Las TIC otorgan poder a los seres humanos, porque incrementan sus capacidades de acción y de relación. Una acción a través de una red produce efectos en los diversos nodos de dicha red. Esto es válido para las acciones comunicativas, razón por la cual Internet puede ser considerada como un nuevo medio de comunicación. La emergencia de mercados en red, bibliotecas en red, universidades en red y empresas en red son cuatro ejemplos de formas sociales típicas de la sociedad red (Castells, 2009) cuyo fin y funcionamiento está posibilitado por la tecnología de la información y comunicación. El tercer entorno no sólo transforma lo grande, sino también lo pequeño. Las redes locales de este entorno son tan importantes como las redes globales.

Se puede hablar también del planeta Tierra entendido como un complejo sistema de redes telemáticas que se superponen en la superficie terrestre. Internet, por lo tanto, sería una estructura tecnológica que posibilita la existencia del e-planet y de nuevas formas de relación e interacción humana con este.

En el espacio electrónico cambian las relaciones entre los objetos, pero también las relaciones entre los sujetos y los objetos tales como el telecontrol, la teleobservación, etcétera. **No hay que limitar Internet a un nuevo medio de información y comunicación, lo que es un error muy habitual, pero un error.**

Los mercados también se desarrollan perfectamente bien a través de las redes telemáticas. Los más importantes son los llamados "**señores del aire**" (empresas transnacionales que dominan el sector TICS) (Echeverría, 1999), quienes han asumido funciones muy importantes en el nuevo proceso social: controlan el acceso, la transmisión de datos, la búsqueda y la organización y el almacenamiento de los productos electrónicos. Todo ello los ha convertido en agentes dominantes con gran poder e influencia. Son personas e instituciones, como por ejemplo Microsoft, Google, American Express, Visa, CNN, compañías de televisión y de teléfonos. En conjunto, este nuevo entramado social está controlado y dominado por entidades privadas. **La inexistencia de un poder público y democrático en Internet es uno de los argumentos para cuestionar que la red sea un espacio democrático**.

Es necesario analizar más a fondo la estructura del espacio y el tiempo en que se desarrolla la sociedad de la información. Esta sociedad no solo difiere de las anteriores formas de sociedad, como por ejemplo la industrial por el hecho de que consideran la información como base de la riqueza y de la vida social, sino por el carácter diferente del espacio-tiempo en el que esta sociedad se despliega.

Una vez aceptada la existencia del tercer entorno **como cualquier espacio social, se plantea el problema del poder**. Habría que preguntarse por la estructuración del poder en este nuevo espacio social, así como la modalidad de elección de ejercicio del poder. Aquí surge, en consecuencia, el problema de la democracia o, mejor dicho, el problema de la democracia en red, que debe ser distinguida de las modalidades tradicionales de democracia basada en el territorio y en la vecindad. En el tercer entorno la democracia se encuentra con seis problemas fundamentales:

a. El tercer entorno es transterritorial, es decir, desborda la frontera tradicional de los Estados independientemente de donde haya sido originada la red.

b. En Internet la noción de ciudadanía cambia. El lugar de nacimiento y de residencia no son relevantes a la hora de intervenir, actuar y mantener relaciones sociales. En este caso lo importante es estar conectado a las redes, lo cual implica una forma específica de elección y participación en la sociedad de la información.

c. En el tercer entorno surgen nuevas formas de poder que no están subordinadas al poder estatal. La lucha por el poder en este entorno no sucede entre territorios, sino entre las redes, por lo cual se produce una competencia entre las distintas redes sociales.

Parafraseando a Montesquieu respecto de la división de poderes, el poder ejecutivo lo tiene el administrador de la red, quien frecuentemente adopta también el rol del poder judicial, porque tiene atribuciones para expulsar a cualquier usuario de la red, así como amonestarle y multar. La empresa telemática tendría el poder legislativo. **Por lo general, sin embargo, en términos políticos muchas redes corporativas están gobernadas monárquicamente, e incluso bajo regímenes de monarquía absoluta. Esto no impide que haya redes democráticas en Internet. Sin embargo, no es frecuente.**

d. En los ámbitos públicos del tercer entorno, no hay Estado ni poder civil constituido, y no parece fácil que pueda haberlo, dado el carácter territorial que tiene el Estado. La existencia de un posible Estado–red requeriría convergencias entre las legislaciones que difícilmente pueden darse. Esto se demostró en el grupo de expertos sobre gobernanza de Internet en la cumbre mundial de la sociedad de información, convocada por la ONU en dos sesiones plenarias a fines del 2003 en Ginebra y en Túnez en 2005. La declaración se centró en la red pública en Internet, y la gobernanza de Internet se convirtió en un problema de las relaciones internacionales entre Estados soberanos.

e. La democratización del tercer entorno tiene que basarse en la creación de un poder civil para cada una de las diversas actividades, que son posibles en este entorno, y en lo posible en una federación de estos entornos democráticamente desarrollados. Esto sería el modelo de democracia por impulsar en el tercer entorno, al menos en una primera fase, hasta que se constituya un poder civil en él, una constitución de la Telépolis.

Sin perjuicio de que se posibilite una democracia directa, ya que las decisiones pueden ser tomadas directamente por los ciudadanos a través del voto electrónico o de asambleas virtuales, esto sucede en algunas regiones y comunidades virtuales, **pero no en lo que respecta a las decisiones básicas sobre la construcción y ordenamiento del funcionamiento del nuevo espacio social.**

Algunos grupos de usuarios han creado espacios de libertad en Internet, pero la infraestructura y el funcionamiento de las redes están controladas, una vez más, por unas cuantas empresas transnacionales de teleservicios que son las que imperan en el ciberespacio. Baste señalar a este respecto que cada uno de nuestros pasos en la red son controlados por los "**señores del aire**". Actualmente, en este tercer entorno somos súbditos, no ciudadanos. La pugna por el poder en el nuevo espacio social se pone de manifiesto con frecuencia y no son precisamente los Estados quienes marcan la pauta. Los "**señores del aire**" luchan entre sí por el control de las redes, de la información y de los usuarios. Como los siervos de la gleba, pasamos a depender de un nuevo teleseñor cuando una empresa compra un portal, un navegador o un proveedor de acceso a Internet. Al conformar nuestro modo de actuar en el ciberespacio y al poder invadir nuestra privacidad e intimidad, los "**señores del aire"** nos marcan con su sello electrónico, y nos ofrecen a cambio

seguridad y libre circulación, siempre que se cancelen puntualmente las tarifas de conexión y uso de los dominios (software, redes telefónicas, plataformas digitales, tarjetas de dinero electrónico, etc.). Ante esta situación neofeudal, es necesario definir los derechos y los deberes básicos de los usuarios a quienes se les deberá considerar como ciudadanos de una nueva ciudad, la Telépolis, por cuya democratización habrá que luchar. Hasta que los telepolistas participemos en la toma de decisiones sobre cómo estructurar y organizar las redes telemáticas, pasará mucho tiempo. La influencia de los Estados es cada vez menor en el espacio electrónico. La democratización de las redes telemáticas es una de las grandes tareas políticas por emprender en el siglo XXI. Para ello hay que pensar en términos de Telépolis, la ciudad global, y reclamar una carta magna para el nuevo espacio informacional.

3. Democratización de las redes telemáticas

La democratización de las redes telemáticas es uno de los desafíos de nuestro tiempo, sobre todo si se plantea a escala global. Para implantar modelos democráticos a escala global, habría que modificar en cierta medida la noción de democracia, tal como está entendida para el segundo ámbito, es decir, en el Estado nación. Ello por lo siguiente:

a) Una persona en el espacio tres es un conjunto de representaciones vinculadas entre sí, de modo que en la sociedad red, individuos red son constitutivamente plurales. Cada cual tiene su número de teléfono, su clave secreta para la tarjeta de crédito, sus diversas palabras clave de conexión de acceso a redes telemáticas, la web, etc.; por lo tanto, **esta pluralidad de identificaciones digitales constitutiva del sujeto en el espacio telemático tiene distintas identidades**.

b) **Es posible en principio que personas (o máquinas) manipulen la identidad** de uno, como sucede con los ordenadores zombies controlados por *hackers* a distancia y en ocasiones, sin que sus usuarios adviertan esa telemanipulación. En el entorno tres la manipulación de identidad de las personas es muy fácil. En el caso de la identidad ciudadana, ello afecta a la posible manipulación del voto, pero también a la réplica de la acción de votar. De hecho, existen ordenadores programados para votar o, en general, para llevar a cabo acciones suplantando la identidad de otras personas.

c) La democracia requiere un censo riguroso en el país. Esto es posible si se parte de la premisa de que cada persona tiene una residencia específica para efectos legales y electorales. Este domicilio legal tiene prevista una única circunscripción electoral, condición *sine qua non* para que puedan contabilizarse los votos con lo cual se cumplen los requisitos de un ciudadano un voto.

d) Si se considera como unidad electoral básica la circunscripción-red y se organizan elecciones en cada red local, a lo mejor podrían elegirse representantes de red. Pero no existe una circunscripción-red natural para cada persona. Para llevar a cabo un proceso de votaciones en el espacio 3, es preciso crear una red electoral específica.

En principio, una misma persona podría votar en varias circunscripciones-red. Sería necesaria una autoridad global que instituyera la norma "una persona un solo voto". La estructura del tercer entorno tiende a facilitar que cada usuario tenga la posibilidad de votar tantas veces cuantas redes telemáticas a las que se puede conectar haya. Una misma persona puede ser usuario de varias redes e incluso ser usuario múltiple de alguna de ellas. Como tal debería tener derecho a votar en todas y cada una de las redes en las que participa.

Cuando se habla de democracia electrónica, se piensa en la utilidad que puede tener la red telemática para facilitar las elecciones en ámbitos del segundo entorno, es decir, en la ciudad-Estado, por ejemplo, para elegir alcaldes, diputados o presidente del Gobierno. Esto ya se practica con éxito, pero poco tiene que ver con la existencia de una democracia en Internet. De hecho, ni siquiera suele votarse por Internet, sino a través de redes específicas que permiten contabilizar los votos sin que haya fraudes. Las redes telemáticas abiertas potencian los procesos democráticos en el segundo ámbito, es decir, en los Estados naciones, puesto que facilitan el acceso a la información, promueven la relación directa entre representantes y representados, y hacen posible una modalidad de democracia directa en comunidades o redes locales.

Finalmente, se debe señalar que la brecha entre la política electoral y los movimientos sociales es muy grande. Las tecnologías pueden, y deben, ser un instrumento de liberación y no de vigilancia.

La democracia como forma de gobierno evoluciona y se perfecciona en relación con el desarrollo histórico de las sociedades. Así, en la *polis* griega el instrumento era la democracia directa. En el Estado nación moderno es la democracia representativa. En los nuevos ámbitos electrónicos y telemáticos será una democracia mucho más participativa y deliberativa.

Referencias bibliográficas

Echeverría, J. (1994). *Telépolis*. Barcelona, España: Ediciones destino.

Echeverría, J. (1999). *Los señores del aire: telépolis y el tercer entorno*. Barcelona, España: Ediciones destino.

Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid, España: Editorial Alianza.

Castells M. y Pekka, H. (Editores) (2016). *Reconceptualización del desarrollo en la era global de la información*. México: Fondo de Cultura Económica. 2016.

Inneraty, D. (2018). *Comprender la democracia*. Barcelona, España: Editorial Gedisa.

Mena, C. (1999). *Rediseño de partidos políticos en América Latina*. Cuaderno 45, San José, C.R.: IIDHA/CAPEL.

R E V I S T A
DERECHO ELECTORAL

EL ANÁLISIS FODA DEL VOTO ELECTRÓNICO Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

J. Angelo Berbotto*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_10

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de octubre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Las nuevas tecnologías aplicadas a los procesos electorales ya están en uso desde hace unos treinta años. Sin embargo, no se constata su uso masivo. El análisis FODA de dichas tecnologías es una herramienta para revelar las razones de esto y valorar las perspectivas de futuro del voto electrónico.

Palabras clave: Voto electrónico / Automatización de los procesos electorales / Máquinas para votar / Papeleta electrónica / Urna electrónica / Tecnologías de información / Análisis FODA.

Abstract: New technologies applied to electoral processes have been around for over thirty years. However, they have not been adopted in large numbers. The SWOT analysis of e-voting provides a tool to ascertain why that is the case and to assess its future.

Key Words: E-vote / Automated electoral processes / Voting machines / E-ballot / Electronic ballot box / Information technologies / SWOT analysis.

* Uruguayo-australiano, abogado, correo angelo.berbotto@gmail.com. Licenciado en Derecho por la Universidad Tecnológica de Sydney (2004), máster en Redacción de Legislación, Regulación y Políticas por la Universidad de Londres (2019), egresado de la maestría de Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos de la Universidad Complutense de Madrid (2020). Actualmente redactor legislativo en la Office of the Queensland Parliamentary Counsel, Australia.

1. Introducción

A fines del siglo XX se empieza a experimentar tímidamente con las nuevas tecnologías en el ámbito electoral. Ya entrado el nuevo siglo, el Consejo de Europa, reconociendo el aumento de las experiencias con las nuevas tecnologías, estableció una comisión *ad hoc* de expertos jurídicos sobre las normas legales, operacionales y técnicas del voto electrónico que dieron como resultado la Recomendación Rec(2017)5, aprobada el 14 de junio de 2017, sobre las normas relacionadas con el voto electrónico.

La Rec(2017)5 invitaba a los Gobiernos de los Estados miembros a respetar, en la legislación interna, así como en la utilización del voto electrónico, todos los principios de las elecciones democráticas. También los instaba a adoptar el Anexo de la Rec(2017)5 y expresaba que se debería tomar en cuenta, para su implementación, la interconexión entre las normas citadas y las directrices.

Excepto algunos casos aislados, no ha habido una adopción importante del voto electrónico. Al contrario, en muchas jurisdicciones pioneras en las experiencias con el voto electrónico se ha abandonado. Este artículo utiliza la metodología de la matriz FODA para revelar las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas del voto electrónico, así como para identificar qué modalidades han sido bien recibidas por los organismos de gestión electoral nacionales y la razón para ello.

2. ¿Qué es el voto electrónico?

El glosario del Anexo II de la Rec(2017)5 define voto electrónico como la utilización de medios electrónicos para votar y/o contar los votos. Esta definición abre un abanico de situaciones: desde los sistemas no conectados a una red cuyo software atiende a las necesidades de almacenamiento y recuento del voto, pasando por aquellos conectados a internet en cabinas electorales, así como los sistemas de voto electrónico remoto (a través de mensaje de texto desde un teléfono móvil, por internet o email) con *software* altamente sofisticados.

Las experiencias con el voto electrónico comienzan a fines del siglo XX. En 1989, en Bélgica estudian adoptar el voto electrónico (Fernández, 2001), y en 1991 se despliega una experiencia piloto en el cantón de Verlaine, seguida en 1994 por el cantón de Luik. En Francia se utilizó el voto electrónico en Estrasburgo para las elecciones europeas de junio de 1994 y en 1995 en Issy-Les-Moulinaux para las elecciones presidenciales. En 1995, el Gobierno de Brasil comenzó a explorar la posibilidad de implementar el voto electrónico que luego llevó a cabo (Lheureux de Freitas et al.,2017).

Entre 1992 y 1995 se hicieron igualmente diferentes pruebas en Noruega y en Dinamarca. En 2001, Estonia anunció su intención de introducir el voto electrónico, el cual se utilizó por primera vez en las elecciones municipales de 2005 (D'Onofrio, 2014). Como se puede apreciar, los países que han experimentado con el voto electrónico son variados.

Fernández (2001) señala que en España las experiencias han sido exclusivamente a nivel de las Comunidades Autónomas: en 1995, en las elecciones autonómicas al Parlamento de Cataluña se utilizó el voto electrónico en dos colegios electorales; en 1997, en Galicia dos colegios electorales de Santiago de Compostela utilizaron el voto electrónico (cada mesa empleó un sistema y tecnología diferente); y también en 1997, en las elecciones de las Cortes Valencianas se utilizó el voto electrónico en el municipio de Villena paralelamente al procedimiento ordinario de votación por papeleta.

En 1998, el Parlamento Vasco modificó la Ley 5/1990, del 15 de junio, de Elecciones al Parlamento Vasco a fin de poder utilizar el voto electrónico en las elecciones autonómicas. Sin embargo, en las elecciones siguientes, del 13 de mayo de 2001, no se usó el voto electrónico, aunque el procedimiento estuviera dispuesto en una ley vigente, lo cual fue criticado como falta de coherencia (Fernández, 2001).

Estos antecedentes históricos son prueba del interés por la experimentación con las nuevas tecnologías aplicadas a los procesos electorales. A continuación, analizamos las tres modalidades del voto electrónico.

3. Las modalidades del voto electrónico

Podemos distinguir dos grupos de tecnologías del voto electrónico según estén o no conectadas a una red. En el **voto electrónico no conectado a una red** ubicamos las tarjetas perforadas y otras que utilizan la tecnología de lectura óptico-electrónica para el escrutinio (Fernández, 2001). También están las terminales de pantalla sensible al tacto en las que el votante puede elegir el voto, el cual queda registrado en el ordenador; este necesita un proceso manual para luego recuperar, en un artefacto de memoria portátil, todos los votos realizados y trasladarlos al sitio donde se hará el recuento (Mercurio, 2002).

Un sistema de este tipo se utiliza en Brasil donde se valen de unas terminales portátiles, diseñadas para su utilización en las partes del país sin corriente eléctrica (Lheureux de Freitas et al., 2017).

La interface del sistema no es muy diferente a la de los cajeros automáticos: al votar, la máquina imprime un recibo que el votante puede verificar y anular y comenzar de nuevo en caso de error (Mercurio, 2002).

La modalidad de voto electrónico conectado a una red admite dos subcategorías: el voto electrónico en un entorno controlado y el voto remoto (Loncke et al., 2004).

En el **voto electrónico en un entorno controlado**, la votación se realiza en las mesas electorales, donde en vez de la papeleta tradicional se utiliza un ordenador conectado a un servidor central (Mercurio, 2002). Las terminales están sujetas a la inspección y supervisión de la mesa, lo que permite controlar que el elector vote en privado, sin influencias de terceros, tal como sucede cuando vota con la papeleta tradicional (Loncke et al., 2004).

En los **sistemas de voto remoto** se utiliza el ordenador personal (o el teléfono móvil) para votar; pero al no estar en un entorno controlado, no es posible asegurar la privacidad del elector o la ausencia de intimidación o soborno (Schwartz y Grice, 2013). Las condiciones que existen en las elecciones tradicionales no se pueden replicar cuando el voto se hace de manera remota (Loncke et al., 2004).

4. La matriz FODA

Pérez (2011, p. 2) define la matriz FODA (o DAFO) como una herramienta de múltiple aplicación, útil para analizar diferentes aspectos de carácter estratégico, que informa la toma de decisiones y que permite enterarse de las condiciones reales en que se encuentra un producto u organización para asumir el riesgo y aprovechar las oportunidades que le brinda el entorno. En esta sección sometemos las tres modalidades del voto electrónico al análisis FODA.

4.1 Las fortalezas

Las fortalezas son las capacidades particulares con que cuenta cada modalidad del voto electrónico, y que le permiten tener una posición privilegiada (Pérez, 2011).

En relación con el voto electrónico no conectado a la red, Bernhard (2017) señala que una de sus fortalezas es que permite verificar el recuento de los votos manualmente para confirmar que la tecnología ha funcionado como fue previsto. Un ejemplo es el método Mercuri que, sin entregar un comprobante al elector, le permite ver impreso su voto, el cual se deposita también en papel

y de manera automática en una urna por si es necesario el recuento manual (Presno, 2016). Lo anterior está en sintonía con la norma 17 de la Rec(2017)5 que dispone que el voto electrónico debe producir pruebas tangibles de que cada voto auténtico se ha incluido correctamente en los resultados electorales respectivos y que los elementos de prueba han de verificarse por medios independientes del sistema de voto electrónico.

Otra fortaleza es que mantiene el requisito de asistir a las urnas el día de las elecciones, lo cual Svensson y Leenes (2003) identifican como de importancia simbólica al mantenerse este ritual de la democracia representativa en la que todos los ciudadanos depositan sus votos en un plano de igualdad.

Al no estar conectado a una red, resulta más sencillo velar por la integridad y la seguridad del voto.

El tipo de *software* necesario para desarrollar esta modalidad de voto debe atender a la integridad del almacenamiento de los datos y garantizar la lectura de las papeletas. Pero su funcionamiento autónomo y no conectado a una red disminuye el riesgo de manipulación externa y, por consiguiente, los ataques externos no son necesariamente los objetivos principales del software, sino la lectura eficaz y el almacenamiento fiables.

En Gujarat, India, el sistema requiere que tres titulares de tarjetas inteligentes (que pueden ser la presidencia de la mesa) las utilicen para poder comenzar y finalizar el escrutinio (Schwarts et al., 2013). Por las razones enunciadas, este sistema es también más resistente a la interferencia exterior como los ataques de *hackers* (Mercurio, 2002).

En los años 90 en Brasil se utilizaba un sistema de voto electrónico no conectado a la red, consistente en terminales portátiles autónomas que funcionaban a batería (diseñadas para trasladarlas a lugares remotos), con una interface numérica (Lheureux de Freitas et al., 2017). En 2007, Jamaica implementó el voto electrónico no conectado a la red con el fin de impedir la votación múltiple y el uso de papeletas falsas. Los electores que figuran en el padrón se identifican en las mesas mediante huellas dactilares y a continuación el sistema emite papeletas autenticadas para votar (Lheureux de Freitas et al., 2017).

Una fortaleza del **voto electrónico conectado a la red en un entorno controlado** es que se preserva el ritual de ir a las urnas (Svensson y Leenes, 2003). Otra fortaleza radica en la capacidad de imprimir registros y permitir un posterior recuento manual (Schwartz y Grice, 2013). Asimismo, permiten un recuento inmediato y el anuncio de los resultados al cierre de las mesas (Mercurio, 2004).

Las fortalezas del **voto electrónico remoto** son la comodidad de poder votar desde cualquier sitio (Loncke et al., 2004), lo que favorece a los votantes rurales, a quienes tienen responsabilidades laborales o de cuidado del hogar y a los enfermos y discapacitados imposibilitados de trasladarse.

En estos casos el voto remoto favorece la igualdad de acceso y contribuye a una mayor participación en las elecciones (Schwartz y Grice, 2013). Este hace posible cambiar el voto antes de que cierren los comicios, así funciona en Estonia, y se cuenta el último voto realizado (D'Onofrio, 2014). Esta opción está en armonía con la norma 12 de la Rec(2017)5 que dispone que el voto electrónico debe permitir al elector la posibilidad de confirmar su voto; y la norma 25 sobre la garantía del secreto de las selecciones precedentemente registradas y luego anuladas por el elector antes de la expresión definitiva de su voto. También es una fortaleza la capacidad de hacer un recuento inmediato y anunciar los resultados de las elecciones al cierre de las mesas (Mercurio, 2004). Estonia continúa usando el voto electrónico remoto. Para 2016 ya había realizado tres elecciones con voto remoto, con la verificación de una ausencia de ataques a gran escala o manipulaciones (Vinkel et al., 2016).

4.2 Las oportunidades

Son oportunidades aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la organización / producto, y que permiten obtener ventajas competitivas (Pérez, 2011).

Una oportunidad del **voto electrónico no conectado a la red** es que el gasto inicial elevado de adquirir las terminales se puede amortizar en elecciones futuras al ser el equipamiento reutilizable (Gálvez et al., 2011) siempre y cuando no resulte obsoleto.

Con relación a las oportunidades **del voto electrónico conectado a la red en un entorno controlado,** el gasto inicial se puede amortizar, pero persisten gastos considerables de soporte técnico para mantener la integridad de la red, verificar la no intervención de las terminales y reparar las fallas en el sistema. Otra oportunidad es su capacidad para evitar los recuentos exigidos por el candidato perdedor, ya que el voto electrónico recoge resultados exactos, por lo que elimina el margen de error humano (Mercurio, 2004).

Las oportunidades del **voto electrónico remoto** radican en un potencial aumento del número de electores, al facilitar el acceso al proceso de votación y dispensar con la visita a la mesa (Hermanns, 2008). El voto remoto es de interés particular para grupos con dificultad de movilidad como los ancianos, los cuidadores y los discapacitados, ya que este método es más accesible (Loncke et al.,

2004). A propósito, la norma 2 de la Rec(2017)5 dispone que el sistema de voto electrónico debe ser concebido de manera que permita votar a los electores con discapacidad y a las personas que tengan necesidades especiales, de forma autónoma. Otra oportunidad reside en la capacidad para evitar los recuentos, pues elimina el margen de error humano lo cual reduce los motivos para exigir un recuento aun cuando la diferencia de votos sea escasa (Mercurio, 2004).

4.3 Las debilidades

Las debilidades son aquellos factores que provocan una posición desfavorable frente a la competencia, recursos que faltan, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente y otros factores similares (Pérez, 2011)

Una debilidad **del voto electrónico no conectado a la red** es que a los elevados gastos de adquisición hay que sumarles los de su almacenamiento en un recinto lo suficientemente amplio y seguro para evitar que se interfiera con este. Además, hay que tener en cuenta su potencialmente limitada vida útil, ya que el riesgo de que la tecnología resulte obsoleta al cabo de pocos años es considerable. Otra debilidad es la necesidad de formar al organismo de gestión electoral (Gálvez et al., 2011), así como a los integrantes de las mesas en el funcionamiento de las máquinas y la manera de hacer frente a imprevistos. Otra debilidad es el riesgo de que la tecnología falle como ocurrió en 2004 en EEUU, cuando los errores de sistema resultaron en la pérdida o en la no contabilización de votos en Florida y Carolina del Norte (Coney, 2005); por ello, es esencial poner a prueba la tecnología de forma rigurosa antes de desplegarla a gran escala en las elecciones. Igualmente ocurrió en Finlandia en las elecciones municipales de 2008. La municipalidad de Grankulla y otras dos aledañas utilizaron el voto electrónico como parte de un proyecto piloto. La prueba fue un fracaso, las elecciones en las tres municipalidades tuvieron que anularse y volverse a repetir a causa de las pruebas insuficientes que se realizaron del programa utilizado (Wrede, 2016).

Con respecto al **voto electrónico conectado a la red en un entorno controlado***, una debilidad* es el elevado costo para adquirir el sistema y para guardarlo en el período entre elecciones (Schwartz y Grice, 2013). Otra debilidad es el arduo trabajo de puesta a prueba del sistema, ya que cada terminal puede ser objeto de manipulación o mal funcionamiento. Una terminal averiada podría afectar los resultados, puesto que puede almacenar cientos de votos, con lo que se afectan potencialmente los resultados de una elección mediante la instalación de software dañino en un pequeño número de máquinas (Schwartz y Grice, 2013). Los procedimientos de seguridad para evitar la manipulación e interferencias externas no son infalibles, las experiencias recientes lo demuestran. En los Países Bajos, se constató que era posible instalar *software* malicioso en el sistema específico que el Gobierno estaba utilizando y que era posible averiguar qué habían votado los electores al observar

las señales electromagnéticas que emitían los monitores análogos utilizados en ese momento (Schwartz y Grice, 2013).

Entre las debilidades del **voto electrónico remoto** está la gran inversión que representa diseñar el sistema, máxime cuando no logra los resultados esperados en materia de electores que lo utilicen. Schwartz y Grice (2013) citan los ejemplos de Australia y Canadá al respecto. En 2004, la Comisión Electoral Australiana utilizó el voto por internet para el personal militar en Australia a un costo de aproximadamente 320 euros por elector en comparación con 6 euros al utilizar el método tradicional, o sea 50 veces más costoso. En Canadá, la tecnología para un proyecto piloto con el voto remoto en las elecciones federales parciales en Winnipeg en 2010 costó aproximadamente 26 600 euros y solamente cinco electores lo utilizaron, prueba de la desconfianza que todavía inspira el uso de esta tecnología en las elecciones, como lo señalan las siguientes debilidades identificadas.

Se percibe como debilidad el traslado del acto público de los comicios, que reúne a la ciudadanía, a la esfera privada con la consiguiente pérdida del carácter visible, público y simbólico del voto (Svensson y Leenes, 2003). Además, al votar en privado es difícil garantizar que sea realmente el elector quien emite el voto y no otra persona en su lugar. La norma 7 de la Rec(2017)5 establece que la identificación exclusiva de los electores debe ser asegurada de manera que permita distinguirlos sin que quepa duda alguna; y la norma 8 de la Rec(2017)5 dispone que el sistema de voto electrónico no autorizará el acceso de un usuario a menos que sean previamente identificados como personas habilitadas para votar.

Otra debilidad es que el voto remoto no da garantías contra la venta de votos. En Estonia, donde los ciudadanos votan por internet utilizando su documento de identidad, es posible que una persona use el documento y el PIN de otra. Lo mismo puede ocurrir en sistemas de voto mediante telefonía móvil. Si una persona tiene acceso al móvil de otra, podrá fácilmente depositar el voto en su lugar (Hamed y Sedky, 2016).

En torno a la falta de supervisión, el voto remoto no hace posible cerciorarse de que el elector ejerce su derecho al voto en un ambiente de plena libertad, sin coacción de ningún tipo (Gálvez, 2009). La norma 10 de la Rec(2017)5 dispone que la intención del elector no será afectada por el sistema de voto y estará amparada de toda influencia indebida. Svensson y Leenes (2003) consideran como una debilidad la falta de supervisión capaz de atentar contra el secreto del voto, el cual se considera un elemento crucial en las elecciones de los Estados modernos y ha sido un principio adoptado en varias convenciones y declaraciones como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21, numeral 3), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25) y la Convención Europea de Derechos Humanos (Protocolo 1, artículo 3).

Las normas 19 a 26 de la Rec(2017)5 reúnen una serie de principios, lo que demuestra la importancia del secreto del voto. Resaltamos la norma 19 que dispone que el voto electrónico debe ser organizado de manera que garantice que se respete, en todas las etapas del proceso, el secreto del sufragio. Asimismo, la norma 20 establece que el sistema de voto electrónico no debe gestionar ni almacenar, más del tiempo que sea necesario, los datos personales requeridos para realizar las elecciones electrónicas. La norma 21 dispone que el sistema de voto electrónico y toda parte autorizada deben proteger los datos de autenticación a fin de impedir que las partes no autorizadas distorsionen, intercepten, modifiquen o de algún otro modo lleguen al conocimiento de dichos datos.

En 2016, Unt et al. (2016) demostraron cómo el derecho al voto secreto en Estonia podía ser violado. Utilizaron registros informáticos para identificar sesiones de voto electrónico que provenían de la misma dirección IP y ordenadores que usaban el mismo sistema operativo y en las que las sesiones para depositar el voto se espaciaban más de 10 minutos entre el fin de una sesión y el comienzo de otra. De esta manera, Unt et al. fueron capaces de identificar las dinámicas de la votación, por ejemplo, cuándo dos votos que se depositaban en sucesión correspondían a matrimonios y cuándo los votos eran los de padres e hijos adultos que votaban desde la misma dirección IP.

Otra debilidad es que el voto remoto necesita una sociedad madura en el ámbito de la digitalización, preparada para los desafíos que el uso del voto remoto representará (ataques de ciberpiratas, averías, fallas, etc.). En Estonia, la votación remota es parte de un proceso de digitalización a grande escala donde, resaltan Schwartz y Grice (2013), la identificación y autenticación de los electores se realiza mediante la tarjeta de identificación electrónica nacional que a su vez se utiliza para diversas tareas desde recargar el billete de autobús hasta acceder a servicios estatales. Para votar, los electores colocan la tarjeta dentro de un lector que está conectado al ordenador y digitan una clave. La tarjeta contiene un código que encripta de modo seguro su identificación y, en caso de pérdida, es posible obtener otra en un banco o ventanilla de un ente estatal. El riesgo de que alguien no autorizado participe en las elecciones es reducido, ya que, a fin de obtener la tarjeta y la clave, los ciudadanos deben primero aportar pruebas de su identidad.

Algunos estados se valen de otros métodos a fin de minimizar el riesgo de fraude con el voto remoto. En India, para poder usar el voto remoto, es necesario presentarse para registrar los datos biométricos (huellas dactilares) y así recibir la tarjeta electoral y un PIN (Schwartz y Grice, 2013).

Aun siendo muy prudente, no se pueden descartar las fallas y el mal funcionamiento del sistema, ya que la tecnología no da garantías totales, por ejemplo, el proyecto SERVE (*Secure Electronic Registration and Voting Experiment* del Gobierno de los EE. UU. diseñado para permitir el voto

de los ciudadanos que vivan fuera del país y para el personal militar destinado en el extranjero, fue abandonado ante los numerosos fallos de seguridad que lo hacían vulnerable a los ataques informáticos y por la insuficiente garantía de la confidencialidad del voto (Presno, 2016). Otros casos en los que la implementación del voto remoto no tuvo éxito son los de Washington DC, Inglaterra y los Países Bajos donde el voto remoto o bien se abandonó antes de las elecciones o su uso fue descontinuado luego de haber sido utilizado una vez (Schwartz y Grice, 2013).

4.4 Las amenazas

Las amenazas son las situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización / producto (Pérez, 2011).

Las amenazas contra el **voto electrónico no conectado a la red** no son tan altas como en las otras dos modalidades. Identificamos el ataque exterior de las terminales como una amenaza (Mercurio, 2002), el cual implica proximidad física al no conectarse a una red, por lo que resulta posible imponer medidas para prevenir la interferencia con las máquinas.

La gran amenaza contra **el voto electrónico conectado a la red en un entorno controlado** es la infiltración de piratas informáticos para intervenir el *software* del sistema. Los piratas buscan la oportunidad de plantar virus mediante descargas desde internet, correo electrónico o al explotar un error en el programa o fallas en la seguridad del ordenador o interface. Los ataques son comunes y es difícil, cuando no imposible, defenderse de ellos (Mercurio, 2002). Una vez que el virus se ha plantado, el pirata informático puede espiar la manera en que votan los electores, impedir a los electores la posibilidad de votar o modificar el voto que han realizado. Además, es posible que el pirata informático logre realizar estas actividades sin haber sido detectado por los electores ni por las medidas de seguridad del sistema de voto remoto, como los dispositivos de criptografía o los programas antivirus. Un virus lanzado para interferir con las elecciones de un país puede causar estragos en el secreto de voto y en la integridad de la elección (Mercurio, 2002).

Igual que en el caso precedente, la mayor amenaza contra el **voto electrónico remoto** es la infiltración de piratas informáticos. El voto remoto se vale de la tecnología criptográfica para mantener el carácter secreto del voto: cuando un elector vota desde su casa, se aplica una avanzada fórmula matemática para encriptar la información a fin de transferirla de manera segura. Para leer el voto, el lector debe poseer la llave criptográfica con las instrucciones para descodificar la información. Los votos se almacenan en un servidor central y la observación de dicho servidor no permitiría que se descifre cómo alguien ha votado hasta el momento en que se encriptó el voto (Schwartz y Grice, 2013). Sin embargo, no es imposible infiltrarse en un sistema y esta es la especialidad de los

hackers. Este problema se acucia cuando el voto electrónico se utiliza desde fuera del país, ya que el sistema se expone a un número elevado de ciberataques. Un ataque a Estonia ocurrido en 2007, presuntamente de Rusia, causó perturbaciones a los bancos y a la comunicación parlamentaria de Estonia durante casi tres semanas (Schwartz y Grice, 2013). Según los expertos en materia de seguridad, los cuatro países de donde se originaron la mayoría de los ataques informáticos en 2012 fueron China (30,6 %), los EE. UU. (19,2 %), Rusia (13,4 %) e India (9,5 %). Puede que las autoridades electorales tengan que bloquear el acceso desde el extranjero en caso de detectar un ciberataque proveniente de un país extranjero (Schwartz y Grice, 2013).

Hermanns (2008, p. 75) subraya cómo la seguridad del voto remoto con respecto a la verificación y el secreto del voto continúan siendo un desafío, como lo demuestra la experiencia de Noruega, donde en 2009 se desplegó un proyecto piloto que se puso en práctica en las elecciones de 2013. Se utilizó un sistema de voto remoto en el que las papeletas electrónicas se mandaron por canales que se esperaba fueran seguros. En realidad, luego se descubrió que cualquier persona con acceso a ciertos servidores podía comprometer la privacidad de cualquier voto que el elector depositara electrónicamente. La falla tendría que haber sido detectada con la revisión interna del código por el mismo desarrollador. El diseño del programa fue capaz de soportar la catastrófica falla criptográfica sin que ocurriera una fuga de datos privados y la falla al final no atentó contra la integridad de los resultados de la elección; de todas maneras, con el cambio de Gobierno en Noruega se abandonó el proyecto de utilización del voto remoto y se volvió a la tradicional papeleta (Bull et al., 2016).

Otra amenaza del voto remoto es la privación del derecho al voto a causa de la brecha digital. Esta es una inquietud presente en los EE. UU. donde se teme que abrirse al voto electrónico podría quizás aumentar la participación de un grupo (los que tienen acceso a internet) mientras que la participación en las elecciones permanezca invariable en otros grupos (los que no tienen acceso a internet) o sea que la brecha digital resulte en mayor participación entre los electores con mayor nivel de educación y nivel económico a costa de los electores menos educados y más pobres (Mercurio, 2004). Sin duda sería discriminatorio si en las elecciones se permitiera solamente el voto remoto sin hacerlo disponible en lugares públicos como las mesas electorales porque sería una manera irrazonable de eliminar a una parte de la población que no tiene acceso a un ordenador (o teléfono móvil) (Loncke et al., 2004).

5. Conclusiones

La matriz FODA ha puesto en particular evidencia las debilidades y las amenazas del voto electrónico para las modalidades tanto del conectado a la red en un entorno controlado como del voto electrónico remoto. Si bien todas las modalidades presentan fortalezas y oportunidades, las debilidades y amenazas de estas dos modalidades particulares son tales que pueden llegar a poner en peligro la seguridad del resultado electoral, con consecuencias nefastas para las sociedades afectadas.

Con la excepción de Estonia, donde el voto remoto ha sido adoptado y parece funcionar correctamente, otras jurisdicciones han dado marcha atrás en sus experimentos con el voto remoto y el voto conectado a la red en un entorno controlado al reconocer la magnitud de los riesgos existentes. Por ello, es de esperarse que los organismos de gestión electoral nacionales apuesten por tecnologías electorales que ayuden y agilicen el proceso electoral, pero que también minimicen los riesgos. Este es el caso del voto electrónico no conectado a la red, ya que estas tecnologías, por ejemplo, las que utilizan la lectura de código de barras permiten la comprobación manual de los resultados y, por ello, parecen ser las más aptas.

El gran entusiasmo con el que se abrazaron las nuevas tecnologías para fines electorales parece haber sido desplazado por una actitud más cauta, consciente de que las potenciales ventajas del uso de las nuevas tecnologías de nada valen si las garantías del proceso electoral no pueden asegurarse al ciento por ciento. Por ello, es de esperarse que se continúe invirtiendo en el desarrollo de los sistemas de voto electrónico no conectados a la red. Es probable que hasta que el nivel de debilidades y amenazas de los sistemas conectados a la red disminuyan y de esa manera aumenten las garantías de resultados exactos y sin interferencia ajena, continuará la renuencia a utilizarlos.

Referencias bibliográficas

Bernhard, M. (2017). Public evidence from secret ballot. En *Proceedings E-Vote*-ID 2017 TUT, pp. 121-140. 2nd Joint International Conference on Electronic Voting E-VOTE-ID 2017 24–27 October. Lochau/Bregenz, Austria: Press Tallinn.

Bull, C. et al. (2016). The imperfect storm. En *Proceedings E-Vote-ID 2016* TUT 2016, pp. 116-120. The International Conference on Electronic Voting E-Vote-ID 2016, 18–21 October 2016. Lochau/Bregenz, Austria: Press Tallinn.

Coney, L. (2005). E-Voting: A Tale of Lost Votes. 23 *John Marshall Journal of Computer and Information Law*, 23(3), 509-532.

D'Onofrio, S. (2014). Il voto elettronico. En Riforme, cronache e altri studi Anno accademico 2014-2015, parte prima, pp. 7-18. Sapienza Legal Papers 3. Napoli, Italy: Jovene Editore.

Fernández, R. M. (2001). El voto electrónico. El caso vasco. *Revista de Estudios Políticos (*112), 199-236.

Gálvez, L. (2009). Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación. *Teoría y realidad constitucional* (23), 257-270.

Gálvez, L. y Ruiz, J. G. (2011). El voto electrónico y el test de calidad; o de cuatro bodas complicadas y un posible funeral. *Revista de Derecho Político* (81), 253-274.

Hamed, E. y Sedky, M. (2016). A High Secured, Cost Effectively E-Voting System. *International Journal of Information Security and Cybercrime* 5(1), 11-31.

Hermanns, H. (2008). Mobile Democracy: Mobile Phones as Democratic Tools. *Politics* 28(2), 74-82.

Lheureux de Freitas, J. et al. (2017). The Brazilian Electronic Voting System: evolution and challenges, pp. 59-71. 2nd Joint International Conference on Electronic Voting E-VOTE-ID 2017 24–27 October. Lochau/Bregenz, Austria: Press Tallinn.

Loncke, M. y Dumortier, J. (2004). Online Voting: A Legal Perspective. I*nternational Review of Law Computers & Technology* (18), 59-79.

Mercurio, B. (2002). Overhauling Australian Democracy: The Benefits and Burdens of Internet Voting. 21 *University of Tasmania Law Review* 21(2), 23-63.

Mercurio, B. (2004). Democracy in Decline: Can Internet Voting Save the Electoral Process? *John Marshall Journal of Computer and Information Law* 22(2), 409-456.

Pérez, J. (2011). Óbito y resurrección del análisis DAFO. *Revista Avanzada Científica* 14 (2), 1-11.

Presno, M. A. (2016). Premisas para la introducción del voto electrónico en la legislación electoral española. *Revista de Estudios Políticos* (173), 277-304.

Schwartz, B. y Grice, D. (2013). Establishing a Legal Framework for E-Voting in Canada. *Manitoba Law Journal* (36), 301-418.

Svensson, J. y Leenes, R. (2003). E-voting in Europe: Divergent democratic practice. *Information Polity* 8(1-2), 3-15.

Unt, T., Solvak, K. y Vassil, M.(2016). Family Voting Patterns in E-vote Log Data: Estonian Electronic Elections 2013-2015, pp. 105-107. En *The International Conference on Electronic Voting E-Vote-ID 2016*, 18–21 October 2016, Lochau/Bregenz, Austria: Press Tallinn.

Vinkel, P. y Krimmer, R. (2016). The How and Why to Internet Voting An Attempt to Explain E-Stonia, pp. 239-254. *En The International Conference on Electronic Voting E-Vote-ID 2016*, 18–21 October 2016. Lochau/Bregenz, Austria: Press Tallinn.

Wrede, C. (2016). E-voting in a Small Scale – the Case of Åland, pp. 109-115. En *The International Conference on Electronic Voting E-Vote-ID 2016*, 18–21 October 2016. Lochau/Bregenz, Austria: Press Tallinn.

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

EL ROL DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES EN LAS ELECCIONES GENERALES DE ESTADOS UNIDOS 2020: ENTRE LOS DESAFÍOS DE LA PANDEMIA Y LOS INTENTOS DE DESLEGITIMACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

Tatiana Benavides Santos*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_11

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de diciembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Analiza las principales tendencias de las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Estudia los factores que permitieron el desarrollo de la elección que se percibía de riesgo en términos de seguridad, integridad e inclusión en el marco de la pandemia y la injerencia de la administración Trump. Centra su análisis en el rol de las autoridades electorales en la administración de los comicios, específicamente su papel en la conducción del ciclo electoral frente a los desafíos presentados, con el fin de establecer los elementos que contribuyen a determinar el grado de integridad del proceso electoral.

Palabras clave: Administración electoral / Procedimientos de votación / Proceso electoral / Conservación del acto electoral / Funcionarios electorales / Salud pública / Estados Unidos.

Abstract: Analysis the main trend of presidential elections in The United States. It studies the factors that facilitated the development of the election, which was perceived as risky in terms of security, integrity and inclusion within the context of the pandemic, and the interference of the Trump administration It focuses on the analysis of the role of electoral authorities in the administration of elections, specifically their role in handling the electoral cycle within the context of the current challenges with the aim of establishing the elements that contribute to determine the extent of integrity of the electoral process.

Key Words: Electoral administration / Voting procedures / Electoral process / Preservation of the electoral act / Electoral staff / Public health / United States.

* Costarricense, politóloga, correo tatibenavides@gmail.com. Investigadora y consultora especializada en gobernanza democrática en las Américas (elecciones, rendición de cuentas y participación política), así como en las relaciones de América Latina y Estados Unidos. Posee una maestría y estudios doctorales en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad Sorbonne Nouvelle, París, así como una licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Es investigadora afiliada de la Universidad de Columbia.

1. Introducción

Es aún temprano para hacer una evaluación integral sobre las elecciones generales de Estados Unidos realizadas el 3 de noviembre de 2020, dado que el plazo para la certificación de los resultados en determinados estados aún no concluye, los delegados ante el Colegio Electoral están por reunirse y parte de la información sobre el proceso no está disponible. No obstante, los datos recopilados hasta el momento nos permiten realizar un análisis de las principales tendencias de la elección y un esbozo de los hallazgos fundamentales con respecto a uno de los elementos esenciales que contribuyen a determinar el grado de integridad de todo proceso electoral: el del rol de las autoridades electorales en la administración de los comicios. Específicamente, en el caso de la presente elección, abordaremos el papel de dichos funcionarios en la conducción del ciclo electoral frente a los desafíos presentados por la emergencia sanitaria del COVID-19 y las obstrucciones y presiones políticas prevenientes del presidente Trump y sus aliados.

La mira de académicos, técnicos, líderes políticos y público en general estuvo puesta en esta elección, no solo por las implicaciones a nivel local e internacional que ella traería en múltiples niveles, sino por la suma de condiciones que la convertían en una prueba de fuego para la democracia misma de Estados Unidos la cual, desde ya hace varias décadas, transcurre por un proceso de franco debilitamiento (Benavides, 2020). Se trató de una de las elecciones más litigadas, contenciosas y polarizadas de la historia política de Estados Unidos, desarrolladas, además, en medio de un panorama de creciente desigualdad económica y social y amplias protestas generadas por actos de abuso policial y racismo estructural en diversos estados. Y más concretamente, dicha elección se convirtió en una experiencia determinante para los administradores de la elección, pues a las complejidades propias que acarrea normalmente el planeamiento y ejecución de una elección general debió sumarse el reto de llevar a cabo unos comicios, por una parte, en el contexto de una pandemia que cobró ya en el país más de 270 mil vidas y, por otra, de una amplia intervención de la administración del presidente Donald Trump y algunos congresistas republicanos dirigida a desestimular los esfuerzos de las autoridades electorales estatales y locales para extender las opciones de voto a la ciudadanía con el fin de reducir el riesgo de contagio frente a la crisis sanitaria y a revertir posteriormente los resultados de la elección.

El conteo de los votos de la elección presidencial dio como resultado el triunfo del candidato demócrata, Joe Biden, quien obtuvo 306 votos electorales contra 232 conseguidos por el republicano Donald Trump, lo que ubicó a este último lejos del umbral necesario -270 votos electorales- para ganar la elección. Biden también ganó el voto popular con aproximadamente 80 millones de votos, el número más alto alcanzado por cualquier presidente en la historia de Estados Unidos[1].

[1] Biden le ganó a Trump por 6 millones de votos en el voto popular.

Lo sorprendente es que, a pesar de tratarse de las mismas papeletas, autoridades electorales a cargo y equipos de votación utilizados para la elección presidencial, los resultados de la elección del Senado (cuyo liderazgo se aclarará en las elecciones de Georgia en enero) y de la Cámara de Representantes (donde a pesar de no lograr la mayoría, los republicanos ganaron cerca de 9 escaños a los demócratas) no han sido cuestionados por Trump y su partido. En el momento de entrega de este estudio, queda pendiente la votación oficial del Colegio Electoral el 14 de diciembre y el conteo oficial de los votos en el Congreso el 6 de enero de 2021. Se espera que para entonces Trump y su partido hayan reconocido los resultados de la elección.

2. Punto de partida: los problemas estructurales

Para entender en su verdadera dimensión los procesos electorales en Estados Unidos, es preciso tener en cuenta los factores estructurales del propio sistema electoral que hacen más compleja la administración de los comicios en dicho país, tales como: la ausencia de una organización electoral encargada de coordinar y supervisar la administración de la elección, la heterogeneidad de la legislación electoral la cual es diferente en cada estado e incluso entre algunas jurisdicciones dentro de un mismo estado, la descentralización de la organización electoral que se distribuye en más de 10 000 jurisdicciones electorales encargadas de conducir la elección (NCSL, 2020), el riesgo de parcialidad debido al rol asignado a puestos de tipo político en el manejo de los procesos electorales (secretarios de estado a cargo de dirigir la elección), la distribución arbitraria de las circunscripciones electorales, la extrema polarización partidaria favorecida por sistemas de elección presidencial y legislativa donde priva la dinámica de suma cero o de *"the winner takes all"*[2], la obsolescencia de un Colegio Electoral que se encuentra por encima del principio democrático de un ciudadano-un voto y el cual da más poder a unos estados que otros[3], y las restricciones de voto que afectan principalmente a grupos minoritarios étnico-raciales. Desafortunadamente, esos problemas estructurales están enraizados fuertemente en las normas y procedimientos que rigen la implementación de cada proceso electoral en Estados Unidos y cuyas reformas se dificultan debido a los mismos intereses de quienes estarían a cargo de aprobarlas.

Si analizamos estudios que abordan los problemas de integridad electoral en este país, como por ejemplo los del Proyecto de Integridad Electoral (PEI por sus siglas en inglés) dirigido por Pippa

[2] Traducción libre: el ganador se lo lleva todo.

[3] La manera en la que se determina el número de votos estatales al Colegio Electoral -institución que es finalmente la que decide quién será el presidente- beneficia especialmente al partido Republicano dado el peso electoral que en dicho colegio poseen los estados rurales con menor población y en los cuales, por lo general, se tiende a apoyar en mayor medida a dicho partido. Además, los hallazgos de un estudio realizado por investigadores de la Universidad de Texas-Austin basado en múltiples modelos estadísticos, muestran que las elecciones estadounidenses que se deciden por pequeños márgenes han conducido históricamente a situaciones de *inversión*, es decir a elecciones en las cuales el partido que gana el voto popular no gana la elección en el Colegio Electoral. Precisamente, el estudio ha logrado cuantificar la inclinación del Colegio Electoral hacia el partido Republicano en estas situaciones de inversión, confirmando que existe un 77% de probabilidad de que en caso de que ocurra una inversión el partido demócrata sea quien gane el voto popular pero el partido Republicano sea el que obtenga la mayoría en el Colegio Electoral ganando con ello la elección. (Geruso, Spears y Talesara, 2020).

Norris (2020, p. 14), vemos que hacen énfasis, una y otra vez, en los desafíos que presentan los mencionados problemas estructurales. Entre ellos, los expertos del PEI destacan leyes electorales que favorecen a los partidos en el gobierno, que restringen los derechos ciudadanos y son injustas con los partidos minoritarios. Además, también señalan los problemas ligados a la distribución de los distritos electorales que favorecen a partidos en el gobierno federal o gobiernos estatales y discriminan a minorías, y a las inconveniencias presentadas con el financiamiento de las campañas y la desinformación.

Paralelamente, en la comparación del deterioro respecto de la calidad de la competencia presidencial entre 2016 y la de 2020, resalta la disminución de la aceptación de la integridad por los diferentes grupos, la reducción de la confianza pública en las elecciones y el aumento de las amenazas o actos violentos durante el proceso (Norris, 2020, p. 16).

Es importante subrayar que los problemas estructurales derivan directamente del marco legal y normativo de todo proceso electoral en este país; sin embargo, es preciso aclarar que la disfunción que provocan esos factores no es necesariamente responsabilidad de las autoridades electorales que analizaremos, sino que es parte de las reglas que -estemos de acuerdo con ellas o no- definen el campo de acción de dichas autoridades para administrar las elecciones.

3. Objetivo del análisis

El presente estudio tiene como objetivo estudiar los factores que hicieron posible sacar adelante y de manera efectiva una elección que se vislumbraba de alto riesgo en términos de seguridad, integridad e inclusión en el marco de la pandemia y la injerencia de la administración Trump. De forma paralela a los esfuerzos y trabajo efectivo de instituciones y funcionarios electorales en términos de la administración electoral (y de iniciativas ciudadanas, medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales en términos de movilización, educación e información electoral), se analizan los esfuerzos sistemáticos de deslegitimación *a priori* y *a posteriori* de la elección por parte del presidente Trump y sus aliados. Esos desafíos permiten destacar en mayor medida el profesionalismo e integridad con que se condujo la elección.

Académicos, expertos electorales y periodistas coinciden en que la elección general de 2020 fue una elección exitosa que pudo hacer frente a los múltiples retos que ella encaraba, a pesar de que el proceso no estuvo exento de dificultades como las largas filas en algunos recintos electorales, problemas en la impresión de boletas en determinados estados y la presencia de más de 300 litigios en las cortes locales, federales e incluso en la Corte Suprema pocos días antes de la elección, entre otras cosas. En términos generales, se trató de una elección libre, íntegra, justa y competitiva a pesar del desafío de la pandemia que arriesgaba con reducir las posibilidades de los ciudadanos de emitir el voto, así como de los intentos permanentes de Trump por sabotearla y deslegitimarla. Y cuando

nos referimos aquí a la efectividad con la que se condujo la elección, hacemos la aclaración de que esta marchó dentro de la legalidad sin negar los desequilibrios que algunas de las reglas electorales presentan (problemas estructurales).

El estudio se enfoca en dos grandes vertientes: una es la del desempeño de las autoridades electorales y la otra es la de las acciones de Trump y sus aliados que pusieron en riesgo la integridad del proceso.

Con respecto al desempeño en materia de administración electoral, se analizan, en primer lugar, los esfuerzos de los funcionarios por implementar y poner a disposición de los electores diversas modalidades de votación que facilitaran la emisión del voto de manera segura frente a la crisis sanitaria. En segundo lugar, los altos niveles de participación electoral en parte favorecidos por las opciones puestas a disposición de la ciudadanía (voto anticipado y voto por correo); en tercer lugar, la operacionalización óptima de la elección a pesar de la novedad de algunos de los mecanismos de votación en diversos estados y los altos niveles de participación y, por último, la integridad y transparencia en el desarrollo, conteo y tabulación de los votos. Por su parte, en lo referente a las acciones de Trump para deslegitimar el proceso, se abordan cuatro factores fundamentales: la desinformación, la utilización oportunista de los recursos y agencias federales para obstruir el proceso (primordialmente la implementación del voto por correo), las acusaciones legales en su mayoría sin evidencia y negación de los resultados, así como la presión a las autoridades electorales.

El desglose de esas categorías nos permitió confirmar que las acusaciones de supuesto fraude masivo difundidas por el presidente Trump y sus aliados, y los intentos por diseminar la percepción de que las elecciones de noviembre no fueron íntegras ni confiables no tienen ningún asidero real desde la perspectiva de la administración electoral y la conducción efectiva de las autoridades electorales, sino que contrariamente los riesgos para minar la integridad de la elección derivaron de las acciones y actitudes del presidente Trump y su equipo a través de los esfuerzos sistemáticos de deslegitimación mencionados.

4. Enfoque teórico-conceptual

Para analizar el rol de las autoridades electorales en las elecciones generales 2020, así como las acciones de deslegitimación de la elección provenientes del presidente Trump y de determinados miembros del Partido Republicano cercanos a él, utilizaremos el concepto de integridad electoral acuñado por la profesora y experta electoral Pippa Norris. Entenderemos por integridad electoral lo acordado por convenciones internacionales y estándares universales sobre los procesos electorales, lo cual refleja las normas globales aplicadas en todos los países a lo largo del ciclo electoral, incluyendo para ello el período preelectoral, la campaña, el día (o días) de votación y las etapas

de escrutinio, tabulación, etc. Norris describe al mismo tiempo la contraparte u opuesto a la integridad electoral como mala *praxis* electoral, la cual es definida para referirse a la violación de los principios propios de la integridad electoral en los diversos pasos del ciclo electoral mencionado (Norris, 2014). El análisis del concepto de integridad electoral aborda elementos fundamentales como las leyes y respeto a los procedimientos electorales, la distribución de las circunscripciones electorales, los registros electorales, los candidatos, las campañas en los medios de comunicación, el financiamiento de campañas, el proceso de votación, la tabulación de los votos, la declaración de los resultados y el rol de las autoridades electorales. Esos grandes elementos están desagregados en 49 indicadores concretos que miden la integridad electoral de los procesos electorales sobre la base de las evaluaciones de expertos en materia electoral (Norris, 2020, pp. 1-18). En el presente estudio abordaremos específicamente el rol de las autoridades electorales en el marco del respeto a los procedimientos electorales y su desempeño en el proceso de votación y de tabulación. Dentro de ese desempeño se analiza, también, la efectividad de los funcionarios frente a los desafíos de la emergencia del COVID-19 y de los intentos de la administración Trump por obstruir o desacreditar la elección.

También se utilizaron como guía para este estudio marcos técnicos de desempeño de las autoridades elaborados por International IDEA sobre expectativas en materia de administración electoral y del papel de las autoridades electorales en el marco de la pandemia, tales como la participación electoral en medio de crisis sanitaria, acciones para ofrecer a los electores modalidades de voto seguro que reduzcan el contacto directo y el número de personas en las urnas (voto por correo), disponibilidad de opción de voto anticipado y voto presencial con medidas sanitarias, y la inclusión de minorías y poblaciones vulnerables (IDEA, 2020).

5. La administración electoral y el rol de las autoridades electorales

A continuación, analizamosel rol que jugaron las autoridades electorales en el proceso electoral en términos del planeamiento y desarrollo del proceso electoral, incluyendo la preparación y ajustes normativos y procesales a fin de ofrecer a la población las vías necesarias para votar de forma segura; así como en términos de la capacidad para que esas vías operaran de forma óptima y transparente a pesar de los altos niveles de participación y de la novedad que representaban esos mecanismos para algunos estados o condados. Precisamente, la tabla 1 muestra que existe un amplio consenso entre los expertos convocados por el Proyecto de Integridad Electoral para la evaluación de las elecciones de este año, en torno a que la mayor fortaleza de la elección de 2020 se visualizó en el desempeño altamente profesional de las autoridades electorales, así como en la administración eficiente y balanceada de los procedimientos y procesos electorales. (Norris, 2020, pp. 1-18).

Tabla 1

Evaluación de los expertos sobre autoridades y respeto a procedimientos electorales

	Componente	Promedio	Número de expertos
Procedimientos electorales	Las elecciones fueron conducidas de acuerdo con la ley.	4,7	744
	Los oficiales electorales fueron justos.	4,6	724
	La información sobre los procedimientos de votación fue ampliamente difundida.	4,5	749
	Las elecciones fueron manejadas efectivamente.	4,5	754
Autoridades electorales	Las autoridades electorales se desempeñaron de manera óptima.	4,4	672
	Las autoridades electorales distribuyeron información oportuna a los ciudadanos.	4,4	677
	Las autoridades permitieron escrutinio público de sus labores.	4,3	625
	Las autoridades electorales fueron imparciales.	4,3	668

Nota: Las respuestas se basaron en una escala de 1-5 puntos donde 5 significa "muy de acuerdo" y 1 "muy en desacuerdo". PEI-US-2020; Norris, 2020 y www.electoralintegrityproject.

Es importante señalar que a la misma conclusión llegaron tanto informes de misiones electorales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), expertos electorales del Healthy elections (Persily y Stewart, 2020) conformado por la Universidad de Stanford y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), así como del Brennan Center for Justice (Roth, 2020). A esto debe sumarse el informe del director de la Agencia de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura del Departamento de Seguridad Nacional que señala que la elección fue una de las más seguras e íntegras de la historia (CISA, 2020).

5.1 Criterios de efectividad

a. Los esfuerzos para extender opciones de votación: Voto anticipado y voto postal

El impacto de la pandemia sobre la etapa preelectoral del proceso empezaba ya a materializarse en las campañas electorales remplazando los tradicionales *rallies*[4] por comunicados virtuales, o bien en la posposición de múltiples elecciones primarias. Aproximadamente 16 estados y dos territorios se vieron obligados a reprogramar sus elecciones primarias por la incapacidad de cumplir con todas las etapas del ciclo de organización electoral debido a las interrupciones causadas por la pandemia. Ohio, por ejemplo, decidió reprogramar su elección a solo un día de llevarse a cabo. Por su parte, otros estados, como Wisconsin, decidieron continuar con los comicios los cuales pusieron de manifiesto serios problemas relacionados con la ausencia de miembros de mesa y jueces electorales, el cierre de centros de votación, la aglomeración de votantes esperando para votar y la falta de preparación para procesar múltiples votos por correo. Dichas dificultades alertaron sobre los posibles riesgos que podrían suscitarse de igual forma para la elección general.

En este sentido, las autoridades electorales consideraron que la estrategia óptima que permitiría a los ciudadanos emitir de manera segura su voto sería la extensión de las posibilidades y capacidades para el voto anticipado, el mejoramiento y flexibilización de los procesos de voto por correo que ya existían de manera heterogénea en los diferentes estados y territorios, y el acondicionamiento sanitario de los centros de votación tradicionales para aquellos votantes que no pudieran o no desearan emitir un voto postal. Esas modalidades de votación no se visualizaron como opciones dicotómicas (voto por correo versus voto presencial con rigor sanitario), sino como un *continuum* que incrementaría y facilitaría las posibilidades de los electores para participar en el proceso (Persily, 2020, Conferencia Stanford).

Así las cosas, varios secretarios de estado y gobernadores demócratas y republicanos, así como algunas legislaturas promovieron y realizaron en una carrera contra el tiempo diversas reformas electorales entre las cuales se incluían, prioritariamente, las opciones de voto temprano, la remoción de excusas para poder emitir un voto ausente, así como de avance hacia un sistema de postmarcaje de papeletas por correo que permitiera la admisión del voto a pesar de que esas papeletas llegaran después del día de la elección.

En cuanto al voto anticipado (presencial o por correo o ambos), cuatro quintos de los estados ofrecieron dicha modalidad con una fecha de inicio promedio de 22 días antes de la elección, con rangos que iban desde 55 días antes como ocurrió en Alabama, a 4 días previos como en el caso del Distrito de Columbia (NCSL, 2020). Alrededor de 24 estados incluyeron la posibilidad de

[4] Traducción libre: mítines electorales.

voto temprano presencial durante algún fin de semana lo cual facilitó especialmente el voto para aquellos que por razones laborales no podían desplazarse a las urnas en días hábiles.

Con respecto al voto ausente o por correo, al menos 30 estados y el Distrito de Columbia realizaron cambios para hacer más accesible a los votantes la posibilidad de votar desde sus hogares (Benavides, 2020). Las reformas incluyeron la remoción de requisitos para emitir un voto ausente, el uso de urnas para depositar los votos, servicios de correo prepagado, registros en línea y envío de aplicaciones a los votantes para que soliciten sus boletas por correo.

En Estados Unidos, todos los estados contaban ya con alguna forma de voto ausente. Entre ellos, se incluyen los 5 estados (Colorado, Hawaii, Oregon, Utah y Washington) cuyo sistema se basa en el voto por correo total, aunque siempre con alguna opción de voto en persona; los estados con sistemas de voto ausente sin excusa (que permiten a los electores que así lo deseen recibir y enviar su boleta electoral por correo); o bien los estados con sistema de voto ausente con restricciones (en los que solo algunos electores pueden recibir y enviar la boleta electoral por correo al cumplir con determinados requisitos (Benavides, 2020).

Por su parte, 29 estados y el Distrito de Columbia contaban con sistemas de voto ausente sin excusas. Y un total de 16 estados ofrecían el voto ausente pero con restricciones. Al menos 9 estados de este último grupo adaptaron sus reglas para acomodarse a las medidas de distanciamiento social de cara a sus elecciones locales, estatales o primarias, aunque no es aún garantía de que todos continuarán ofreciendo esa opción para próximas elecciones[5]. Esos estados, que normalmente exigían una excusa para poder emitir un voto ausente o por correo, expandieron elegibilidad para esa opción por razones de contagio o riesgo de contagio de COVID (NSCL, 2020) por medio de reformas para remover las excusas, o bien para interpretar el temor a contraer COVID como una justificación válida que se contemplase dentro de la definición de "disability"[6] para calificar al voto ausente. Dichos cambios se han realizado de acuerdo a las características de cada estado, ya sea por una orden del gobernador o autoridad electoral, o bien por un cambio realizado por la legislatura estatal.

Otras de las reformas efectuadas, como en el caso de California -donde una gran mayoría ya votaba por correo-, apuntaron a que la elección pudiera ser conducida predominantemente por correo con alguna opción de voto presencial, así como a la disposición de enviar papeletas por correo a los 20,7 millones de votantes, decisiones promovidas por el gobernador demócrata, Gavin Newsom. Por su parte, en Michigan, la secretaria de estado demócrata, Jocelyn Benson, expandió el acceso al voto por correo y promovió que las papeletas fueran enviadas a todos los electores registrados.

[5] Alabama, Delaware, Indiana, Lousiana, Massachusetts, New Hampshire, New York, Virginia y West Virginia.
[6] Traducción libre: discapacidad o enfermedad para poder calificar a emitir un voto ausente.

Otros estados realizaron cambios similares para la elección general. En Missouri, la legislatura aprobó una iniciativa que permitiría solicitar papeletas ausentes sin necesidad de excusa, aunque con el requisito de que estas fueran notarizadas. Y finalmente, la legislatura de Illinois aprobó otra iniciativa para el envío de aplicaciones de voto ausente a aproximadamente 5 millones de votantes (Rakich, 2020).

Es importante mencionar que varias de las autoridades que promovieron las reformas en diferentes estados, principalmente en Michigan y California, desataron la furia y se convirtieron en el objeto de múltiples críticas por parte del presidente Trump, quien catalogó los cambios hacia el voto por correo como intentos para hacer fraude en la próxima elección, incluso amenazó con cortar fondos a dichos estados.

b. Alta participación electoral

Uno de los riesgos de realizar una elección en medio de la pandemia es que se pueda debilitar la participación electoral o la inclusión de sectores específicos como minorías o grupos más vulnerables frente a la enfermedad y afectar con ello la percepción de legitimidad de la elección. Sin embargo, a pesar de la crisis sanitaria, la participación ciudadana en la elección de 2020 alcanzó los niveles más altos en un siglo, con más de 160 millones de personas que emitieron su voto (67 %). No puede negarse que esa participación fue en parte producto del alto grado de polarización partidaria en la elección y de una ciudadanía que consideraba que los comicios ponían muchas cosas en juego; sin embargo, las opciones del voto anticipado y el voto por correo puestas a disposición de los votantes facilitaron en gran medida dicha participación. En esta ocasión, más de 100 millones de personas votaron de forma temprana y, entre ellas, más de 60 millones lo hicieron por correo, cifras muy por encima de las correspondientes a las elecciones de 2016 (Waxman, 2020). De hecho, al cerrar los períodos para voto anticipado en esta elección, ya era posible predecir que se trataría de una de las elecciones con más altos niveles de participación. Otra de las señales fue la rapidez con que los votantes retornaron las boletas electorales que les habían sido enviadas; por ejemplo, en Orange County en California, donde un día antes de la elección 1,1 millones de votantes, de un total de 1,6 millones, ya habían retornado sus boletas (Smith, 2000). Fue tal el uso del voto anticipado que el día de la elección en sí no se visualizaron las filas y aglomeraciones tradicionales características de otros ciclos electorales y ampliamente temidos por las autoridades electorales a causa de la pandemia. Desde el punto de vista de la administración electoral, dicha participación puede ser considerada un indicador de éxito, particularmente en medio de una elección desarrollada en un contexto de emergencia, al tratarse no solo de acciones eficaces para poder ejercer el derecho al voto en condiciones seguras, sino también de que los sistemas y procesos de operación pudieran hacer frente a los altos niveles de participación. Llama la atención que a pesar de la novedad que para muchos ciudadanos representó el hecho de votar por correo, de los temores y los riesgos de rechazo de boletas emitidas por correo en elecciones anteriores, la proporción de votos rechazados fue más baja que en la elección de 2016 (Persily y Stewart III, 2000).

Varios de los estados con mayores incrementos en el nivel de participación electoral respecto de 2016, según Bloomberg News Model, ofrecieron mayores opciones de voto por correo en los últimos meses, entre ellos se encuentran Hawaii, con el mayor porcentaje nacional, así como Montana (4.º lugar) y Vermont (8.° lugar). Asimismo, estados que implementaron recientemente registros automáticos de votantes también vieron significativos aumentos en los niveles de participación, entre ellos Georgia, Washington y Michigan (Roth, 2020).

c. Votación conducida de forma profesional y transparente

A pesar de los problemas enfrentados en las elecciones primarias, por ejemplo en Milwaukee, donde por la escasez de miembros de mesa debió clausurarse el 97 % de los centros de votación, o bien donde miles de ciudadanos debieron acudir a las urnas, puesto que sus boletas no llegaron a tiempo para poder votar por correo. Esos acontecimientos sumados, entre otras cosas, a las disrupciones de las cadenas de suministros afectadas por la pandemia y las posibles consecuencias que ello representaba para la adquisición de equipos de votación, así como a las significativas diferencias entre los estados con respecto a la trayectoria y capacidad para procesar el voto por correo, alimentaban los temores de fallas sustanciales en el desarrollo de los comicios.

En cuanto a las diferencias de exposición con respecto al voto ausente, mientras algunos estados tenían años de organizar y ejecutar elecciones basadas totalmente en ese tipo de voto o con altos niveles de este, en las elecciones generales de 2016 aproximadamente trece estados tuvieron un 5 % de votos o menos emitidos por correo. Por tanto, de cara a las elecciones de 2020, dichos estados debieron realizar mayores esfuerzos y cambios para planear y responder adecuadamente al incremento de este tipo de voto. Las autoridades electorales y voluntarios recibieron vastas capacitaciones para hacer frente a los desafíos, incluso con un amplio apoyo entre los mismos secretarios de estado de los diversos rincones del país a través de la coordinación de la Asociación Nacional de Secretarios de Estado. Los diversos condados lograron enfrentar de forma efectiva los retos de la elección. Según el análisis de Charles Stewart III y Nathaniel Persily, el voto por correo fue positivo y entre 80 y 90 millones de boletas fueron enviadas a los votantes, muchas más que en 2016 (2000). El otro desafío que, como mencionamos, ya había representado problemas para las primarias, había sido la escasez de miembros de mesa debido a que tradicionalmente gran número de ellos son adultos mayores, una población particularmente en riesgo frente a la pandemia. Específicamente, para las elecciones de medio periodo de 2018, aproximadamente un 60 % de los miembros de mesa eran mayores de 61 años (Smith, 2000, p. 3). Para la presente elección se implementaron diversas iniciativas destinadas a reclutar urgentemente a miles de miembros. Las iniciativas no solo provinieron de organizaciones estatales y locales públicas, sino de medios de comunicación, grupos y empresas privadas, como Uber, que reforzaron el trabajo de las autoridades pagando algunos de ellos a sus empleados las horas dedicadas a su trabajo en las urnas. Según la secretaria de estado de Nuevo México, a pesar de la dificultad que representa

en cada ciclo electoral poder reclutar suficientes miembros de mesa, la reacción de la ciudadanía en esta elección en múltiples jurisdicciones fue masiva, y señala, incluso, que gran cantidad de ciudadanos quedaron en listas de espera luego de llenarse rápidamente los espacios (Smith, 2000).

Igualmente importante fue el despliegue de información a los ciudadanos respecto de las modalidades de votación ofrecidas, los requisitos para votar, las fechas, etc., incluso en diversos idiomas. El mensaje difundido giraba principalmente en torno al *slogan*: *Make a plan*. Un mensaje que solicitaba a la ciudadanía planear anticipadamente la manera en la que votaría dado el riesgo de las aglomeraciones y de las diversas formas de votar. Nuevamente, el trabajo de las autoridades fue secundado por diversos medios de comunicación, corporaciones y grupos no partidarios que colaboraron en los esfuerzos de educación e información de la población. Anuncios de centros de votación y buzones para depositar los votos fueron desplegados en la aplicación de Waze y otras iniciativas creativas, y se difundieron entrevistas en redes sociales y medios tradicionales para informar sobre las elecciones. Hubo un trabajo intenso para ayudar a la ciudadanía a entender los requisitos para votar en medio de la crisis sanitaria, cómo obtener una boleta electoral en estados donde ellas no eran enviadas automáticamente, cómo llenar las boletas y retornarlas e incluso hasta cómo monitorear si la boleta llegó a su destino y fue contabilizada. Según Maggie Tolouse Oliver, directora de la Asociación Nacional de Secretarios de Estado, los votantes mostraron estar ampliamente informados sobre cómo, cuándo y dónde emitir su voto (Smith, 2000).

Asimismo, hubo esfuerzos por moderar las expectativas de la ciudadanía con respecto a qué esperar la noche de la elección en vista de la posible diferencia de tiempos entre el conteo de los votos emitidos de manera presencial y los votos por correo. En este sentido, el alto número de votos por correo tomaría más tiempo a las autoridades para su escrutinio, todo lo cual haría difícil obtener resultados concretos en algunas jurisdicciones y estados como tradicionalmente ha ocurrido en otros ciclos electorales.

Haciendo un balance -y a pesar de que se presentaron algunos problemas en el desarrollo de los comicios, tales como falta de recursos, errores humanos en el conteo de unos cuantos votos que fueron posteriormente corregidos, problemas para obtener algunas boletas postales a tiempo, algunos atrasos del correo en el retorno de las boletas electorales, errores en las papeletas en Pensilvania y New York, vandalismo de los buzones para depositar votos por correo e instauración de buzones falsos por parte de seguidores republicanos, e incluso algunos intentos de autoridades en Texas para suprimir el voto (Panetta, 2000)- en términos generales la elección transcurrió de forma óptima, sin altercados o fallas importantes de los sistemas de votación y conteo de votos que pudieran haber alterado los resultados de la elección.

d. Escrutinio íntegro y justo

A pesar de las acusaciones de Trump y su equipo sobre la existencia de un supuesto fraude masivo y el rol que las autoridades electorales (sobre todo demócratas) habían ejercido en ello, no existe evidencia que confirme esos señalamientos (Deliso, 2020). De acuerdo a los informes de expertos, investigaciones de los medios de comunicación y las mismas resoluciones en las cortes locales y federales, la labor de las autoridades electorales tanto durante el desarrollo de la elección como en el conteo y tabulación fue justa y transparente. Los expertos electorales consultados por el PEI, coincidieron en que el conteo fue justo y que las elecciones fueron desarrolladas en pleno acuerdo con la legislación de cada uno de los estados; asimismo, rechazaron las teorías de que algunos votos fueron emitidos de manera fraudulenta, que los votos por correo se prestaron para hacer trampa o que algunos votantes inexistentes fueron incluidos. En cuanto a la afirmación de que los votos fueron contabilizados de manera justa, un 99 % de los expertos se mostró de acuerdo o muy de acuerdo con ello y un 97 % de ellos opinó que las elecciones fueron conducidas dentro del marco legal existente de cada estado. Asimismo, un 92 % de ellos estuvo de acuerdo o muy de acuerdo en que papeletas ilegales no fueron contadas dentro de los resultados finales o que los votos por correo no fueron vulnerables al fraude. Y un 91 % se consideró de acuerdo o muy de acuerdo en que no hubo votos emitidos de manera fraudulenta y un 85 % en que no se registraron algunos nombres inexistentes para poder votar. Finalmente, un 79 % de los consultados estuvo de acuerdo o muy de acuerdo en que el registro electoral fue preciso (Norris, 2020).

Tabla 2

Evaluación de los expertos sobre proceso de votación y tabulación

	Componente		Numero de expertos
Registro de votantes	Algunos nombres fraudulentos fueron registrados.	4,2	485
	El registro electoral fue preciso.	3,9	497
	Algunos ciudadanos elegibles no fueron listados en el registro.	3,1	400
	Algún tipo de voto ausente estuvo fácilmente disponible.	4,5	696
	Las papeletas postales no estuvieron vulnerables al fraude.	4,4	680
	Votos fraudulentos no fueron emitidos ilegalmente.	4,4	598
	Los ciudadanos nacionales viviendo fuera del país pudieron votar.	4,4	572
	Las papeletas postales estuvieron fácilmente disponibles.	4,3	691
Proceso de votación	Los votantes contaron con opciones de voto genuinas.	4,2	706
	El proceso de votar fue fácil.	4,1	707
	Instalaciones especiales de votación estuvieron disponibles para los discapacitados.	4,1	477
	Los votantes fueron amenazados con violencia en los centros de votación.	4,0	602
	Los ciudadanos de minorías étnico-raciales enfrentaron más dificultades para votar.	2,9	632
Tabulación de votos	Los votos fueron contados justamente.	4,6	678
	La seguridad de las boletas electorales estuvo garantizada.	4,6	683
	Algunos votos fraudulentos fueron contados en los resultados oficiales.	4,4	568
	Los monitores electorales nacionales fueron restringidos indebidamente.	4,3	506
	Los resultados fueron anunciados sin demora indebida.	4,2	693
	Los monitores electorales internacionales fueron restringidos indebidamente.	4,0	259

Nota: Las respuestas se basaron en una escala de 1-5 puntos donde 5 significa "muy de acuerdo" y 1 "muy en desacuerdo". PEI-US-2020; Norris, 2020 y www.electoralintegrityproject.

Por otra parte, el pasado 12 de noviembre, la declaración conjunta del Consejo de Infraestructura Electoral del Gobierno y los Comités Ejecutivos Coordinadores de la Infraestructura Electoral -que incluye entre otras organizaciones a la Agencia de Ciberseguridad y de Seguridad de la Infraestructura (CISA) del Departamento de Seguridad Nacional, la Comisión de Asistencia para las Elecciones, la Asociación de Secretarios de Estado (NASS) y la Asociación de Directores Estatales de Elecciones (NASED)- afirmó que la elección del 3 de noviembre fue la más segura de toda la historia de Estados Unidos y que, como es debido, las autoridades electorales estaban revisando y verificando los conteos previo a la certificación de los resultados oficiales. Asimismo, aseveró que mientras existían esfuerzos por desinformar y divulgar acusaciones infundadas, el grupo aseguró tener plena confianza en la seguridad y la integridad del proceso (CISA, 2020).

Otro de los pronunciamientos provino de los funcionarios estatales de al menos 46 estados consultados por el medio de comunicación ABC, quienes independientemente de la afiliación partidaria negaron cualquier evidencia de irregularidades o fraude que pudieran haber comprometido o alterado el resultado de las elecciones, con lo que confirmaron que los procesos y procedimientos fueron limpios y transparentes (Mitropoulos et al., 2020).

Y finalmente, el 1.º de diciembre el fiscal general William Barr, quien puso en varias ocasiones al Departamento de Justicia al servicio de cuestionables solicitudes provenientes del presidente Trump, reconoció que ese departamento, tras diversas investigaciones junto al FBI, no había encontrado hasta el momento alguna evidencia que cambiara los resultados del proceso electoral (Balsamo, 2020).

Así las cosas, al día de hoy, a pesar de los intentos de Trump por bloquear la certificación de los resultados en seis de los estados pendulares (Georgia, Michigan, Nevada, Pensilvania, Arizona y Wisconsin) mediante demandas sin asidero legal, todos ellos ya procedieron a la señalada certificación en preparación para la votación del Colegio Electoral. Esas certificaciones se materializaron a pesar, también, de los intentos de la administración Trump por influenciar a algunos de los miembros de las juntas electorales como ocurrió en el condado de Wayne en el estado de Michigan. Sobre este tema regresaremos más adelante.

6. Los esfuerzos de deslegitimación de la elección por parte de Trump y sus aliados

A pesar del desempeño positivo de las autoridades electorales y el desarrollo del proceso dentro de la legalidad electoral de cada estado, en realidad uno de los mayores retos de esta elección provino del accionar de la administración Trump y de algunos miembros del Partido Republicano que minaron constantemente la credibilidad y la legitimidad del proceso electoral y sus resultados. La ausencia

de compromiso del presidente Trump, semanas antes de la elección, de aceptar los resultados en caso de salir derrotado y de favorecer una transición del poder pacíficamente preocupó desde el inicio tanto a funcionarios electorales como a la ciudadanía. De igual forma, desde el mes de marzo fueron frecuentes los esfuerzos por politizar las medidas que autoridades electorales y legisladores estatales adoptarían para hacer frente a la pandemia, tales como la extensión del voto ausente, los plazos para recibir ese tipo de voto y las opciones de voto anticipado. En efecto, la fuerte narrativa oficial particularmente en contra del voto postal se convirtió en un elemento contraproducente para la aceptación de las reglas del juego y de los resultados de la elección posteriormente. Precisamente, por esa razón empezó a vislumbrarse el potencial de conflicto ligado al aumento significativo de votantes que se inclinarían a emitir su voto de forma temprana y por correo lo cual demandaría más tiempo para poder contabilizar los votos y obtener resultados la misma noche de la elección.

En condiciones normales, había sido posible conocer con frecuencia los resultados electorales (proyecciones por parte de los medios) el mismo día de los comicios, debido a que la mayor parte de los votos habían sido emitidos de forma presencial, lo cual permitía tabular automática y rápidamente los votos. Sin embargo, para esta elección el conteo de las boletas electorales postales implicaría un proceso extenso que demandaba la apertura de los sobres, la verificación de las firmas, la clasificación por precinto y el procesamiento manual o automatizado de 60 millones de boletas. Incluso, múltiples estados aceptarían las papeletas por correo que llegarían unos días después de la elección lo cual atrasaría el resultado final. La narrativa de Trump para desacreditar dicha modalidad de voto, así como la marcada diferencia partidaria en cuanto a las preferencias de esas modalidades –donde la mayor parte de los republicanos se inclinaba por seguir las sugerencias de Trump y salir a votar de manera presencial el día de las elecciones, mientras que la mayor parte de quienes pensaban emitir su voto de forma anticipada y postal eran seguidores del Partido Demócrata- predecían un riesgoso desfase en medio del contexto de polarización extrema que caracterizaba a dicha elección. Esas diferencias partidarias advertían sobre la posibilidad de que el candidato que fuera a la cabeza del conteo en la noche de la elección no sería necesariamente el ganador al finalizar el escrutinio de todos los votos. Así las cosas, uno de los escenarios esbozados por los expertos ocurrió, el cual alertaba sobre el riesgo de que Trump liderara en los resultados de la noche de la elección al contarse los votos presenciales que, en su mayoría, se proyectaba fueran del Partido Republicano; pero una vez que empezaran a llegar los conteos del voto por correo en horas y días posteriores, la balanza podría inclinarse a favor del candidato demócrata Joe Biden. Esa situación, a pesar del trabajo de las autoridades electorales y los medios de comunicación dirigidos a moderar las expectativas sobre los tiempos necesarios para poder obtener los resultados concretos, fue utilizada como era de esperar por la administración Trump para difundir denuncias de supuesto fraude o robo de la elección y diversas teorías conspirativas en un intento por desacreditar y revertir los resultados.

Los intentos de deslegitimación de la elección por parte de Trump y sus sectores allegados ocurrieron a través de cuatro mecanismos fundamentales: la desinformación, las demandas sin evidencia y negación de resultados, las presiones políticas y la utilización de los recursos e instituciones del estado para obstruir la organización del proceso o para bloquear la certificación de los resultados.

6.1 Mecanismos de deslegitimación

a. Desinformación

Antes de la elección, los esfuerzos por ampliar el voto postal en medio de la crisis encontraron resistencia por parte de la Casa Blanca y congresistas republicanos que manifestaban que esta modalidad de votación supuestamente beneficiaba al Partido Demócrata, representaba altos riesgos de fraude e interfería con el control estatal de las elecciones. Contrariamente, no existe evidencia que demuestre que el voto por correo beneficie a un determinado partido; una investigación de la Universidad de Stanford (Thompson et al., 2020) que analiza tres estados que introdujeron el voto por correo entre 1996 y 2018 lo confirma. De forma opuesta, hay quienes estiman más bien que los electores de la tercera edad –un grupo que tiende en su mayoría a votar por el Partido Republicano- serían quienes saldrían beneficiados con el voto por correo. Asimismo, aunque presuntamente el voto por correo podría presentar más riesgos de fraude que el voto presencial, varios estudios en estados con amplia trayectoria en este tipo de voto han mostrado mínimas posibilidades de fraude en este sistema de votación. Por ejemplo, un estudio de voto por correo en Oregón comprueba que la proporción de fraude en 50 millones de votos por correo ha sido de 0,000004% -con solo 2 casos de fraude verificable en 20 años- (McReynolds y Stewart III, 2020). Por más de ocho meses, los intentos de Trump por difundir falsedades sobre el voto postal, el voto anticipado, el servicio de correos y los buzones especiales (*drop boxes*) para depositar los votos por correo se multiplicaron a través de su cuenta de Twitter y entrevistas televisivas, así como por voceros de su administración como el fiscal general William Barr y otros más. Las teorías conspirativas continuaron a pesar de que algunos miembros del Partido Republicano, como el líder mayoritario del Senado, Mitch McConnell, advirtieron sobre el posible efecto de desmovilización que estas afirmaciones podrían generar dentro de las filas de su propio partido.

De igual forma, la desinformación se hizo ampliamente presente en momentos posteriores a la elección, particularmente sobre la existencia de un fraude masivo, el conteo de votos ilegales, la supuesta votación de personas fallecidas y el fallo de las máquinas de votación Dominion con la falsa afirmación de que ellas habían adjudicado a Biden miles de votos de Trump en Georgia. Más de 300 *tweets* provenientes de la cuenta del presidente Trump se refirieron a las denuncias de supuesto fraude en las tres semanas posteriores a la elección. Las teorías conspirativas fueron y continúan siendo generadas o reproducidas por algunos presentadores en medios de comunicación

conservadores como Fox News (aunque en su mayoría el medio ha guardado distancia con respecto a esas acusaciones sin prueba), OANN, Breibart e incluso por foros de desinformación como QAnon.

Uno de los efectos de la desinformación y los intentos por desacreditar la elección ha sido en términos de la percepción ciudadana respecto de la integridad de los comicios. Aproximadamente, 70 % de los republicanos consideran que la elección del 2020 no fue libre ni justa comparada con un 95 % de los demócratas que cree que sí lo fue. Entre los republicanos escépticos, 64 % considera que los resultados no son confiables con especiales dudas respecto de esos resultados en los estados pendulares donde más tardó el conteo de los votos. Entre quienes piensan que las elecciones no fueron libres ni justas, el 78 % afirma que el voto por correo conllevó un fraude masivo y el 72 % considera que las boletas fueron adulteradas, ambas especulaciones difundidas por Trump en sus mensajes de Twitter (Kim, 2020). El problema es que esas percepciones podrían poner en riesgo la legitimidad del Gobierno entrante y el mismo proceso electoral democrático.

La otra repercusión de la desinformación fue que la elección se convirtió en uno de los procesos con mayor número de amenazas de violencia contra las autoridades estatales y electorales.

Según la revista Frontline, se identificaron múltiples amenazas o riesgos graves de seguridad a los funcionarios electorales en Pensilvania, Nevada, Michigan, Arizona y Georgia alentadas por las teorías conspirativas sobre la administración electoral. Según Lawrence Norden, director del Programa de Reforma del Brennan Center, las conversaciones con los administradores electorales han mostrado no solo la frecuencia, sino la severidad de las amenazas (Glaun, 2020). Amenazas de violación a familiares de los funcionarios en medio de una reunión de Zoom y planes de ataques armados a los centros de votación en Pensilvania descubiertos por el FBI; multitudes agresivas en dicho estado que desafiaban el conteo de votos o en Arizona que reclamaban molestas por la teoría conspirativa del *Sharpiegate*[7] que obligaron a la policía a escoltar a funcionarios hasta sus automóviles; *y* amenazas de muerte a miembros de la División Electoral de la Secretaría de Estado en Nevada y al secretario de estado y su familia en Georgia, entre otros. (Glaun, 2020). Incluso, uno de los abogados de Trump sugirió disparar al exdirector de la Agencia de Ciberseguridad (CISA).

b. Acusaciones legales sin evidencia y la no aceptación de los resultados

Paralelamente, la administración Trump ha interpuesto aproximadamente 31 demandas ante las cortes estatales y federales con acusaciones en Pensilvania, Michigan, Wisconsin, Georgia, Nevada y Arizona las cuales casi en su totalidad han sido denegadas debido a falta de evidencia. Rudi Giuliani, exalcalde de New York, y otros asesores legales se han convertido en los coordinadores

[7] Teoría conspirativa que afirma que funcionarios electorales hicieron a votantes republicanos marcar las papeletas con marcadores lo cual impide supuestamente que las máquinas lean y contabilicen los votos.

de las acusaciones de Trump, así como sus voceros y difusores de amplias teorías conspirativas con respecto a supuestos fraudes masivos. La abogada Sidney Powell incluso llegó a mencionar que el fraude había sido favorecido por autoridades demócratas y republicanas, y que los sistemas computarizados de votación Dominion así como el *software* tecnológico Smartmatic utilizados en la elección fueron creados en Venezuela bajo la dirección del expresidente de Venezuela, Hugo Chavez, para asegurar sus triunfos electorales (Swenson, 2020). Ambas falsedades llegaron incluso a causar el enojo del mismo presidente Trump.

Con respecto a las demandas presentadas, algunas de ellas han intentado anular votos legalmente emitidos predominantemente en zonas habitadas por minorías afroamericanas en ciudades como Filadelfia y Detroit. En estados como Pensilvania, las demandas del equipo de Trump alegaron, por ejemplo, que a los observadores republicanos no se les permitió intencionalmente observar el conteo, solicitaron anular 600 votos por correo que no contaban con la dirección completa cuando no era obligatorio poner esa información, demandaron anular 8 mil votos por supuestas deficiencias técnicas por no tener la fecha al lado de la firma o faltar la información de la calle en la dirección, e intentaron detener la certificación de los resultados manifestando que la secretaria de estado sometió a mayores dificultades para votar a aquellos que emitieron su voto de forma presencial.

En Georgia, alegaron erróneamente que las autoridades del cantón de Chatham aceptaron votos que supuestamente llegaron después de las 7 p. m. el día de la elección. En Michigan, solicitaron detener el conteo de votos señalando que se les había negado el acceso a los miembros de mesa para observar de cerca el conteo. En Arizona, intervinieron en una demanda sobre el uso de marcadores marca *Sharpie* que según ellos impedía que las máquinas leyeran correctamente los votos. En Nevada, presentaron una demanda por supuesto fraude por la autenticación fallida de los votos por correo en cerca de 3000 instancias. En Wisconsin, luego de que el estado había certificado oficialmente los resultados, los abogados de Trump decidieron presentar una nueva demanda en la que acusaban a los miembros de mesa por supuestamente alterar ilegalmente los sobres de las boletas, agregar información que faltaba y contar los votos sin la suficiente información o bien por recolectar boletas en lugares no autorizados. En total expresaban que cerca de 211 000 votos fueron contados de manera irregular (Biden ganó Wisconsin por aproximadamente 20 600 votos).

La Corte Suprema de Wisconsin no ha resuelto aún por tratarse de una demanda recientemente interpuesta y no se sabe si lo hará antes del 8 de diciembre que es la fecha de "Puerto Seguro", cuando se supone que los resultados deberían ser concluyentes para proceder al voto del Colegio Electoral una semana después. Todo el resto de las otras demandas arriba mencionadas fueron rechazadas por las diversas cortes por falta de evidencia. Aparte de las acusaciones señaladas, muchas otras demandas fueron presentadas las cuales también en su mayoría fueron rechazadas (Deliso et al., 2020).

Al día de hoy, el presidente Trump no ha aceptado los resultados que dan como ganador al candidato Joe Biden. A pesar de señalar que él dio la autorización a la titular de la Administración de Servicios Generales, Emily Murphy, para dar inicio a la transición el 23 de noviembre; también dejó muy en claro en múltiples mensajes de su cuenta de Twitter que eso no significaba que aceptara los resultados o concediera finalmente el triunfo a su rival. Una decisión que normalmente esa agencia toma poco después de darse los resultados a pocos días de la elección, en esta oportunidad tuvieron que pasar tres semanas hasta que Murphy comunicó a Biden que empezaría a poner a disposición de su equipo los recursos e instalaciones necesarias para empezar a planear la transición. Al parecer, a diferencia de las votaciones anteriores, Donald Trump esperará la votación del Colegio Electoral y la resolución de las últimas demandas interpuestas para reconocer los resultados. Desafortunadamente han sido también pocos los congresistas y líderes del Partido Republicano quienes han aceptado públicamente los resultados.

c. Maniobras oportunistas con recursos e instituciones del estado

En sintonía con la retórica de Trump iniciada en los primeros meses de 2020, los republicanos en el Congreso hicieron frente común con él oponiéndose a las iniciativas en materia de voto por correo abordadas en dicho órgano. Aunque las diferencias partidarias respecto al voto postal se habían presentado años atrás, la polarización y los llamados del presidente las intensificaron. La fractura se manifestó claramente durante la negociación del Acta de Ayuda y Alivio frente al Coronavirus y la Seguridad Económica (CARES) que incluía, entre otras cosas, fondos de asistencia electoral para el fortalecimiento del voto por correo para la elección de noviembre. A pesar de que el acta fue finalmente aprobada, según el Brennan Center for Justice, los 400 millones de dólares aprobados para dicho rubro dentro del plan CARES no eran suficientes para aliviar la carga a los estados en esta materia, puesto que el buen funcionamiento del voto por correo requeriría de una asistencia federal de alrededor 200 000 millones de dólares.

Paralelamente, la narrativa de Trump y la polarización en el Congreso dificultaron significativamente la revitalización del Servicio Postal de Estados Unidos (USPS), del cual dependía en parte que el voto por correo fuera viable. La oposición del Gobierno a inyectar capital al organismo agravó aún más sus problemas. A pesar de que los congresistas habían acordado otorgar al USPS una ayuda como parte de los 2 trillones de dólares de un nuevo paquete de estímulo contra el coronavirus, el proyecto se abandonó por la oposición que enfrentó de algunos republicanos y el Gobierno de Trump. En su defecto, el Congreso decidió aprobar un préstamo con la condición de que el USPS cuadruplicara las tarifas de los paquetes enviados. Precisamente, el presidente Trump aceptó en una entrevista en Fox News que él se oponía a la aprobación del financiamiento del servicio postal con el fin de hacer más difícil el procesamiento del voto por correo, el cual consideraba podría afectarlo

electoralmente: "Si no hacemos el trato, significa que no tendrán el dinero. Eso significa que ellos (demócratas) no podrán tener el voto por correo universal; ellos no pueden tenerlo" (Riechman, 2020).

Además, a esto deben sumarse las múltiples acciones del director general del Servicio de Correo Postal, Louis DeJoy, que pusieron en riesgo el desempeño del servicio postal a pocos meses de las elecciones. Entre ellas, la eliminación de los equipos de clasificación rápida de la correspondencia, la remoción de los buzones públicos en los que los ciudadanos podrían depositar su voto postal y la reorganización de los horarios de distribución. Las medidas debieron ser revertidas gracias a la decisión de un juez federal del estado de Washington a solicitud de 14 estados de bloquear los cambios operacionales que habían reducido la eficiencia y rapidez del servicio de correos. Dichos estados denunciaron esas acciones como producto de un ataque políticamente motivado por el presidente Trump y DeJoy (Viebeck et al., 2020).

d. Las presiones políticas

La administración Trump implementó también después de las elecciones diversas acciones para incidir de alguna forma en el proceso y los resultados de la elección. Conforme las demandas interpuestas que denunicaban supuestos fraudes iban siendo denegadas una a una por las cortes debido a la falta de evidencia, las presiones a diversos funcionarios estatales y autoridades electorales se hicieron presentes. Entre ellas podemos citar las llamadas específicas a miembros de juntas electorales. Después de una llamada telefónica a dos miembros republicanos de la junta electoral del condado de Wayne en Michigan, y a pesar de negar cualquier tipo de presión por parte del presidente, dos de los cuatro miembros de la junta intentaron rescindir su decisión de certificar la elección lo cual ya habían realizado pocos días atrás. Finalmente, solo uno de ellos se abstuvo de certificar el resultado.

Asimismo, Trump también decidió convocar al líder del Senado y de la Cámara de Representantes de Michigan a una reunión en medio de las batallas legales y los intentos por revertir los resultados en dicho estado, aparentemente esperando poder persuadirlos para obstruir la certificación y alinear a la legislatura para que, en la eventualidad de un posible bloqueo en el seno de la junta electoral del estado, proceder a nombrar los electores de Trump. No es claro si existió algún tipo de presión, pero inmediatamente después de la reunión ambos congresistas se pronunciaron en contra de cualquier acción que cambiara los resultados electorales en dicho estado (Rucker 2020). Pocos días después, los mismos intentos ocurrieron en Pensilvania, los cuales demandaban revertir los resultados a senadores republicanos en dicho estado a través de una llamada telefónica en medio de una reunión que Giuliani y otros abogados sostenían con los congresistas en Filadelfia.

Igualmente ocurrió en Georgia, un estado tradicionalmente de mayoría republicana que en esta elección se inclinó por apoyar al candidato demócrata. En la búsqueda de responsables, Trump y sus aliados responsabilizaron al gobernador Brian Kemp y al secretario de estado Brad Raffenperger, ambos republicanos, por los resultados desfavorecedores y su "inacción" respecto del supuesto fraude. Trump solicitó telefónicamente a Kemp luchar por él en este estado y secundarlo en sus acusaciones de fraude. De acuerdo a declaraciones de Raffensperger (Rucker, 2020), el equipo de Trump también ejerció presiones para cambiar los resultados. Entre ellos, el senador de Carolina del Sur, Lindsey Graham, líder del Comité de Asuntos Judiciales del Senado y amigo del presidente, le solicitó deshacerse de votos emitidos legalmente. De igual modo, los senadores republicanos David Perdue y Kelley Loeffler, ambos candidatos para la segunda vuelta en la elección de enero de 2021 para llenar dos escaños de la cámara alta (tras no alcanzar ninguno el 50 % de los votos en la elección de noviembre), demandaron incluso la renuncia de Raffensberger. El secretario afirmó haber recibido presiones y preguntas sobre cómo llegar al umbral de 270 votos electorales a favor de los republicanos o hacer que fuese el Congreso el que finalmente tomara la decisión, a las cuales no cedió según él por su compromiso y deber de administrar las elecciones dentro del marco de la ley. Raffensberger, a pesar de las amenazas de muerte contra él y su esposa (al igual que muchas otras autoridades electorales en diversos estados), certificó el 20 de noviembre los resultados electorales de Georgia, los cuales fueron también validados por el gobernador Kemp (Rucker, 2020).

Finalmente, no puede dejar de señalarse el despido de Trump del director de la Agencia de Ciberseguridad y Seguridad de la Infraestructura (CISA) luego de afirmar que la elección había sido íntegra y segura y había estado libre de fraude o interferencia. Dicha agencia había trabajado arduamente y de manera conjunta con las autoridades estatales para impedir cualquier tipo de interferencia extranjera o hackeo de los sistemas computarizados de votación en esta elección. Asimismo, había constituido a inicios de este año una página electrónica llamada Control de Rumores, cuya misión fue, y continúa siendo, atacar los esfuerzos de desinformación difundidos en redes sociales, y donde el mismo Krebs afirma que el presidente se había convertido uno de los principales difusores de desinformación.

7. Conclusión

El análisis de los esfuerzos de las autoridades electorales para ofrecer a los electores diversas modalidades de voto que facilitaran su emisión de manera segura frente a la crisis sanitaria (voto temprano y voto por correo), los altos niveles de participación electoral en parte favorecidos por esas opciones puestas a disposición de la ciudadanía, la capacidad para operacionalizar de manera óptima la elección a pesar de la novedad de algunos de los mecanismos en diversos estados y los altos niveles de participación; y, por último, la integridad y transparencia en el desarrollo, conteo y tabulación de los votos permitieron identificar la efectividad con que dichos funcionarios administraron la elección en medio de la emergencia sanitaria y las presiones provenientes de la

administración Trump. Lo anterior hizo visible, además, que las acusaciones de fraude por parte del presidente Trump y su equipo carecían de fundamento para más bien confirmar que aparte de los factores estructurales que afectan tradicionalmente las elecciones en Estados Unidos, fueron las acciones de Trump las que en esta oportunidad pusieron en juego la credibilidad y la integridad de los comicios, en especial, los esfuerzos de desinformación, la utilización oportunista de los recursos y agencias federales para obstruir el proceso (primordialmente la implementación del voto por correo), las acusaciones legales en su mayoría sin evidencia y negación de los resultados, así como la presión a las autoridades electorales para revertir esos resultados. La principal repercusión inmediata de tales acciones ha sido sobre la percepción que parte importante del electorado tiene tras la elección acerca de su falta de integridad y la deslegitimación no solo del futuro Gobierno, sino del proceso electoral estadounidense.

Queda para el futuro el reto de abordar las implicaciones que a mediano y largo plazo tendrán los esfuerzos sistemáticos deslegitimadores por parte del trumpismo (con la complacencia del Partido Republicano) sobre la cultura política y las prácticas democráticas. Si los sistemas políticos dependen fundamentalmente de la legitimidad para mantener y reproducir las creencias y valores que reconocen a determinadas instituciones políticas como las óptimas para una sociedad específica, en una democracia es claro que esa legitimidad está cimentada en gran parte sobre la integridad del proceso electoral y la percepción de esa integridad. De ahí la preocupación de la existencia de un grupo significativo de la población que no reconoce los resultados de la elección y que se encuentra en riesgo de reproducir actitudes cínicas y desacreditadoras del sistema democrático y de los procesos electorales cuando ellos no les favorecen.

Referencias bibliográficas

Balsamo, M. (1 de diciembre, 2020). Disputing Trump, Barr says no widespread election fraud. *AP News*. Recuperado de https://apnews.com/article/election-2020-joe-biden-donald-trump-elections-william-barr-b1f1488796c9a98c4b1a9061a6c7f49d?utm_source=Twitter&utm_campaign=SocialFlow&utm_medium=AP

Benavides, T. (23 de octubre de 2020). Los desafíos de las elecciones presidenciales en Estados Unidos. La pandemia, los retos de logística y el peligro de deterioro de la legitimidad electoral. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Recuperado de http://revistafal.com/los-desafios-de-las-elecciones-de-estados-unidos-2020/

Benavides, T. (1 de noviembre de 2020). Partidos políticos en crisis y polarización asimétrica en EE.UU. *Agenda Pública* Recuperado de http://agendapublica.elpais.com/partidos-politicos-en-crisis-y-polarizacion-asimetrica-en-ee-uu/

CISA (2020). *Joint statement from elections infrastructure government coordinating council / The election infrastructure Sector Coordinating Executive Committee*. Recuperado de https://www.cisa.gov/news/2020/11/12/joint-statement-elections-infrastructure-government-coordinating-council-election

Corera, G. (18 de noviembre de 2020.) Kris Krebs is gone but his firing may not be the last. *BBC News*. Recuperado de https://www.bbc.com/news/world-us-canada-54984196

Deliso, M. et al. (4 de diciembre, 2020). Election 2020: A look at Trump campaign election lawsuits and where to stand. *ABC News*. Recuperado de https://abcnews.go.com/Politics/election-2020-trump-campaign-election-lawsuits-stand/story?id=74041748

Feldman, M. (2020). Trump´s Delay Tactics Threaten Democracy. *Brennan Center for Justice*. Recuperado de https://www.brennancenter.org/our-work/research-reports/trumps-delay-tactics-threaten-democracy 24 de noviembre 2020

Glaun, D. (17 de noviembre de 2020). Threats to election officials piled up as president Trump refused to concede. *Frontline-PBS*. Recuperado de https://www.pbs.org/wgbh/frontline/article/threats-to-election-officials-piled-up-as-president-trump-refused-to-concede/

Geruso, M., Spears, D. y Talesara, I. (2020). *Inversions in US Presidential Elections: 1836-2016*. NBER Working Paper Series, National Bureau of Economic Research-University of Texas Electoral College Study, Working paper 26247. Recuperado de: http://utecs.org/wp-content/uploads/NBERWP.pdf

Kim, C. (11 de septiembre de 2020). Poll: 70 percent of Republicans don´t think elections were free and fair. *The Político*. Recuperado de: https://www.politico.com/news/2020/11/09/republicans-free-fair-elections-435488, 9 de noviembre 2020.

International IDEA (2020). *Elections and COVID-19*. Documento Técnico1/2020. Recuperado de https://www.idea.int/publications/catalogue/elections-and-covid-19

McReynolds, A. y Stewart III, C. (28 de abril de 2020). Let´s put the vote ´fraud´ myth to rest. *The Hill*. Recuperado de https://thehill.com/opinion/campaign/494189-lets-put-the-vote-by-mail-fraud-myth-to-rest

Mitropoulos, A. et al. (17 de noviembre de 2020). State officials say they´re baffled, offended by false election claims. *ABC News*. Recuperado de https://abcnews.go.com/Politics/state-officials-theyre-baffled-offended-false-election-claims/story?id=74243567

Montanaro, D. (25 de noviembre de 2020). President-elect Joe Biden hits 80 million votes in year of record turnout. *NPR News*. Recuperado de https://www.npr.org/2020/11/25/937248659/president-elect-biden-hits-80-million-votes-in-year-of-record-turnout

National Conference of State Legislatures (NCSL) (2020). *Absentee and mail voting policies in effect for the 2020 election*. Recuperado de https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/absentee-and-mail-voting-policies-in-effect-for-the-2020-election.aspx

National Conference of State Legislatures (NSCL) (2020). *State laws governing early voting*. Recuperado de https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/early-voting-in-state-elections.aspx#Early%20Voting%20Law%20Table

National Conference of State Legislatures (NSCL) (2020). *Election administration at state and local levels*. Recuperado de https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/election-administration-at-state-and-local-levels.aspx.

Norris, P. (2014). *Why electoral integrity matters*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de https://www.cambridge.org/core/books/why-electoral-integrity-matters/concept-of-electoral-integrity/A9E1444B6C463DBB3DE55D8B4C2CD7AA

Norris, P. (2020). *Electoral integrity in the 2020 U.S. elections*. PEI-US-2020 Report.pdf. Massachussets: Harvard University. Recuperado de *https://www.electoralintegrityproject.com/peius2020*

Norris P. et al. (2020). *Measuring electoral integrity around the world: A new dataset*. Cambridge: Cambridge University Press. Recuperado de https://www.cambridge.org/core/journals/ps-political-science-and-politics/article/measuring-electoral-integrity-around-the-world-a-new-dataset/506F05DEF195C4A73DD1C937591B2071

Panetta, G. et al. (4 de noviembre de 2020). The 2020 election catastrophe that wasn´t. *Business Insider*. Recuperado de https://www.businessinsider.com/2020-election-administration-was-successful-not-a-disaster-2020-11

Parks, M. (1 de diciembre de 2020) Fired oficial says correcting Trump´s fraud claims the ´right thing to do´. Natinal Public Radio (*NPR)*. Recuperado de: https://www.npr.org/2020/12/01/940133163/fired-official-says-correcting-trumps-fraud-claims-the-right-thing-to-do

Persily, N. (12 de junio de 2020). It´s not too late to save the 2020 election. *The Wall Street Journal*. Recuperado de https://www.wsj.com/articles/its-not-too-late-to-save-the-2020-election-11591973979?redirect=amp#click=https://t.co/uq9oJNdXPs

Persily, N. y Stewart C. (6 de noviembre de 2020). The 2020 election meltdown that didn´t happen, even amid the Covid pandemic. *The Wall Street Journal*. Recuperado de https://www.wsj.com/articles/the-2020-election-meltdown-that-didnt-happen-even-amid-the-covid-pandemic-11604667974

Persily, N. (2020). Securing the 2020 presidential Election. *Conference Securing the 2020 election during a pandemic*, 28 July, Stanford University, virtual Event.

Persily, N. (2020). Conference *The day after, preparing for a contested election*. 2 de octubre 2020.The Aspen Institute, virtual Event

Rakich, N. (27 de mayo de 2020). 3 States have made it easier to vote by mail in November. Trump isn´t happy. *Five Thirty Eight*. Recuperado de https://fivethirtyeight.com/features/3-states-have-made-it-easier-to-vote-by-mail-in-november-trump-isnt-happy/

Riechman, D. et al. (13 de agosto de 2020). Trump admits he´s blocking postal cash to stop mail-in votes. *AP News*. Recuperado de https://apnews.com/article/14a2ceda724623604cc8d8e5ab9890ed

Roth, Z. (2020). The Movement for Democracy Reform saved the electio. En *Brennan Center for Justice*. Recuperado de https://www.brennancenter.org/our-work/analysis-opinion/movement-democracy-reform-saved-election

Rucker, P. (28 de noviembre de 2020). 20 days of fantasy and failure: Inside trump´s quest to overturn the election. *The Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/politics/trump-election-overturn/2020/11/28/34f45226-2f47-11eb-96c2-aac3f162215d_story.html

Smith, C. (2020*). How government officials delivered a disaster-free election. Governing the future of states and localities*. Recuperado de https://www.governing.com/now/How-Government-Officials-Delivered-a-Disaster-Free-Election.html

Swenson, A. (19 de noviembre de 2020). AP fact check: Trump legal team´s batch of false claims. *AP News*. Recuperado de https://apnews.com/article/fact-check-trump-legal-team-false-claims-5abd64917ef8be9e9e2078180973e8b3

Thompson, D. et al. (2020). *The Neutral Partisan Effects of Vote-by-Mail: Evidence from County-Level Roll-Outs*. Working Paper. Stanford, California: Stanford University. Institute for Economic and Policy Research. Recuperado de https://siepr.stanford.edu/research/publications/neutral-partisan-effects-vote-mail-evidence-county-level-roll-outs

Viebeck, E et al. (17 de seteimbre de 2020). Federal judge temporarily blocks USPS operational changes amid concerns about mail slowdown. *The Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/politics/federal-judge-issues-temporary-injunction-against-usps-operational-changes-amid-concerns-about-mail-slowdowns/2020/09/17/34fb85a0-f91e-11ea-a275-1a2c2d36e1f1_story.html

Viebeck, E. et al. (8 de diciembre de 2020). Here´s when Biden´s win becomes oficial – and how Trump has been trying to prevent it. *The Washington Post*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/elections/2020/11/12/vote-certification-deadlines-ga-mi-wi-nv-az-pa/

Waxman, O. (5 de noviembre de 2020). The 2020 election set a record for voter turnout, but why is it normal for so many Americans to sit out elections? *Time*. Recuperado de https://time.com/5907062/record-turnout-history/

Weissman, J. (17 de setiembre de 2020). The Electoral College really does give Republicans a massive advantage in close elections, a new paper finds. *SLATE Magazine*. Recuperado de https://slate.com/business/2019/09/electoral-college-republican-advantage-texas-economics-paper.html

R E V I S T A
DERECHO ELECTORAL

¿FALLARON LAS ENCUESTAS Y LOS PRONÓSTICOS EN LOS RESULTADOS ELECTORALES DE 2020 EN ESTADOS UNIDOS?*

Jesús Guzmán Castillo**
Juan Muñoz Portillo***
Diego Vega Rojas****

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_12

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 27 de noviembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Algunos resultados de las elecciones presidenciales del 3 de noviembre de 2020 en Estados Unidos indican diferencias significativas respecto a la información que arrojaban encuestas y pronósticos electorales, principalmente sobre el comportamiento de votantes republicanos. Como en ocasiones anteriores, estas discrepancias llevan a cuestionar el supuesto papel predictivo de las encuestas. En este artículo defendemos que el juzgamiento que se hace sobre las encuestas en este caso podría estar sobredimensionado. Además, brindamos explicaciones sobre qué factores metodológicos y teóricos pueden explicar las diferencias entre predicciones y resultados, según lo investigado en la literatura relevante sobre encuestas y política de los Estados Unidos.

Palabras clave: Encuestas electorales / Intención de voto / Difusión de encuestas / Polarización política / Polarización afectiva / Elecciones presidenciales / Estados Unidos.

Abstract: Some results of the presidential elections from November 3rd, 2020 in the United States point to significant differences with the information that the polls and electoral projections showed, mainly in regard to the behavior of Republican voters. As it had happened on several occasions before, these discrepancies lead to question the alleged predictive role of polls. In this article, we stand by the fact that the judgement on polls in this case may be over dimensioned. In addition, we provide explanation as to which methodological and theoretical factors can serve to explain the differences between forecasts and results according to research in relevant literature concerning polls and politics in The United States.

Key Words: Electoral polls / Intention of vote / Dissemination of surveys / Political polarization / Affective polarization / Presidential elections / United States.

* Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto del Centro de Investigación y Estudios Políticos ED-3315 Observatorio de los Estados Unidos, inscrito en la Vicerrectoría de Acción Social. El orden de los autores es alfabético. Los tres contribuyeron en proporciones iguales en el artículo.
** Costarricense, politólogo, correo jesus.guzmancastillo@ucr.ac.cr. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, actualmente cursando la maestría en Estadística por esta misma casa de estudios. Investigador de la Unidad de Opinión Pública y del Observatorio de los Estados Unidos del Centro de Investigación y Estudios Políticos y profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
*** Costarricense, politólogo, correo jesus.guzmancastillo@ucr.ac.cr. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, actualmente cursando la maestría en Estadística por esta misma casa de estudios. Investigador de la Unidad de Opinión Pública y del Observatorio de los Estados Unidos del Centro de Investigación y Estudios Políticos y profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
**** Costarricense, estudiante, correo luis.vegarojas@ucr.ac.cr. Estudiante de la licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica y asistente en el Observatorio de los Estados Unidos del Centro de Investigación y Estudios Políticos. Es bachiller en Ciencias Políticas, graduado de la misma universidad.

1. Introducción

"La industria de las encuestas es el gran perdedor de la noche mientras la debacle de 2016 se repite", ese es el título traducido de una nota periodística publicada el 4 de noviembre de 2020, un día después de las elecciones en Estados Unidos, en el diario inglés *The Guardian* (Luscombe, 2020). El columnista del *New York Times*, David Leonhardt, por su parte tituló su análisis del 12 de noviembre "«Un ojo morado»: por qué las encuestas políticas fallaron. De nuevo" (Leonhardt, 2020). Ambos artículos se refieren a que, como en las elecciones de 2016 en ese país, las encuestas de opinión y análisis más sofisticados realizados con esos datos auguraban una victoria más fácil para el Partido Demócrata.

En 2016, contra la mayoría de los pronósticos, el resultado fue una derrota para la fórmula presidencial demócrata encabezada por Hilary Clinton quien, aunque ganó el voto popular a nivel nacional, perdió en estados clave para los demócratas. Debido al peculiar sistema del Colegio Electoral, ella no alcanzó los ansiados 270 electores que cualquier fórmula presidencial necesita como mínimo para ganar las elecciones. Con 232 su candidatura se quedó corta frente a los 306 electores obtenidos por Donald Trump, candidato del Partido Republicano.

Cuatro años después, varias encuestas pronosticaban una victoria contundente el 3 de noviembre de 2020, para el candidato presidencial demócrata Joe Biden y su compañera de fórmula, Kamala Harris. Si bien los pronósticos acertaron acerca de la victoria del Partido Demócrata, subestimaron una participación realmente alta en las urnas del Partido Republicano el día de las elecciones. Al momento de escribir, a finales de noviembre de 2020, los resultados no se han oficializado; sin embargo, Joe Biden ha ganado 306 votos del colegio electoral y un 51 % del voto popular. Mientras que el presidente Donald Trump, quien buscaba su reelección, pierde con 232 electores y un 47,2 % del voto popular. En términos absolutos, la diferencia en votos populares obtenidos entre las fórmulas de Biden y de Trump es de 5,8 millones de votantes (*The Washington Post*, 2020). Sin duda, es una cifra para nada insignificante. No obstante, algunos pronosticaban mejores resultados para los demócratas.

Por ejemplo, el reconocido blog de análisis y pronósticos electorales FiveThirtyEight, fundado por el igualmente famoso, Nate Silver -un estadístico que en algunos pronósticos electorales presidenciales en Estados Unidos ha sido bastante acertado- daba una victoria de 53,4 % en el voto popular a Joe Biden, frente a 45,4 % a Donald Trump. La misma organización esperaba 348 votos en el Colegio Electoral para Biden y 190 para Trump, con una victoria más probable para el primero en el estado de Florida (Silver, 2020a).

The Economist era más optimista en su análisis. El semanario británico daba 356 votos electorales y 54,4 % del voto popular a Biden y 182 votos electorales y 45,6 % del voto popular a Trump, con una victoria muy probable en Florida para Biden (*The Economist*, 2020). Ambas empresas consideraban victorias amplias en Pensilvania y los llamados estados del "cinturón de óxido" en el noreste y medio oeste de Estados Unidos, los cuales hasta 2016 eran considerados bastiones demócratas, pero les fueron arrebatados por los republicanos (Muñoz, 2019). También, planteaban conquistas demócratas, pero muy cerradas, en estados como Georgia y Carolina del Norte.

En cambio, el popular blog de política Real Clear Politics (RCP) -asociado, por algunos, con tendencias más conservadoras de la política estadounidense (Peters, 2020)-, como los otros dos, pronosticaba una victoria de Biden. Empero, RCP no se aventuró a pronosticar el resultado del Colegio Electoral en una serie de estados, donde había mayor incertidumbre del ganador, debido a los resultados electorales anteriores y otras variables, como el comportamiento de las encuestas, los cambios demográficos y el desempeño electoral anterior; entre esos estados, Carolina del Norte, Florida, Georgia y Texas -tradicionalmente republicanos- y los estados del cinturón de óxido (Real Clear Politics, 2020a).

Como la nota periodística en *The Guardian*, otros periodistas y analistas dentro y fuera de la academia se han apresurado a poner a las encuestas, nuevamente, en el banquillo de los acusados. Para algunos estudiosos de la política, la realidad social es demasiado compleja y las encuestas y los pronósticos como los realizados en las elecciones de 2020 son un esfuerzo trivial y al que se le da demasiada importancia. Como necesitamos satisfacer nuestra curiosidad o tener respuestas antes de las elecciones para tomar decisiones, probablemente es mejor opción recurrir a los expertos en historia, política y cultura. Al mismo tiempo, debemos desconfiar de la ciencia social que ve con optimismo la aplicación del método científico a la predicción de resultados electorales (Greenberg, 2020).

Para otros es una cuestión de intuición, la cual se alimenta con experiencia vivencial. Ese es el argumento de la periodista Selena Zito, del diario conservador *New York Post*. De acuerdo con Zito (2020), ninguna encuesta pudo pronosticar la alta participación de votantes republicanos. Más bien, para ella, las encuestas, como los análisis de algunos expertos, erraron en inferir que algunos condados estadounidenses tradicionalmente republicanos, votarían demócrata, en lugares como Pine Township, un suburbio al norte de la ciudad de Pittsburg (condado de Allegheny, en Pennsylvania).

Para ser precisos, hubo aciertos y desaciertos en las encuestas. Como dijimos, se falló el vaticinio de una victoria contundente de la fórmula presidencial demócrata, aunque sí ganaron las elecciones.

También que la imprecisión en los resultados se debió a la incapacidad de los modelos para predecir la participación electoral a favor de Donald Trump. Asimismo, se podría afirmar que la victoria en Florida para algunos es inesperada.

Ahora bien, las diferencias de los resultados de las encuestas con respecto a los resultados electorales podrían interpretarse dentro de sus márgenes de error. Todas las encuestas y los pronósticos que se hacen sobre ellas consideran la posibilidad de error. Además, como otras ciencias donde se realizan pronósticos, como la meteorología (por ejemplo, la trayectoria de una tormenta tropical) y las finanzas (por ejemplo, sobre el precio futuro de derivados financieros), no se puede asegurar certeza sobre el resultado final. Como los expertos en esas áreas, las predicciones que se realicen con datos sobre encuestas u otras fuentes de análisis científico tienen potencial para fallar en su pronóstico. No obstante, las predicciones en esas áreas parecen mejorar conforme se acerca el evento en cuestión. Con estos elementos en mente, ¿son injustas las acusaciones contra las encuestas y los expertos que las interpretan?

Para analistas en finanzas, como Nassim Nicholas Taleb (2018), el comportamiento de votantes y políticos es tan volátil como el comportamiento de compradores y vendedores en los mercados de derivados financieros, el cual es muy difícil de predecir. En ese sentido, las encuestas y los pronósticos que obtienen datos a partir de estas se equivocan en no tratar de modelar ese comportamiento volátil con herramientas utilizadas desde hace algún tiempo en áreas como las finanzas. En este último caso, el debate entre especialistas continúa abierto.

En este artículo defendemos que el juzgamiento que se hace sobre las encuestas en este caso podría estar sobredimensionado. Por una parte, es ampliamente conocido el alcance de las encuestas como herramientas de análisis. También lo es sobre los pronósticos electorales. A pesar de esto, las principales limitaciones estarían en las diferencias entre el voto esperado y el resultado electoral para el candidato del Partido Republicano, Donald Trump. Al respecto, existen elementos que dificultan entender teóricamente algunos de los apoyos al Partido Republicano, entre estos, se puede destacar el voto de algunos sectores de la población de origen latino. Por otra parte, a esta complejidad se agrega un fenómeno que ha venido creciendo en importancia, pero poco estudiado hasta hace algunos años: la polarización afectiva.

En la sección 2 de este artículo analizamos los alcances y limitaciones de las encuestas, con el estudio del caso particular de las elecciones de 2020. En la sección siguiente, examinamos algunos factores que, desde un punto de vista teórico, podrían aclarar a qué se debe la imprecisión de las encuestas y los pronósticos electorales. En el cuarto apartado explicamos el fenómeno de la polarización afectiva y su relevancia en la política estadounidense.

2. Las encuestas electorales en Estados Unidos: ¿errores de medición o de interpretación?

Las encuestas son un método de investigación científica para el abordaje de fenómenos complejos que se desarrollan de manera permanente y son, además, cambiantes y fluidos. En términos simples, una encuesta define una población de personas y obtiene información basada en preguntas. Sin embargo, como señalan Leeuw, Hox y Dillman, al realizar una encuesta se deben considerar una serie de cuestionamientos iniciales "¿Cuántas personas deben ser encuestadas para poder describir de manera justa con precisión todo el grupo? ¿Cómo se debe seleccionar a las personas?" (2008, p. 1) Estos elementos por considerar son los que definen la calidad de una encuesta en términos de la información que puedan suministrar.

Sin embargo, en los últimos años se han puesto en entredicho las encuestas en los procesos electorales por las diferencias mostradas entre la intención de voto y el resultado electoral, y se ha señalado que se han equivocado en predecir el resultado. Pero más allá de las posibles explicaciones que se puedan dar sobre las impresiones en las encuestas, se debe dejar en claro que las encuestas, como método de investigación social, no están hechas para predecir. Su función esencial es brindar información en tiempo real sobre los fenómenos sociales complejos, y poder establecer explicaciones a estos, además de permitir tomar decisiones informadas.

El uso de las encuestas preelectorales se ha extendido en la mayoría de las democracias, y son consideradas un elemento indispensable en los procesos electorales. Más que el simple *tracking* o seguimiento de la intención de voto, que tiene fuerte impacto mediático, las encuestas electorales pueden modificar el comportamiento de las personas en su decisión, cambiar las estrategias de los partidos e incluso afectar el financiamiento de las campañas políticas. Además, pueden generar cambios en los mercados financieros, las calificadoras de riesgo y la confianza de los consumidores, lo que produce afectaciones en la economía de los países. En los contextos electorales, Kuru, Pasek y Traugott (2020) señalan que en la literatura no existe un consenso sobre los efectos reales que pueden tener las encuestas en el resultado final de una elección. Junto a los ataques respecto a esos posibles efectos, un tema que se debate es la posibilidad real de medir el fenómeno de la intención de voto. Para el crítico Greenberg:

> La idea de las encuestas políticas se rompió al principio. Era una forma falsamente científica de poner números en un concepto que no se puede medir en primer lugar y que cambia de forma cada vez que lo intentas. Es la misma elusividad de la opinión política, su resistencia a ser inmovilizada, lo que hace necesaria la democracia. Cuando medimos masa o distancia, sabemos que podemos hacerlo con precisión. Pero nuestros valores, actitudes y opiniones no son concretos sino fluidos. Cambian con el tiempo, en los días y

> semanas antes de una elección, así como en los años entre ellos. Por eso, precisamente, la democracia requiere que cada pocos años votemos de nuevo. (2020, párr. 13).

Se evidencia en la cita anterior que la dificultad principal de las encuestas es poder "predecir" un resultado electoral, dado el carácter cambiante de lo que se desea medir. Más allá de lo señalado por el autor, existen otros elementos que generan que una encuesta se enfrente a la imposibilidad de la predicción, conocidos como fuentes de error.

Aparte de posibles deficiencias metodológicas en el diseño del estudio por encuesta, existen una serie de fuentes de error que pueden generar imprecisión, asociados a sesgos de medición. En este caso, están más vinculadas a los procesos propios de la aplicación de la encuesta, la interacción entre la persona informante, el cuestionario y la persona que realiza la entrevista. La incomprensión de la pregunta, la reacción frente al entrevistador, el olvido son factores que inciden en la precisión de la encuesta (Lohr, 1999). Además, existe un elemento adicional que afecta de sobremanera a las encuestas electorales, como lo es la deseabilidad social.

La deseabilidad social "se refiere a la tendencia del individuo a responder de una manera más socialmente deseable en determinadas situaciones (…) y refleja lo que uno cree conducirá a la aprobación de otros o evitará su desaprobación" (Caputo, 2017, p. 2). Este elemento toma mayor importancia en contextos de alta polarización electoral, como lo fueron las elecciones de 2016 y 2020 en Estados Unidos, donde el candidato Donald Trump aprovechó fisuras en la sociedad estadounidense para posicionar temas que, desde la lógica democrática, no deberían ser parte de un proceso electoral.

En Estados Unidos se ha estudiado esto como el efecto Bradley. Llamado así por la diferencia mostrada en la elección de la gobernación del Estado de California en 1988 entre las encuestas, que daban como ganador al candidato demócrata afroamericano Tom Bradley, sobre el republicano George Deukmejian, y el resultado electoral, que le dio la victoria al republicano. En este caso, se determinó que las personas blancas dijeron votar por Bradley en mayor proporción de lo que realmente hicieron, en un intento de no ser catalogados como racistas (Márquez, 2008).

Estas críticas a las encuestas electorales se han replicado en las pasadas elecciones en Estados Unidos, en donde las personas le daban una amplia ventaja al candidato Joe Biden, pero el resultado arrojó una diferencia ajustada entre el candidato demócrata y el presidente Trump. Ante esto, las encuestas han estado de nuevo en entredicho por la relevancia de la información dada, además por las imprecisiones mostradas.

¿Se equivocaron las encuestas en las elecciones de Estados Unidos 2020?

Pese a que existe literatura especializada para la medición de los errores de "predicción" en las encuestas electorales (Durand y Blais, 2020; Kimball, 2017; Sohlberg y Branham, 2020) tomando como medidas de error la diferencia que existe entre los valores estimados en las encuestas y los resultados de las elecciones; cuanto mayor sea esta diferencia, se considerará mayor el error y, por ende, la precisión será considerada menor. Sin embargo, al estimar la precisión de las encuestas y la posibilidad de aproximar el valor del resultado final, se deben tener en cuenta más factores, más allá de la diferencia. La cercanía con el fenómeno que se desea conocer, el tamaño de la muestra, la tasa de respuesta, entre otros (Sohlber y Brahan, 2020). Junto a esto, para medir la precisión de la encuesta en relación con el fenómeno electoral, es necesario considerar el margen de error.

Por ejemplo, en la tabla 1 se muestra el resultado de dos empresas encuestadoras en los considerados estados bisagra, definidos como aquellos en que las encuestas predecían un resultado más ajustado, y en donde era difícil anticipar el ganador. Estas encuestas mostradas son aquellas que realizó la misma empresa en los estados seleccionados, y que se llevaron a cabo en máximo el mes anterior. Para el cálculo de los errores se toman en cuentan los valores de los intervalos de confianza, no las estimaciones puntuales.

Tabla 1

Diferencias entre los valores estimados en las encuestas y el resultado electoral, 2020

Estado	Resultado final		Empresa	Muestra	Estimación puntual		IC Demócratas		IC Republicanos		Diferencia	
	Demócrata	Republicano			Demócrata	Republicano	Límite superior	Límite inferior	Límite superior	Límite inferior	Demócrata	Republicano
Arizona	49,4%	49,1%	Trafalgar	1002	46%	49%	49%	43%	51%	47%	0,31%	0,00%
			CNBC	409	50%	0,475%	53%	47%	52%	48%	0,00%	0,00%
Carolina del Norte	48,7%	50,1%	Trafalgar	1082	47%	49%	50%	44%	51%	47%	0,00%	0,00%
			CNBC	473	49%	0,47%	52%	46%	51%	47%	0,00%	0,00%
Florida	47,9%	51,2%	Trafalgar	1003	47%	49%	50%	44%	51%	47%	0,00%	0,62%
			CNBC	806	51%	0,48%	54%	48%	53%	49%	-0,58%	0,00%
Georgia	49,5%	49,2%	Trafalgar	1013	46%	50%	49%	43%	52%	48%	0,43%	0,00%
			CNBC	1090	49%	0,49%	51%	47%	51%	47%	0,00%	0,00%
Michigan	50,6%	47,9%	Trafalgar	1033	46%	48%	49%	43%	50%	46%	1,56%	0,00%
			CNBC	383	51%	0,44%	55%	47%	54%	48%	0,00%	-0,55%
Minnesota	52,6%	45,4%	Trafalgar	1065	48%	45%	51%	45%	47%	43%	1,60%	0,00%
			CNBC	1087	50%	0,41%	52%	48%	52%	48%	0,46%	-3,08%
Nevada	50,2%	47,5%	Trafalgar	1008	49%	46%	52%	46%	48%	45%	0,00%	0,00%
Ohio	45,2%	53,4%	Trafalgar	1041	44%	49%	47%	41%	51%	47%	0,00%	2,85%
			CNBC	1114	47%	0,47%	49%	45%	48%	46%	0,00%	4,90%
Pennsilvania	49,8%	49,0%	Trafalgar	1062	46%	48%	49%	43%	49%	46%	0,90%	0,00%
			CNBC	699	50%	0,46%	53%	47%	52%	48%	0,00%	0,00%
Wisconsin	49,6%	48,9%	Trafalgar	1082	48%	47%	51%	45%	49%	45%	0,00%	0,38%
			CNBC	553	53%	0,45%	56%	50%	55%	51%	-0,30%	-6,22%

Nota: Associated Press (2020) y Real Clear Politics (2020b).

En la comparación entre los resultados electorales y las encuestas se demuestra que los sesgos principalmente estuvieron relacionados con el partido Republicano, ya que los valores estimados mostraron ser menores que los pronosticados por la CNBC. En el caso del partido demócrata, las diferencias son menores, pero sesgadas en contra del resultado del candidato Biden. En la figura 1 se resume la dispersión general de los errores, lo cual evidencia que el sesgo en las encuestas es superior en el Partido Republicano, pero tanto a favor como en contra.

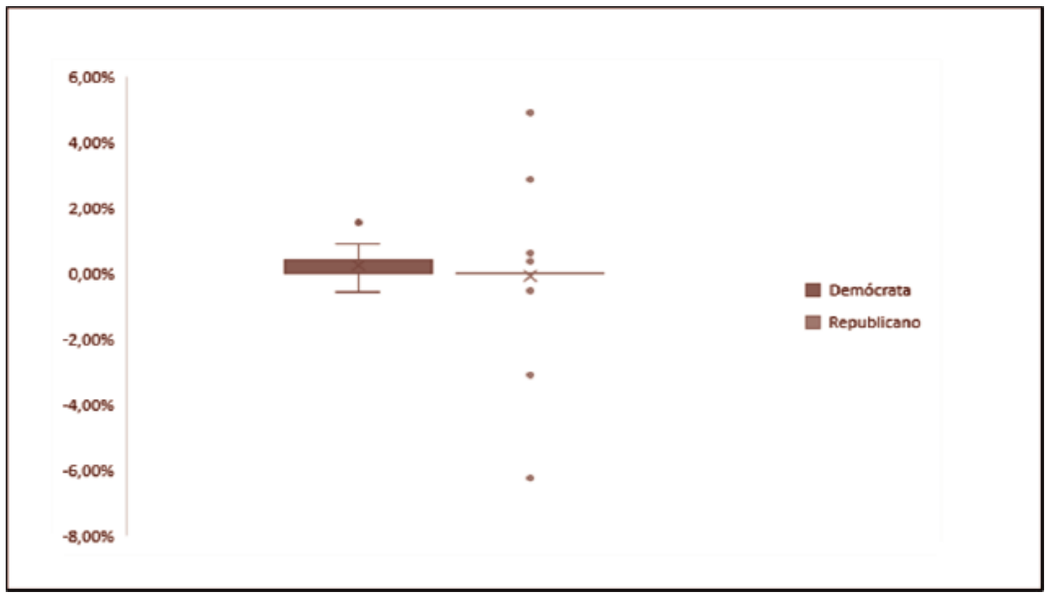


Figura 1. Gráfico de dispersión del error de las encuestas, según partido, 2020. Associated Press (2020) y Real Clear Politics (2020b).

A este análisis se podría agregar lo descrito en la introducción de este trabajo. Es decir, del trabajo predictivo de empresas como FiveThirtyEight y *The Economist*. Ese es un análisis diferente que se basa en hacer pronósticos. Como dijimos, algunas divergencias están en que esperaban una victoria electoral más holgada de parte de Joe Biden y victorias en estados que ya se sabía eran contenciosos, como Florida. En la sección siguiente profundizamos sobre el tema de los pronósticos y los supuestos para tratar de entender la realidad electoral.

3. Modelos de la realidad y pronósticos electorales

¿Por qué se distanciaron las encuestas de los resultados electorales, especialmente, en relación con los pronósticos sobre el Partido Republicano y el alto optimismo sobre la victoria electoral de Biden? Más allá de los errores de medición o muestreo, otros problemas tienen que ver con los supuestos teóricos, algunos de los cuales pueden fallar para describir la realidad y a partir de allí diseñar encuestas que tomen en cuenta en sus mediciones características importantes de la población. También, inducen a sesgos en los pronósticos que hacen los actores relevantes, desde partidos políticos, asesores de campaña, personas expertas, tanques de pensamiento, inversionistas, medios de comunicación, entre otros (Dassonneville y Tien, 2020; Lewis-Beck, 2005; Silver, 2020b; Tetlock, 2017, p. 161).

Sin duda, uno de los temas que más ha dado de qué hablar en la prensa sobre las elecciones de 2020 es el de la subestimación del comportamiento del votante hispano, especialmente, en los estados del sur de los Estados Unidos y, en particular, Florida. Se sabe que las variables socioeconómicas, como también el cambio demográfico en ese país tienen implicaciones importantes para la política de los partidos. Por ejemplo, los estados del llamado Sur Profundo en los Estados Unidos, a pesar de contar con la población de afrodescendientes más grande del país, que votan desde la década de 1960 mayormente por el Partido Demócrata, son dominados por el Partido Republicano. Las explicaciones tienen que ver principalmente con la segregación racial prevaleciente inclusive hasta inicios de la segunda mitad del siglo XX, que en la actualidad se manifiesta en valores y normas de conducta racistas (Acharya et al., 2016). Se cree que las personas blancas de menores ingresos tienden a votar por el Partido Republicano, mientras que este grupo étnico, pero en el sector de mayores ingresos lo hace por el Partido Demócrata. Esto contribuye a explicar en parte por qué los estados más prósperos son de tradición electoral demócrata. Empero, estas divisiones son poco claras (Gelman, 2009, p. 5).

Algunos expertos presentaron argumentos persuasivos de por qué creían que el escenario de los demócratas ganando estados como Florida e inclusive Texas era posible, debido al cambio demográfico, el cual estaba inducido por votantes más jóvenes -grupo que se cree en promedio no votó por Donald Trump-, pero también por un aumento de votantes de origen latino. Por ejemplo, Teixeira y Halpin (2019) en su análisis de un año antes de las elecciones consideraban que, si bien los republicanos habían tenido buen desempeño importante en Florida en elecciones anteriores, en particular las de medio periodo en 2018, la victoria pírrica de Trump en ese estado en 2016 les hacía pensar que este estado podría volverse demócrata. El aumento de población latina en ese estado podría volcar la votación en favor del Partido Demócrata. Si bien, advierten del relativo conservadurismo de los estadounidenses de origen cubano, este no explica la victoria contundente de Donald Trump en el condado Miami-Dade (Cohn, 2020).

A decir verdad, probablemente, la complejidad del votante latino en Estados Unidos es algo que todavía está lejos de comprenderse bien y de ajustarse mejor a los modelos de análisis sobre las elecciones en ese país. Algunos han considerado al voto hispano un voto péndulo, que en algunas elecciones vota republicano y en otras lo hace demócrata, dependiendo de los temas y del Estado donde se vote. En este sentido, muchos latinos se identificarían con valores religiosos y conservadores promovidos desde el Partido Republicano. Sin embargo, en algunos estados para algunos votantes latinos las políticas de inmigración son más sensibles que para personas latinas de otros estados (Gutierrez et al., 2019; Stanley y Niemi, 2006). Para otra literatura la distinción fundamental en el votante latino estaría entre hispanos e hispanos de origen cubano. Este último grupo sería más conservador que el primero y tendería a votar principalmente republicano, mientras que el primero lo haría por los demócratas (Leal et al., 2008). De la Garza y Cortina (2007) argumentan que, estructuralmente, el voto latino sería de tendencia republicana.

Como se ve, no existe un consenso en la literatura sobre el votante latino. Probablemente, las encuestas, como los expertos que las hacen y los expertos que las interpretan, realizan supuestos sobre las características relevantes de los votantes y el futuro comportamiento electoral de grupos como los latinos -y otros grupos demográficos- que no se ajustan muy bien a la realidad.

Pero los pronósticos no solamente se basan en variables demográficas. En ciencia política y otras disciplinas afines, como economía, desde hace varios años se hacen pronósticos cimentados en supuestos conocidos como "los fundamentales". Estas son variables que, de entre otras muchas más, se cree tienen mayor peso predictivo en los resultados electorales. Sobre la base del comportamiento pasado de estas variables se lanzan predicciones sobre su comportamiento futuro. ¿Cuáles son los fundamentales? Aunque hay evidencia de que factores como el desempleo, el crecimiento económico, el nivel de apoyo o aprobación presidencial medido en encuestas de opinión tienen incidencia electoral, no existe consenso sobre cuál es más importante o su peso predictivo real (Dassonneville y Tien, 2020; Wlezien y Erikson, 2004).

Para cientistas sociales como Allan J. Lichtman, un historiador, ese tipo de análisis no es necesario[1]. La historia da las claves sobre cuáles factores son determinantes en una elección[2] (Lichtman, 2008). Empero, este es un proceso bastante inductivo sobre el cual no se entiende bien a qué se debe el acierto en estas predicciones. No nos ayuda a entender por qué un importante contingente de votantes republicanos se presentó a las urnas, a pesar de que en las encuestas ese comportamiento

[1] Lichtman ha alcanzado cierta notoriedad en medios de comunicación por haber acertado su pronóstico sobre quién ganaría las elecciones, desde 1984 e inclusive la elección de 2020 (Gordon, 2020).
[2] Él ha definido trece factores clave. Entre otros, que el partido del presidente mantenga control sobre la Cámara de Representantes después de las elecciones de medio periodo, elecciones en que uno de los candidatos es el actual presidente, no hay eventos similares como el ataque a Pearl Harbor o el secuestro de la Embajada de Estados Unidos en Irán (en 1979).

no aparecía reflejado. Tampoco nos ayuda a entender por qué aumentó la participación electoral en estas elecciones de 2020 respecto a anteriores elecciones. Estos factores podrían estar relacionados con la polarización afectiva en la política estadounidense.

4. Más allá de encuestas y pronósticos: una política estadounidense cada vez más polarizada

Como se vio en la sección anterior, los modelos sobre los que se busca hacer análisis del proceso electoral e inclusive pronósticos se basan en supuestos sobre los cuales existe bastante debate teórico. A esa complejidad se le puede agregar un fenómeno al que hasta años recientes se le había puesto poca atención: la polarización afectiva en Estados Unidos. El concepto "polarización afectiva" alude al grado en que los simpatizantes de un partido prefieren a su propio partido antes que el de sus oponentes, con base en los sentimientos que expresan sobre dichas organizaciones (Gidron et al., 2020).

Este fenómeno ha calado en los temas más diversos dentro del debate público, de lo cual no han escapado, por ejemplo, las medidas para resguardarse del COVID-19. Así, según un estudio del Pew Research Center, un 63 % de demócratas y personas con ideas afines a este partido consideran que las mascarillas de protección facial se deberían usar siempre para salir de la casa, frente a solo un 29 % de republicanos y sus simpatizantes que piensan lo mismo sobre el uso de mascarillas (Pew Research Center, 2020).

Pero esta polarización llega hasta lo más profundo de los valores estadounidenses, lo cual se evidencia en los hallazgos del mismo estudio que encuentra que un 80 % de quienes apoyaron a Biden en las elecciones recientes consideran que no solo guardan diferencias en las prioridades políticas con los republicanos, sino que además poseen desacuerdos sobre los valores estadounidenses elementales. Así, un 77 % de quienes apoyaron a Trump piensan lo mismo sobre los votantes demócratas (Deane y Gramlich, 2020).

Aunque había señales sobre este fenómeno (Layman et al., 2006), las elecciones de 2016 lo pusieron en mayor evidencia. El estudio de este fenómeno es importante porque la polarización puede llegar a erosionar las instituciones democráticas y el apoyo a gobiernos democráticamente electos (Gidron et al., 2020; Schlozman y Rosenfeld, 2019). Incluso, hay expertos que han sugerido la posibilidad de que EE. UU. pueda terminar en una guerra civil a partir de esta situación o, quienes nos acogemos a pronósticos más moderados, pensamos que llevará a la aparición de violencia política de bajo nivel con mayor regularidad (Matanock y Staniland, 2020).

De acuerdo con Schlozman y Rosenfeld (2019), los partidos estadounidenses de hoy en día son partidos "huecos" en el tanto sus tejidos organizativos no son fuertes más allá de sus capacidades para recaudar dinero. Tampoco poseen una presencia significativa en las vidas de los votantes ni de los activistas que buscan participar en sus dinámicas. Además, los partidos dejaron de buscar amalgamar ejes programáticos cohesionados, esto habría abierto la oportunidad para que redes y grupos de interés los convirtieran en repositorios de demandas sectoriales y polarizadas que resuenan dentro de la sociedad civil.

El vacío en la estructura de estos partidos se traduce en la falta de un núcleo profundo por parte del Partido Democrático, cuya dirigencia posee, de acuerdo con los autores mencionados, una orientación crecientemente burguesa, la cual intenta movilizar fallidamente a votantes y no votantes de las clases populares. Mientras que plantea demandas de varios sectores distintos. Por su lado, en el Partido Republicano el vacío se manifiesta en una división abismal entre su élite adinerada y su base de masas, además de una incapacidad para desmarcarse de los sectores más extremistas.

El primero se habría convertido en un partido de centroizquierda, que amalgama visiones de extrema izquierda y el centro. El segundo sería un representante del conservadurismo, pero no necesariamente un conservadurismo responsable, particularmente bajo el Gobierno de Donald Trump (Layman et al., 2006; Schlozman y Rosenfeld, 2019, p. 142).

Esta polarización afectiva en los partidos es un reflejo de una polarización más amplia presente en la sociedad estadounidense. Existen dos enfoques en las ciencias sociales que buscan explicar las transformaciones sociales en ese país y otras democracias capitalistas occidentales: la perspectiva de la desigualdad económica y la perspectiva de la revancha cultural.

La perspectiva de la desigualdad económica enfatiza las consecuencias del comportamiento electoral a partir de los cambios profundos que han transformado la fuerza laboral y la sociedad de las economías postindustriales. Así es que, según dicha tesis, serían la creciente inseguridad económica y la exclusión social los elementos que estarían alimentando el resentimiento popular entre las personas que han sido dejadas atrás por las dinámicas de la globalización y la era de la información (Inglehart y Norris, 2016). A su vez, la tesis de la revancha cultural busca explicar el resentimiento popular como una reacción contra los cambios culturales progresistas. Se construye a partir de la teoría del cambio de valores en la que se afirma que la gran seguridad existencial que apareció en Occidente durante la posguerra desencadenó la aparición de valores posmateriales entre las nuevas generaciones -por ejemplo, multiculturalismo y derechos humanos-, pero al mismo tiempo desató una respuesta reaccionaria por parte de sectores culturales otrora predominantes y privilegiados que reivindican las normas occidentales tradicionales.

Gidron, Adams y Horne (2020) encuentran que la polarización afectiva se intensifica en mayor medida en países donde las élites mantienen debates más intensos sobre los valores culturales que sobre el modelo económico de distribución de la riqueza. Esto va de la mano con evidencia de que la polarización por cuestiones culturales se ha agudizado en Estados Unidos y, si bien la potencia anglosajona no presenta los índices de polarización más altos entre las democracias occidentales, sí es el país donde este proceso ha ocurrido con mayor rapidez desde la década de 1990 (p. 4).

Por otro lado, se ha encontrado evidencia de que la polarización afectiva es más intensa en entornos con condiciones económicas desfavorables. En concreto, la polarización se intensifica en países con altos niveles de desigualdad y de desempleo. Este fenómeno tuvo un alto despliegue en un periodo de tiempo que coincide con la llegada de la Gran Recesión detonada por la crisis financiera de 2007-2008 y su subsecuente ola de desempleo (Gidron et al., 2020, p. 66).

Un aspecto que va de la mano con la polarización afectiva es el de la relación entre las acciones colectivas y la política electoral (Bremer et al., 2020). En este sentido, las dinámicas de conflicto de protesta y contraprotesta en casos como *Occupy Wall Street* o durante el contexto electoral de 2020 en Estados Unidos, como *Black Lives Matter* inciden en la polarización en Estados Unidos.

Pero la polarización partidaria no se ha limitado a la influencia de movimientos sociales pacíficos. Retomando el creciente rol de la violencia en la política estadounidense, se ha de considerar la interacción entre partidos políticos, milicias y otros grupos armados no estatales. Aunque se puede encontrar la presencia de agrupaciones extremistas de ambos lados del espectro político -por ejemplo, *Antifa* es de izquierda, los *Proud Boys* y *Boogaloo* son de derecha-. Según un análisis reciente, dos tercios de los actos y conspiraciones terroristas en 2020, en Estados Unidos, han sido ocasionados por sectores supremacistas y similares (Jones et al., 2020).

Haciendo un recuento de los aspectos identificados, se evidencia que la polarización afectiva de la sociedad estadounidense añade una serie de variables que complejizan la discusión en los análisis y pronósticos electorales. En primer lugar, existe una tendencia clara a que los sectores de la izquierda y del centro se seguirán agrupando en el Partido Demócrata, mientras la derecha se concentrará cada vez más en el Partido Republicano, alejando así las posiciones entre ambas organizaciones[3]. Dicha polarización refleja un debate social más amplio por los valores culturales,

[3] Es importante aclarar que bipartidismo no debe confundirse con polarización afectiva, como lo definimos en esta sección. Recuérdese que el bipartidismo en Estados Unidos -el dominio de los partidos Demócrata y Republicano en el sistema de partidos- es altamente inducido por el sistema electoral utilizado para elegir miembros del Congreso de los Estados Unidos, de mayoría simple en distritos uninominales (Bowler et al., 2005). La polarización se combina con el bipartidismo, ya que los dos partidos tratan de integrar a sus agendas programáticas las preferencias polarizantes de un electorado muy diverso.

que también podría estar siendo nutrido por condiciones desiguales de crecimiento económico. Al mismo tiempo hay movimientos sociales que buscan influir en las agendas partidarias con demandas particulares, y algunas de ellas sí responden claramente a la disputa económica tradicional de izquierda-derecha. Otros grupos plantean demandas a los partidos, pero al mismo tiempo ejercen acciones armadas para reivindicar sus objetivos.

5. Conclusiones

Las encuestas y pronósticos electorales no acertaron en 1) un margen más holgado de victoria electoral para Joe Biden, que algunos esperaban, 2) la alta participación electoral de votantes republicanos el día de las elecciones, 3) asociado a esto, el comportamiento de algunos grupos de votantes, en particular, los latinos, ligado a 4) la perdida de algunos estados clave, especialmente, Florida[4]. Si se toma en cuenta que son ampliamente conocidos los alcances y limitaciones de las encuestas, a nivel general, se podría concluir que algunas de las críticas pueden estar sobredimensionadas y dirigidas injustamente solamente a las encuestas. Se trata de un problema sobre lo difícil que es entender las líneas que dividen a la sociedad estadounidense, explicarlas y hacer pronósticos que informen al público y a los tomadores de decisiones. Es un gran reto.

Como argumenta la periodista Mona Chalabi, la demografía electoral no puede dividirse en porciones ordenadas de votantes que se agrupan en latinos, negros, blancos, asiáticos, católicos, protestantes, ricos y pobres, grupos etarios, etc., y a partir de allí hacer predicciones sobre comportamientos generalizantes (Chalabi, 2020). Hacerlo y reafirmar creencias sobre la base de encuestas electorales y análisis más sofisticados que hacen predicciones, podría llevar a un exceso de confianza, falsas expectativas y, como en otras ocasiones, desilusión.

Esto no quiere decir que se debe dejar de hacer encuestas o pronósticos. La ciencia también aprende de sus errores. Sin embargo, tiene que estar abierta al escepticismo y a la crítica para poder mejorarse. No es un problema solo de medición. También es un problema de conocimiento de la realidad y la realidad estadounidense se ha vuelto más polarizada, lo que le añade complejidad. Son factores que teóricos y metodólogos especializados en política están tratando de ajustar a sus marcos de análisis.

[4] Tampoco habrían predicho correctamente algunos distritos electorales, si se quiere hilar muy fino.

Referencias bibliográficas

Acharya, A., Blackwell, M. y Sen, M. (2016). The Political Legacy of American Slavery. *The Journal of Politics*, *78*(3), 621–641. https://doi.org/10.1086/686631

Associated Press. (2020). *Understanding the Election*. Recuperado de https://www.ap.org/media-center/understanding-the-election

Bowler, S., Donovan, T. y Heerde, J. (2005). The United States of America: Perpetual Campaigning in the Absense of Competition. En M. Gallagher y P. Mitchell (Eds.). *The politics of electoral systems,* pp. 186–205. Reino Unido: Oxford University Press.

Bremer, B., Hutter, S. y Kriesi, H. (2020). Dynamics of protest and electoral politics in the Great Recession. *European Journal of Political Research*, *59*(4), 842–866. https://doi.org/10.1111/1475-6765.12375

Caputo, A. (2017). Social Desirability Bias in self-reported well-being Measures: Evidence from an online survey. *Universitas Psychologica*, *16*, 245–255.

Chalabi, M. (2020). *The pollsters were wrong – again. Here's what we know so far*. Recuperado de http://www.theguardian.com/us-news/commentisfree/2020/nov/04/the-pollsters-were-wrong-again-heres-what-we-know-so-far

Cohn, N. (2020). *What Went Wrong With Polling? Some Early Theories*. Recuperado de https://www.nytimes.com/2020/11/10/upshot/polls-what-went-wrong.html

Dassonneville, R. y Tien, C. (2020). Introduction to Forecasting the 2020 US Elections. *PS: Political Science & Politics*, 53(4), 1–5. Cambridge Core. https://doi.org/10.1017/S104909652000147X

Deane, C., y Gramlich, J. (2020). *2020 election reveals two broad voting coalitions fundamentally at odds*. Recuperado de https://www.pewresearch.org/fact-tank/2020/11/06/2020-election-reveals-two-broad-voting-coalitions-fundamentally-at-odds/

Durand, C., y Blais, A. (2020). Quebec 2018: A Failure of the Polls? *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, *53*(1), 133–150. https://doi.org/10.1017/S0008423919000787

Garza, R. y Cortina, J. (2007). Are Latinos Republicans But Just Don't Know It?: The Latino Vote in the 2000 and 2004 Presidential Elections. *American Politics Research*, *35*(2), 202–223. https://doi.org/10.1177/1532673X06294885

Gelman, A. (2009). *Red State, Blue State, Rich State, Poor State: Why Americans Vote the Way They Do-Expanded Edition*. New Jersey: Princeton University Press.

Gidron, N., Adams, J., y Horne, W. (2020). *American Affective Polarization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108914123

Gordon, A. (2020). *History professor who has accurately predicted every election since 1984 says Trump will lose*. Recuperado de https://www.cnn.com/2020/08/07/us/allan-lichtman-trump-biden-2020-trnd/index.html

Greenberg, D. (2020, noviembre 4). *The Political Scientist Who Warned Us About Polls*. Recuperado de https://www.politico.com/news/magazine/2020/11/04/decades-ago-one-political-scientist-rejected-political-polling-as-faulty-and-futile-maybe-the-world-should-have-listened-434106

Gutierrez, A., Ocampo, A., Barreto, M. y Segura, G. (2019). Somos Más: How Racial Threat and Anger Mobilized Latino Voters in the Trump Era. *Political Research Quarterly*, *72*(4), 960–975. https://doi.org/10.1177/1065912919844327

Inglehart, R. y Norris, P. (2016). *Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash* (SSRN Scholarly Paper ID 2818659). Social Science Research Network. https://doi.org/10.2139/ssrn.2818659

Jones, S., Doxsee, C. y Harrington, N. (2020). *The War Comes Home: The Evolution of Domestic Terrorism in the United States*. Recuperado de https://www.csis.org/analysis/war-comes-home-evolution-domestic-terrorism-united-states

Kimball, S. (2017). 2016 Presidential Statewide Polling—A Substandard Performance: A Proposal and Application for Evaluating Preelection Poll Accuracy. *American Behavioral Scientist*, *63*(7), 768–788. https://doi.org/10.1177/0002764217735622

Kuru, O., Pasek, J. y Traugott, M. (2020). When Polls Disagree: How Competitive Results and Methodological Quality Shape Partisan Perceptions of Polls and Electoral Predictions. *International Journal of Public Opinion Research*, *32*(3), 586–603. https://doi.org/10.1093/ijpor/edz035

Layman, G., Carsey, T. y Horowitz, J. (2006). Party Polarization in American Politics: Characteristics, Causes, and Consequences. *Annual Review of Political Science*, *9*(1), 83–110. https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105138

Leal, D., Nuño, S., Lee, J., y Garza, R. (2008). Latinos, Immigration, and the 2006 Midterm Elections. *PS: Political Science and Politics*, *41*(2), 309–317.

Leeuw, E., Hox, J. y Dillman, D. (2008). The cornerstones of survey research. En Leeuw, E. D., Hox, J. J., y Dillman, D. A. (Eds.). I*nternational handbook of survey methodology,* pp. 1-18. Londres: Taylor & Francis Group.

Leonhardt, D. (2020). *'A Black Eye': Why Political Polling Missed the Mark. Again*. Recuperado de https://www.nytimes.com/2020/11/12/us/politics/election-polls-trump-biden.html

Lewis-Beck, M. (2005). Election Forecasting: Principles and Practice. *The British Journal of Politics and International Relations*, *7*(2), 145–164. https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2005.00178.x

Lichtman, A. (2008). The keys to the white house: An index forecast for 2008. *International Journal of Forecasting*, *24*(2), 301–309. https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2008.02.004

Lohr, S. (1999). *Muestreo: Diseño y análisis*. México: International Thomson Editores.

Luscombe, R. (2020). *Polling industry the night's big loser as 2016 debacle repeats itself*. Recuperado de https://www.theguardian.com/us-news/2020/nov/04/polling-industry-us-election-2016-debacle-repeats-itself

Márquez, W. (2008). *Encuestas y el efecto Bradley*. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/international/newsid_7672000/7672979.stm

Matanock, A. y Staniland, P. (2020). *The Militarization of U.S. Politics*. Recuperado de https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-29/militarization-us-politics

Muñoz, J. (2019). *Elecciones primarias de 2020 en el Partido Demócrata de Estados Unidos: ¿Qué son? Y ¿quiénes están compitiendo?* Recuperado de https://ciep.ucr.ac.cr/hablemos-politica/elecciones-primarias-de-2020-en-el-partido-democrata-de-estados-unidos

Peters, J. (2020). *How Real Clear Politics Made a Sharp Right Turn. What Steered It?* Recuperado de https://www.nytimes.com/2020/11/17/us/politics/real-clear-politics.html

Pew Research Center. (2020). *Republicans, Democrats Move Even Further Apart in Coronavirus Concerns*. Recuperado de https://www.pewresearch.org/politics/2020/06/25/republicans-democrats-move-even-further-apart-in-coronavirus-concerns/

Real Clear Politics. (2020a). *2020 Electoral College Map*. Recuperado de https://www.realclearpolitics.com/epolls/2020/president/2020_elections_electoral_college_map.html

Real Clear Politics. (2020b, noviembre 17). *RealClearPolitics—2020—Latest Election Polls*. Recuperado de https://www.realclearpolitics.com/epolls/latest_polls/elections/

Schlozman, D. y Rosenfeld, S. (2019). The Hollow Parties. En F. E. Lee y N. McCarty (Eds.). *Can America Govern Itself,* pp. 120–152. Cambridge: Cambridge University Press; Cambridge Core. https://doi.org/10.1017/9781108667357.006

Silver, N. (2020a). *2020 Election Forecast*. Recuperado de https://projects.fivethirtyeight.com/2020-election-forecast/

Silver, N. (2020b). *How FiveThirtyEight's 2020 Presidential Forecast Works—And What's Different Because Of COVID-19*. Recuperado de https://fivethirtyeight.com/features/how-fivethirtyeights-2020-presidential-forecast-works-and-whats-different-because-of-covid-19/

Sohlberg, J. y Branham, J. (2020). Just a Difficult Election to Poll? How Context Affects Polling Accuracy. En *Survey Methods: Insights from the Field (SMIF)*. https://doi.org/10.13094/SMIF-2020-00013

Stanley, H. y Niemi, R. (2006). Partisanship, Party Coalitions, and Group Support, 1952-2004. *Presidential Studies Quarterly*, *36*(2), 172–188. https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2006.00297.x

Taleb, N. (2018). Election predictions as martingales: An arbitrage approach. *Quantitative Finance*, *18*(1), 1–5. https://doi.org/10.1080/14697688.2017.1395230

Teixeira, R. y Halpin, J. (2019, octubre 24). *The Path to 270 in 2020*. Recuperado de https://www.americanprogress.org/issues/politics-and-elections/reports/2019/10/24/476315/path-270-2020/

Tetlock, P. (2017). *Expert Political Judgment: How Good Is It? How Can We Know?* Princeton University Press.

The Economist. (2020). *President—Forecasting the US 2020 elections*. Recuperado de https://projects.economist.com/us-2020-forecast/president

The Washington Post. (2020). *Election 2020: Latest news, vote counts, and results*. Recuperado de https://www.washingtonpost.com/elections/

Wlezien, C. y Erikson, R. S. (2004). The Fundamentals, the Polls, and the Presidential Vote. *PS: Political Science and Politics*, *37*(4), 747–751.

Zito, S. (2020, noviembre 10). The Red Wave No One Saw Coming. Recuperado de https://www.realclearpolitics.com/articles/2020/11/10/the_red_wave_no_one_saw_coming_144631.html

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

UN ITINERARIO GARANTISTA: SOBRE LA CREDENCIAL PARA VOTAR EN MÉXICO

José Roberto Ruiz Saldaña*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_13

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 24 de setiembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de octubre de 2020.

Resumen: La credencial para votar en México se ha consolidado como el documento de identificación oficial de las y los mexicanos. La necesidad material de contar con esta para efectos de identificación y la regulación electoral estricta sobre su expedición han generado demandas legales de ciudadanos en las cuales se advierte una opción judicial por la maximización de derechos. El itinerario garantista de la credencial para votar como documento de identificación se observa aún más porque los justiciables fueron personas en situación de vulnerabilidad. En este artículo se exponen tres asuntos, a saber, el de quien estaba en situación de calle y no cumplía los requisitos para la expedición de su credencial, de quienes incluso no podían expresar su voluntad para solicitar el trámite y de quien tenía suspendidos sus derechos político-electorales. Esos asuntos muestran cómo es posible leer la construcción de la democracia en México a partir de los derechos.

Palabras clave: Documento de identificación / Domicilio electoral / Empadronamiento electoral / Derecho al sufragio / Garantías electorales / Garantías constitucionales / Derechos políticos / México.

Abstract: In Mexico, the voter credential has consolidated itself into an official national identification card for all Mexican citizens. Given the significant need to possess the credential for identification purposes and the strict electoral regulations for issuing it, citizens have generated legal actions that suggest a legal option for the optimization of rights. The constitutional course of the right to a voter credential as an identification document is all the more relevant because individuals, subject to court jurisdiction, were individuals in vulnerable situations. This article exposes three matters, to wit: one of a street-dweller who did not comply with the requirements for the credential to be issued; one of individuals unable even to voice their will to request the credential; and one of an individual whose political-electoral rights were suspended. These matters are examples of how rights can be a starting point for the construction of democracy in Mexico.

Key Words: ID document / Electoral domicile / Electoral roster / Right to suffrage / Electoral guarantees / Constitutional guarantees / Political rights.

* Mexicano, abogado, correo joseroberto77@gmail.com. Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos por la Universidad Carlos III de Madrid y maestro en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Estudió Derecho y Filosofía en la Universidad Veracruzana y Economía en la Universidad Nacional Autónoma de México. Es autor del libro *Subjetivismo y relativismo en Hans Kelsen. Fundamentos filosóficos acordes con los derechos humanos*, y de diversos artículos sobre derecho electoral, democracia y derechos humanos. Actualmente se desempeña como consejero electoral del Instituto Nacional Electoral de México.

1. A manera de introducción

En México, la credencial para votar no solamente "es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho al voto", sino que se ha consolidado como el medio de identificación de las y los mexicanos en el territorio nacional. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), desde hace varios años, reconoció en la resolución SUP-RAP-109/2010 que "no es posible legalmente separar de la credencial para votar con fotografía, sus atributos de documento oficial para votar e identificarse" (pp. 173-174), esto es, que, en cuanto documento, "está investido de la diversa cualidad de identificación oficial" (pp. 173-174).

El presente artículo no pretende indagar sobre las circunstancias que llevaron a consolidar la credencial para votar como medio de identificación oficial. El objetivo es evidenciar un itinerario garantista que la jurisdicción electoral mexicana ha aportado, a propósito de esa segunda cualidad, y recrear la tesis de que la construcción de la democracia en México puede tener una clave de lectura a partir de los derechos.

De este modo, en el siguiente apartado se da cuenta de los asuntos resueltos en los expedientes SDF-JDC-455-2014, SG-JDC-279/2019 y SM-JDC-247/2019 conjuntamente, así como el SCM-JDC-1050/2019. Todos tienen en común **—además de versar, como se dijo, sobre la credencial para votar en su dimensión de identificación—** la presencia de una solución judicial difícil, la revelación de condiciones materiales en que se desarrolla la constante evolución del derecho electoral mexicano y la ampliación de derechos.

2. Asunto SDF-JDC-455-2014

En noviembre de 2014 el señor Castro acudió a un Módulo de Atención Ciudadana del Instituto Nacional Electoral (INE) para realizar el trámite de reemplazo de su credencial para votar, debido a un cambio de domicilio. El personal del módulo le informó que no era posible gestionar su solicitud porque el ciudadano no contaba con un comprobante de domicilio y este es uno de los requisitos para llevar a cabo ese trámite. El señor Castro señaló que no contaba con algún comprobante de ese tipo en razón de estar en situación de calle desde 2003.

En su informe circunstanciado, la autoridad administrativa sostuvo, entre otras cuestiones, que a partir de los datos de domicilio se hace una georreferencia con una sección electoral, con la finalidad de dotar de certeza la información del padrón electoral.

La autoridad jurisdiccional estimó que, si bien el requisito de ofrecer un comprobante de domicilio no es inconstitucional, advertía por parte de la autoridad administrativa "**una omisión parcial que produce una discriminación normativa** en agravio de esas personas" (p. 26), la cual debía ser reparada, "pues solamente de esa forma [sería] posible concretizar a favor del actor el principio de igualdad" (p. 28). Asimismo, que "hay casos como el del solicitante que, por encontrarse en situación de calle, debe recibir un tratamiento distinto para equipararlo al resto de los ciudadanos" (p. 33).

El TEPJF ordenó inspecciones para dar fe sobre los domicilios en que el señor Castro indicó que habitualmente pernoctaba. En una inspección el personal judicial lo encontró por la noche y él les narró que, en efecto, el trámite de reposición de la credencial para votar lo había hecho para ejercer su derecho al voto, así como para "realizar diversos trámites ante dependencias gubernamentales" (p. 44).

Para el caso concreto, a fin de conciliar el derecho de votar y ser votado e identificación con el principio de certeza, la autoridad jurisdiccional dispuso que se asignara un domicilio únicamente con efectos georreferenciales, es decir, se determinó para el señor Castro un domicilio convencional correspondiente a la calle donde pernoctaba durante los últimos meses. Consecuentemente, el TEPJF ordenó que se le expidiera y entregara su credencial y que el INE modificara la normatividad y tomara las medidas pertinentes "para incluir un procedimiento especial para la expedición de la credencial a las personas que se encuentren en situación de calle" (p. 73).

3. Asuntos SG-JDC-279/2019 y SM-JDC-247/2019

En el primer asunto se lee que en julio de 2019, integrantes de la familia Martínez también solicitaron al INE la corrección y actualización de datos de la credencial para votar del padre a fin de iniciar su trámite de pensión, "debido a que se encontraba en estado vegetativo [y dado que] el número de seguridad del actor no coincidía con su credencial de elector, por lo que no habían podido iniciar el trámite para su pensión" (SG-JDC-279, 2019, p. 2).

Cabe señalar que la autoridad administrativa electoral, en la instancia más cercana de atención, dio trámite a esa solicitud conforme al artículo 141 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) el cual dispone que las y los ciudadanos mexicanos que se encuentren incapacitados físicamente para acudir a inscribirse ante las oficinas del INE correspondiente a su domicilio "deberán solicitar su inscripción por escrito, acompañando la documentación que acredite su incapacidad". Sin embargo, el área jurídica central señaló que la persona debía expresar

su voluntad de manera indubitable, clara y precisa sobre la intención de realizar el trámite y, solo en caso de que no pudiera, se debía apoyar a los familiares para presentar un juicio, el cual fue presentado.

En su informe circunstanciado, la autoridad administrativa argumentó, como causal de improcedencia del medio de impugnación, la falta de legitimación del actor por no constar firma autógrafa del promovente, esto es, del señor Martínez en estado vegetativo. En otros términos, el INE negó la corrección y actualización de datos en la credencial para votar porque la persona titular no pudo expresar su voluntad en la realización de estos, incluso en la presentación de la demanda para controvertir aquella negativa.

La autoridad jurisdiccional sostuvo que, si bien no cabía tener al ciudadano compareciendo por sí mismo a través de la manipulación de sus huellas digitales, sí era posible "tenerlo promoviendo a través de su enlace" (SG-JDC-279, 2019, p. 18) y que, al ser una persona con discapacidad, se debían "adoptar las medidas necesarias y adecuadas para garantizarle el efectivo acceso a la justicia" (SG-JDC-279, 2019, p. 18).

Así, para la solución del caso, el TEPJF estableció que, cuando se trate del artículo 141 de la LGIPE **—el cual, como se mencionó, contempla solo la hipótesis de personas con discapacidad que solicitan servicios relativos a su credencial para votar y sí pueden expresar su voluntad—**, a fin de asegurar el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, se debe "tener por legitimado para promover el juicio ciudadano, al enlace o representante del trámite" (SG-JDC-279, 2019, p. 24), y que el INE debe "dejar atrás pautas de interpretación formales" (SG-JDC-279, 2019, p. 31). Así como "efectuar un ajuste razonable para garantizar el ejercicio del derecho" (SG-JDC-279, 2019, p. 37).

Por otra parte, respecto al asunto SM-JDC-247/2019, este fue en esencia el mismo problema y obtuvo la misma solución judicial, evidentemente, con características distintas, toda vez que, por ejemplo, la promovente fue una mamá, quien señaló en su demanda que la corrección de datos era con el fin de que su hijo pudiera ser identificado y estuviera en posibilidad de acceder a atención en instituciones del sector salud y a apoyos por su condición de discapacidad.

4. Asunto SCM-JDC-1050/2019

Finalmente, en este asunto se advierte que en julio de 2019 el señor Tello también se presentó ante las oficinas del INE para solicitar su credencial para votar; ahí mismo se le informó que existía un registro de suspensión de derechos político-electorales derivado de una causa penal, razón

por la cual le fue negada dicha expedición de la credencial, y se le informó que debía entregar la documentación en la que constara que le habían sido rehabilitados esos derechos. En el informe circunstanciado el INE **—además de señalar lo anterior—** sostuvo que el señor Tello no se había presentado nuevamente a entregar la documentación para acreditar tal rehabilitación de derechos.

El TEPJF advirtió que, en el caso concreto, se encontraba en el supuesto de que la suspensión de derechos político-electorales era una sanción accesoria derivada de la pena privativa de libertad a la que había sido condenado el señor Tello. Es decir, este se encontraba sujeto al beneficio penitenciario de condena condicional, compurgando la pena en libertad.

Así, para la solución del caso difícil, la autoridad jurisdiccional sostuvo que la determinación respecto de la suspensión de derechos político-electorales no podía ser revisada "**al existir una previa determinación judicial firme**" (p. 24), por lo que la credencial "**no podía haber sido expedida como un instrumento para ejercer el derecho de votar y ser votado**" (p. 24), pero ello no implicaba en automático que "**podía ser negada como un instrumento de identificación**" (p. 24). Las normas de la ley electoral —continuó el TEPJF— "**no pueden ser entendidas como una limitación absoluta a derechos humanos** para las personas que se encuentran en el supuesto del actor" (p. 50). Conforme a lo anterior, el TEPJF determinó que se expidiera la credencial para votar al actor solo para efecto de identificación oficial y que la autoridad administrativa implementara mecanismos necesarios para que, en supuestos similares, se pueda otorgar aquella.

5. A manera de conclusión

Los cuatro asuntos recién revisados muestran cómo ha habido una opción judicial por la maximización de derechos, a propósito del reconocimiento de la dimensión de la credencial para votar en México también como un documento de identificación oficial.

La consciencia cada vez más explícita en esos asuntos en el sentido de que el derecho a la identidad es precondición para el ejercicio de otros derechos, y las condiciones materiales que hicieron exigible dicho derecho a la identidad para acceder a otros confirman, ante todo, la interdependencia de los derechos.

En México, es posible sostener que la mayor garantía de los derechos contribuye a la construcción de la democracia, es decir, esta ha ido adquiriendo una dimensión sustancial a partir de la afirmación de aquellos. Será importante, precisamente para consolidarla, persistir en la proyección de estos y, para recrear la cultura jurídica, destacar —como ahora— incluso breves itinerarios garantistas.

Referencias bibliográficas

México (2014). Ley general de instituciones y procedimientos electorales. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo, Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130420.pdf

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2010). Recurso de apelación SUP-RAP-109/2010, resuelto el veinticinco de agosto. Recuperado de https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00109-2010.htm

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2013). Recurso de apelación SUP-RAP-37/2013, resuelto el día veintinueve de mayo. Recuperado de https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/RAP/SUP-RAP-00037-2013.htm

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2015). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-RAP-0455-2014, resuelto el día nueve de enero. Recuperado de https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/sdf-jdc-0455-2014.pdf

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SG-JDC-279-2019, resueltos el veinte de setiembre de. Recuperado de https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SG-JDC-279-2019

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SCM-JDC-1050-2019, resuelto el día veintiocho de noviembre. Recuperado https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/df/SCM-JDC-1050-2019.pdf

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SM-JDC-0247-2019, resuelto el primero de octubre de 2019. Recuperado de https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/

REVISTA
DERECHO ELECTORAL

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS ELECCIONES EN ESLOVAQUIA

Marek Domin*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_14

CC BY NC SA

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 29 de setiembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de diciembre de 2020.

Resumen: El artículo describe el funcionamiento básico del control de constitucionalidad de las elecciones en la República Eslovaca en el contexto de la propuesta de la primera reforma fundamental en más de un cuarto de siglo. El contenido del artículo se compone de la competencia del tribunal para controlar la constitucionalidad de las elecciones, los procedimientos ante el tribunal, las formas en que el tribunal puede intervenir en los resultados de las elecciones y los requisitos previos para dicha intervención judicial. El artículo también incluye una breve reseña estadística de las actividades de toma de decisiones del Tribunal Constitucional de la República Eslovaca en asuntos electorales desde 1993, cuando se establecieron tanto la República Eslovaca como su Tribunal Constitucional.

Palabras clave: Elecciones / Sistemas electorales /Control de constitucionalidad / Reforma judicial / Justicia electoral / Jurisdicción electoral / Tribunal Constitucional / República Eslovaca.

Abstract: In the context of the first proposal of fundamental reform in more than a quarter of a century, the article describes the basic functioning of judicial review of the constitutionality of elections in the Slovak Republic. The content of the paper is formed, in particular, by the jurisdiction of the court to review the constitutionality of elections, the proceedings before the court, the ways in which the court can intervene in the results of the elections and the requirements for such judicial intervention. The article also includes a brief statistical overview of the decision-making activity of the Constitutional Court of the Slovak Republic in electoral matters since 1993 when both the Slovak Republic and its Constitutional Court were established.

Key Words: Elections / Electoral systems / Control of Constitutionality / Judicial reform / Electoral justice / Constitutional Tribunal / Republic of Slovakia.

* Eslovaco, abogado, correo marek.domin@flaw.uniba.sk. Profesor de Derecho Constitucional y subjefe del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Comenius (Comenius University) de Bratislava (Eslovaquia). Especialista en derecho electoral y autor de los comentarios de dos leyes electorales de la República Eslovaca. En 2019 y 2020 fue consultor de la misión de observación electoral de la OSCE en Eslovaquia y en 2020 fue nombrado miembro de la comisión del Ministerio del Interior de la República Eslovaca que se ocupará de las posibilidades de introducir el voto electrónico en Eslovaquia.

1. Introducción

Una de las tareas básicas del poder judicial en un Estado democrático de derecho es supervisar la constitucionalidad y legalidad de las elecciones, que son un requisito previo para el funcionamiento de la democracia representativa. Esto, naturalmente, también se aplica en la República Eslovaca.

El poder judicial en Eslovaquia lleva mucho tiempo en el punto de mira de profesionales y también de la opinión pública, desafortunadamente, no por las mejores razones. La confianza de la opinión pública eslovaca en los tribunales ha sido durante mucho tiempo muy baja. Esta confianza descendió mucho más a principios del año 2020 coincidiendo con el comienzo del enjuiciamiento criminal de trece jueces, incluido el vicepresidente del Tribunal Supremo, sospechosos de estar vinculados a delitos graves. El Ministerio de Justicia de la República Eslovaca respondió a la situación grave poco favorable con una propuesta de reforma del poder judicial, que incluye no solo una enmienda a la Constitución, sino también cambios en más de 20 leyes.

A pesar de que se esté prestando la mayor atención a las propuestas de cambios en la composición del Consejo Judicial[1], la abolición de la inmunidad de los jueces, la jubilación automática de los jueces después de alcanzar cierta edad o a los cambios en el método de selección de los jueces del Tribunal Constitucional, la propuesta de reforma también incluye cambios en la justicia electoral. Se trata, concretamente, de dos cambios fundamentales. El primero consiste en la transferencia de la agenda de control de constitucionalidad de las elecciones del Tribunal Constitucional al nuevo Tribunal Administrativo Supremo; el segundo se centra en la introducción del sistema de dos instancias judiciales, lo que se aplica en el caso de decidir sobre propuestas relativas a determinados tipos de elecciones. De acuerdo con la intención original del Ministerio, dichos cambios deberían ser efectivos a partir del 1 de julio de 2021. La poca opinión pública eslovaca presta a los cambios en la justicia electoral es desproporcionada con respecto a la importancia de ese tipo de justicia para el carácter democrático del país. El propósito del control judicial de la constitucionalidad de las elecciones es verificar si el poder público se ha restablecido de conformidad con la Constitución y las leyes (Drgonec, 2012, p. 244) y, en caso contrario, corregir la posible inconstitucionalidad o ilegalidad de las elecciones y así asegurar la libre competencia de las fuerzas políticas.

El objetivo de este artículo es presentar brevemente al lector extranjero hispanohablante la justicia electoral en la República Eslovaca, especialmente el control de la constitucionalidad y legalidad

[1] El Consejo Judicial es un órgano de legitimidad del poder judicial. En particular, el Consejo Judicial garantiza la selección de candidatos a jueces para ser presentados al presidente de la República para su nombramiento. Este órgano también decide sobre las solicitudes de destitución de jueces. La mitad de los miembros del Consejo Judicial son jueces elegidos entre todos los jueces del país, tres miembros son nombrados por el Consejo Nacional de la República Eslovaca, tres por el Gobierno de la República y tres por el presidente de la República.

de las elecciones. No solo nos centraremos en la competencia del tribunal o en las condiciones para presentar una petición que impugne la conducción de las elecciones, sino también en la forma en que el tribunal puede intervenir en los resultados de las elecciones y en las condiciones bajo las cuales puede hacerlo. La primera propuesta de reforma sustancial de la justicia electoral en Eslovaquia después del establecimiento de un Estado independiente en 1993 también ofrece espacio para la evaluación de su ejercicio hasta el presente. Por ello, el artículo también incluye un breve resumen de las actividades en la toma de decisiones del Tribunal Constitucional de la República Eslovaca en relación con el control de constitucionalidad de las elecciones.

2. Las elecciones y el derecho electoral en Eslovaquia

Con el debido respeto, es poco probable que el lector de Costa Rica u otro país latinoamericano hispanohablante conozca el tema de las elecciones y el derecho electoral en Eslovaquia, un pequeño país en el corazón de Europa. Por eso, antes de proceder a la descripción del control de constitucionalidad de las elecciones, es apropiado presentar al menos brevemente información básica sobre las elecciones y el derecho electoral en la República Eslovaca.

Respecto a la forma política del Estado, Eslovaquia puede describirse como una república parlamentaria (Bröstl, 2015, p. 178; Cibulka, 2014, p. 236 y Krošlák, 2016, p. 230)[2]. Las elecciones al parlamento, conocido como el **Consejo Nacional de la República Eslovaca**, son, por tanto, claves para la dirección política del Estado. La composición del Gobierno de la República, cuyos miembros son nombrados por el presidente de la República, también depende de la composición política del Consejo Nacional y de la confianza de sus diputados. El **presidente de la República** es el jefe de Estado y también es elegido directamente por los ciudadanos desde 1999, cuando la anterior elección parlamentaria fue sustituida por la mencionada. Mientras que en el caso de las elecciones al Consejo Nacional se aplica un sistema electoral proporcional, en el caso de las elecciones del presidente de la República se trata de un sistema electoral de mayoría absoluta (Giba, 2019, pp. 417 y 422). El sistema constitucional de la República Eslovaca también conoce otros tres tipos de elecciones. Desde la adhesión del país a la Unión Europea, que tuvo lugar en 2004, **una parte de los miembros del Parlamento Europeo** (PE) también es objeto de elección en Eslovaquia. El sistema electoral utilizado en las elecciones al PE es básicamente el mismo que se emplea en las elecciones al Consejo Nacional (Domin, 2020, p. 283). Finalmente, los **órganos del autogobierno territorial** también son elegidos directamente. El primer nivel de autogobierno territorial está representado

[2] Debido a varias modificaciones en las relaciones mutuas entre el Parlamento, el Gobierno y el jefe de Estado, algunos expertos se desvían parcialmente de la afirmación de que la República Eslovaca todavía tenga una forma de gobierno parlamentaria. Sin embargo, estas opiniones son minoritarias, aunque sus partidarios más importantes incluyan, por ejemplo, a Ján Drgonec, catedrático de Derecho Constitucional y juez emérito del Tribunal Constitucional (véase Drgonec, 2018, p. 226 y siguientes).

por 2890 ciudades y municipios[3], el segundo por 8 regiones autónomas. En ambos casos se eligen dos tipos de órganos del autogobierno, el alcalde y el presidente como órganos ejecutivos y la Asamblea como órgano legislativo. Las autoridades territoriales se eligen mediante un sistema electoral de mayoría relativa (Giba, 2019, p. 428). Todas las autoridades públicas mencionadas anteriormente son elegidas por un período de cuatro años. Una excepción es el cargo de presidente de la República, con una duración de cinco años.

La organización de las elecciones está garantizada por autoridades públicas especiales llamadas **comisiones electorales**. El sistema de comisiones electorales está encabezado por la **Comisión Estatal de Elecciones**, que cuenta con 14 miembros reemplazados siempre después de las elecciones al Consejo Nacional. Diez de estos miembros son nominados por partidos políticos parlamentarios (5 por los que formaron el Gobierno y 5 por los de oposición), los 4 miembros restantes son nombrados por el presidente del Tribunal Constitucional, el presidente del Tribunal Supremo (del Tribunal Administrativo Supremo, después de una posible aprobación de la reforma), el presidente de la Oficina Superior de Control y por el fiscal general. Además de la Comisión Estatal de Elecciones, también hay comisiones electorales más bajas, cuyo sistema difiere ligeramente en los distintos tipos de elecciones. Esas comisiones están formadas por personas delegadas por los partidos políticos que han presentado una lista de candidatos.

La fuente fundamental de todas las normas que rigen las elecciones y el derecho electoral es, por supuesto, la Constitución de la República Eslovaca (en lo sucesivo, la "Constitución"). Sin embargo, la Constitución contiene solo los principios básicos del derecho electoral (el sufragio universal, igualitario, directo y secreto), el requisito de elecciones periódicas y las reglas básicas de los sistemas electorales. Se incluyen más detalles principalmente en dos leyes aprobadas conjuntamente en 2014, cuando se codificó el derecho electoral de la República Eslovaca[4]. La primera de esas leyes clave es la *Ley sobre las condiciones para ejercer el derecho de voto*, Ley n.º 180 de 2014, la segunda es la *Ley de campaña electoral*, Ley n.º 181 de 2014. Las reglas relativas al control de constitucionalidad de las elecciones también están incluidas en otras leyes especiales. La ley procesal decisiva actualmente en vigor es la *Ley del Tribunal Constitucional de la República Eslovaca*, Ley n.º 314 de 2018. De aprobarse la reforma propuesta, la norma procesal decisiva será el *Código del procedimiento judicial administrativo*, Ley n.º 162 de 2015.

[3] La capital de la República Eslovaca, Bratislava, y la segunda ciudad más grande, Košice, tienen dos niveles del autogobierno con sus propios órganos. El nivel inferior consta de distritos urbanos, el nivel superior de la ciudad en su conjunto.

[4] Antes de la codificación del derecho electoral, que tuvo lugar en 2014, cada tipo de elecciones estaba regulado por una ley separada. Como estas leyes fueron aprobadas en diferentes períodos históricos, comenzando en 1990 y terminando en 2004, diferían considerablemente en contenido. Para más detalles sobre la historia del derecho electoral en Eslovaquía, veáse Domin (2017, pp. 137-151).

No menos importante fuente del derecho electoral, especialmente en lo que respecta al control de constitucionalidad de las elecciones, es la jurisprudencia anterior del Tribunal Constitucional. Si bien estas decisiones son formalmente vinculantes solo *inter partes*, no hay duda de que el Tribunal Constitucional (o cualquiera que sea el tribunal competente en el futuro) las seguirá teniendo en cuenta también en los casos futuros. Al decidir sobre la constitucionalidad de las elecciones, los tribunales eslovacos también tienen en cuenta las decisiones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), ya que la República Eslovaca es miembro del Consejo de Europa. El propio Tribunal Constitucional suele citar decisiones de TEDH en sus propias decisiones.

3. Competencia del tribunal para el control de la constitucionalidad de las elecciones

El poder judicial de la República Eslovaca consiste en dos sistemas separados. El primero está formado por el Tribunal Constitucional (TC)[5], el segundo por tres niveles de tribunales generales, encabezados por el Tribunal Supremo. Si se aprueba la reforma propuesta, la segunda "cabeza" del sistema de los tribunales generales será el Tribunal Administrativo Supremo (TAS). La primera instancia dentro del sistema de tribunales generales consta de 54 tribunales de distrito, la segunda instancia de ocho tribunales regionales. El Tribunal Penal Especializado también tiene el rango de un tribunal regional[6].

Como ya hemos indicado en la introducción del artículo, la enmienda a la Constitución de la República Eslovaca propuesta en el verano de 2020 tiene intención de cambiar fundamentalmente la competencia del tribunal para controlar la constitucionalidad de las elecciones. Antes de la posible aprobación de esta enmienda, de conformidad con el art. 129 párr. 2.º de la Constitución, el **Tribunal Constitucional** es competente para el control de constitucionalidad. Sin embargo, después de la posible aprobación de la reforma propuesta, a partir de julio de 2021, la competencia de controlar la constitucionalidad de las elecciones, de acuerdo con la disposición nueva del art. 142 párr. 2.º de la Constitución, pasará al nuevo **Tribunal Administrativo Supremo**.

El TC (en el caso de la aprobación de la reforma propuesta, el TAS) tiene el poder de decidir sobre la constitucionalidad de todo tipo de elecciones. No se trata solo de elecciones nacionales, es decir,

[5] La competencia del TC incluye, por ejemplo, decidir sobre la conformidad de las normas legales, la interpretación de la Constitución en caso de controversias entre órganos del Estado o decidir sobre las denuncias de personas que objeten la violación de sus derechos y libertades fundamentales. El TC también decide sobre la acusación del presidente de la República por traición o violación intencional de la Constitución.

[6] Con la excepción del Tribunal Penal Especializado (y el TAS en el futuro), en Eslovaquia no se han establecido tribunales especializados. Los tribunales de distrito, los tribunales regionales y el Tribunal Supremo tienen jurisdicción general (asuntos civiles, penales y administrativos). Sin embargo, algunos tribunales de distrito también llevan a cabo una agenda especial. Hasta 2009, también hubo 4 tribunales militares en Eslovaquia (3 de primera instancia y 1 de la segunda instancia). Empero, todos los tribunales militares fueron abolidos y sus competencias se transfirieron a los tribunales generales.

las elecciones al Consejo Nacional, elecciones presidenciales y elecciones al PE, sino también elecciones a los órganos de ambos niveles de autogobierno territorial, que tienen carácter regional. Por lo tanto, podemos preguntarnos si no sería más apropiado atribuir a los tribunales regionales la competencia del control de constitucionalidad de las elecciones a los órganos del autogobierno territorial. Como también expondremos en la penúltima parte de este artículo, el mayor número de denuncias que objetan la constitucionalidad de las elecciones se refiere claramente a las elecciones a los órganos del autogobierno territorial, específicamente las elecciones a los órganos de ciudades y municipios.

Es posible que el cambio de tribunal competente vaya a afectar la conformación del órgano que decidirá sobre la constitucionalidad de las elecciones. Mientras que el TC resuelve los asuntos electorales en una sesión plenaria compuesta por todos sus jueces (13), el TAS decidiría en un senado compuesto por 5 miembros.

La transferencia de la competencia del control de constitucionalidad de las elecciones del TC al nuevo TAS, pensada en la reforma propuesta en el verano de 2020, no es accidental. Los jueces del TC habían señalado durante mucho tiempo que el TC tenía un número relativamente grande de competencias y que sería apropiado considerar transferir algunas de ellas a otros órganos judiciales. La agenda electoral se mencionaba con mayor frecuencia. El motivo de la elección de esta agenda fue, entre otras cosas, que el Tribunal Administrativo Supremo decidía sobre asuntos electorales también en la vecina República Checa, la cual es históricamente, culturalmente y legalmente muy cercana a Eslovaquia. Otro argumento fue que las denuncias electorales sobrecargaban al TC también por su suministro considerablemente irregular. Como se desprende de la naturaleza del caso, el TC recibía estas denuncias solo en el tiempo inmediatamente posterior a la celebración de algunas de las elecciones.

Sin embargo, la reforma de la justicia electoral eslovaca propuesta en el 2020 no quiere excluir por completo al TC de controlar la constitucionalidad de las elecciones. Según la reforma propuesta, el TC debería obtener la competencia de decidir si la decisión del TAS sobre la constitucionalidad de las elecciones se ajustaba a la Constitución o a las leyes. Tal solución crearía el control de constitucionalidad de las elecciones en forma de dos instancias. Según la situación legal vigente en 2020, la decisión del TC sobre la denuncia electoral no podía ser revisada por ningún otro tribunal.

Empero, es importante decir que la posibilidad de que el TC revise la decisión del TAS, según la reforma propuesta, solo se aplicaría a categorías seleccionadas de elecciones. En concreto, se trata de las elecciones al Consejo Nacional, las elecciones presidenciales y las elecciones al PE. El memorando explicativo de la enmienda a la Constitución justifica la selección de dichos tipos de elecciones al afirmar que las elecciones al Consejo Nacional como órgano constituyente y legislativo,

así como las elecciones del presidente de la República, son una cuestión tan democráticamente sensible que es aconsejable mantener la supervisión del TC sobre la decisión del TAS.

4. Iniciación y desarrollo del procedimiento ante el tribunal

Como es habitual en otros procedimientos judiciales que examinan los resultados de las elecciones, el **procedimiento ante el Tribunal Constitucional sobre la constitucionalidad de las elecciones** se rige por el **principio de disposición**. Así, el procedimiento no puede ser iniciado por el propio TC, sino que debe ser iniciado por uno de los sujetos activamente legitimados mediante una denuncia electoral. La *Ley del Tribunal Constitucional de la República Eslovaca*, que regula los detalles procesales relacionados con el control de constitucionalidad de las elecciones, contiene un cálculo exhaustivo de estos sujetos activamente legitimados. Por tanto, una denuncia presentada por otra entidad no produciría efectos legales relevantes.

Las entidades autorizadas para iniciar el procedimiento de control de constitucionalidad de las elecciones varían según el tipo de elección. En el caso de elecciones al Consejo Nacional y elecciones al PE, sólo (1) los **partidos políticos** y (2) las **coaliciones de partidos políticos** que hayan presentado una lista válida de candidatos podrán interponer una denuncia. Por tanto, la constitucionalidad de las elecciones parlamentarias no puede ser impugnada, por ejemplo, por alguno de los candidatos o alguno de los votantes.

En el caso de las elecciones presidenciales, las entidades legitimadas son diferentes, debido al diferente sistema electoral. La denuncia puede ser interpuesta por (1) un **candidato presidencial** no electo que haya obtenido al menos el 5% de los votos válidos, por (2) un **grupo de al menos 15 miembros del Consejo Nacional** o por (3) una **comisión de peticiones que represente a un grupo de ciudadanos**. Las dos últimas entidades tienen que ser el grupo de diputados o comisión de peticiones que hayan presentado una propuesta válida de candidato presidencial. Además de las entidades antes mencionadas, (4) el **fiscal general** también puede presentar una denuncia que impugne las elecciones del jefe de Estado. No obstante, se desconoce la razón por la que el fiscal general puede demandar en el caso de las elecciones presidenciales, pero no en el de las parlamentarias.

Finalmente, respecto de las elecciones a los órganos del autogobierno territorial, la ley prevé la posibilidad de entablar una denuncia por tres categorías de entidades: (1) un **candidato no electo que haya obtenido al menos el 10 % de los votos válidos** en su circunscripción; (2) un **partido político** que haya presentado la lista válida de candidatos y (3) un **grupo de votantes**. Las elecciones a los órganos del autogobierno territorial son, por tanto, las únicas cuya constitucionalidad también puede ser cuestionada directamente por los votantes. Sin embargo, solo un grupo de al menos el 10 % de los votantes de la circunscripción puede presentar una denuncia.

La regulación legal relativamente detallada del procedimiento de control de constitucionalidad de las elecciones ante el TC incluye, también, los **requisitos de la denuncia electoral**. Además de los requisitos generales, que incorporan, por ejemplo, la forma escrita de la denuncia y la identificación del demandante y del demandado, la denuncia debe contener la declaración del demandante sobre si impugna las elecciones en su conjunto o solo en una circunscripción concreta. El demandante también tiene que comprobar su legitimación para interponer la denuncia, indicar la legislación y sus disposiciones específicas que hayan sido infringidas en las elecciones, así como señalar las pruebas destinadas a probar dichas infracciones. La denuncia también debe incluir una moción sobre cómo el tribunal debe tratar los resultados de las elecciones. Para respetar el principio de seguridad jurídica, que forma parte del principio constitucional del Estado de derecho, una **denuncia se debe interponer a más tardar 10 días después del anuncio de los resultados de las elecciones**. Como las elecciones en Eslovaquia siempre se celebran los sábados y sus resultados se conocen los domingos, el plazo para presentar una denuncia se calculará a partir del lunes siguiente.

La ley también regula el transcurso del procedimiento con gran detalle. Es cierto que, incluso en el caso de una denuncia que impugne la inconstitucionalidad de las elecciones, el tribunal debe proceder de acuerdo con las reglas generales contenidas en *La Ley del Tribunal Constitucional de la República Eslovaca*, a menos que las disposiciones especiales dedicadas a la justicia electoral prevean un procedimiento diferente. El TC tiene derecho a llamar a testigos (la mayoría de las veces candidatos o miembros de comisiones electorales) y solicitar los documentos necesarios (especialmente las actas de las comisiones electorales). Para mantener el principio de seguridad jurídica, la ley también establece un plazo para que el tribunal decida. La **decisión debe emitirse a más tardar 90 días después de la entrega de la denuncia**. Sin embargo, si el TC aún no cumple con el plazo, no hay sanción por incumplimiento. En tal caso, el poder y la obligación de tomar la decisión sobre la denuncia permanecen.

Los procedimientos que impugnan la inconstitucionalidad de las elecciones pueden terminar de dos maneras diferentes. Si el TC considera que la denuncia es infundada, la desestimará. En caso contrario, emitirá una de las tres posibles decisiones a las que se dedica la siguiente parte del artículo.

El TC está obligado no solo a anunciar la decisión emitida, sino también a entregarla a los participantes del procedimiento. Una decisión válida también se entrega al Consejo Nacional, al Ministerio del Interior de la República Eslovaca y al órgano cuyas elecciones están en juego (por ejemplo, el PE o uno de los municipios).

Si finalmente se aprueba la transferencia de la agenda del control de constitucionalidad de elecciones al nuevo TAS, según lo previsto en la reforma propuesta, en el caso de algunas elecciones, el TC tendrá la posibilidad de decidir sobre una propuesta de revisión de la decisión del TAS, que decidirá

en primera instancia en lugar del TC. En tal caso, la decisión se vuelve válida solo por la emisión de la decisión de TC, o después de la expiración del límite de tiempo para presentar una solicitud de revisión. En el caso de otro tipo de elecciones, el procedimiento finaliza legalmente el día del anuncio de la decisión del TAS.

5. Posibilidades de intervención judicial en los resultados electorales

Como se indicó anteriormente en el artículo, a menos que el TC desestime una denuncia que impugne la inconstitucionalidad de las elecciones, tiene tres opciones para decidir. Puede (1) declarar inválidas las elecciones impugnadas en su totalidad; puede (2) anular el resultado de las elecciones impugnadas o puede (3) anular la decisión de la comisión electoral y declarar al candidato debidamente electo. Sin embargo, estas tres opciones no se pueden combinar (Tribunal Constitucional, 1999, Sentencia PL. ÚS 50/99).

La ley, ni la de antes de la reforma propuesta en 2020 ni la que es parte de esa reforma, establece cuándo el tribunal debe elegir cuál de las tres alternativas. La selección de un método específico de decisión depende de qué defectos electorales se identificaron en las elecciones impugnadas y cómo, por lo tanto, pueden subsanarse. Varios tipos de defectos electorales se elaboran con cierto detalle tanto en la jurisprudencia del TC como en la bibliografía de derecho constitucional eslovaca. Hay tres tipos básicos de **defectos electorales**: un **error electoral** (por ejemplo, votos contados incorrectamente); un **delito electoral** (por ejemplo, votos contados intencionalmente incorrectamente) e **influencia inadmisible sobre el resultado electoral**, que puede consistir en la violación de las reglas de la campaña electoral (Ľalík, M. y Ľalík, T. 2019, p. 472). Sin embargo, también pueden producirse violaciones de la constitucionalidad de las elecciones durante la fase preparatoria de las elecciones y antes del inicio de la campaña electoral. Estos pueden ser varios defectos relacionados, por ejemplo, con la compilación de listas de votantes (Orosz, Molek, Svák y Šimíček, 2016, p. 371).

La selección de una forma particular para la intervención del tribunal en los resultados de las elecciones depende, por tanto, de la naturaleza del defecto electoral que se produjo durante el proceso electoral. La **declaración de invalidad de las elecciones** entra en consideración especialmente si hubo una violación de la Constitución o la ley en la fase preparatoria de la elección, es decir, antes de la votación en sí (Ľalík y Ľalík, 2019, p. 475). Sin embargo, también es posible declarar las elecciones inválidas en caso de violación de la Constitución o la ley durante la fase electoral. No obstante, estos deben ser defectos electorales que no sean cuantificables. Se trata, por tanto, de defectos para los que no es posible determinar exactamente cuántos votos han sido afectados por esos defectos. Por el contrario, si se pueden cuantificar los defectos electorales, procede la intervención judicial en forma de **anulación del resultado de las elecciones impugnadas**

o de la **anulación de la decisión de la comisión electoral y declaratoria de elección del candidato debidamente electo**. Una situación típica de lo último es un error electoral consistente en votos contados incorrectamente. Por ejemplo, si el tribunal determina que el mayor número de votos fue obtenido por un candidato diferente al que figura en el acta, anula la decisión de la comisión electoral y declara electo al candidato que realmente recibió la mayor cantidad de votos después de eliminar el error electoral. Este procedimiento es posible en el caso de elecciones para las que se aplica un sistema electoral mayoritario, por ejemplo, en las elecciones de los órganos del autogobierno territorial.

La consecuencia necesaria de declarar las elecciones inválidas es la necesidad de su repetición. En tal caso, el presidente del Consejo Nacional tiene que anunciar nuevas elecciones. Por el contrario, en caso de que se anule la decisión de la comisión electoral, no será necesario repetir las elecciones en cuestión.

6. Requisitos previos para la intervención judicial en los resultados electorales

No toda violación de la Constitución o de la ley conduce a una injerencia judicial en los resultados electorales, ya consista en declarar las elecciones inválidas o en anular la decisión de la comisión electoral. Hay dos razones. La primera es que en las condiciones de Eslovaquia la llamada teoría de los defectos electorales absolutos no se aplica, algo que había sido reiteradamente confirmado en el pasado por el TC (por ejemplo, Resolución PL. ÚS 54/2018 del 16 de enero del 2019). Cada defecto electoral es, por tanto, de carácter relativo y su impacto en las conclusiones del tribunal también depende de otros factores. La segunda de las razones es bastante práctica. El proceso electoral, y no solo en Eslovaquia, es tan complejo que nos resulta muy difícil imaginar unas elecciones sin ninguna violación de la ley, ni siquiera de carácter menos grave.

El TC, al que la Constitución encomendó el control de constitucionalidad de las elecciones, al menos hasta los finales de junio de 2021, ha elaborado, en más de 25 años de actividad, reglas establecidas relativamente detalladas sobre cuándo debe llegar la intervención del poder judicial en los resultados electorales. En un Estado democrático, el tribunal debe proceder con moderación al evaluar la propuesta que cuestiona los resultados de las elecciones. La intervención del poder judicial en los resultados electorales que expresan la voluntad del electorado debe ser un último recurso. Por tanto, deben cumplirse los siguientes tres requisitos para que el tribunal intervenga en los resultados electorales (véase, también, Ľalík y Ľalík, 2019, p. 473)[7].

[7] Los tres requisitos que presuponen la injerencia judicial en los resultados electorales se enfatizan repetidamente en un gran número de decisiones del TC. Consulte, por ejemplo, Resolución PL. ÚS 62/2014 del 25 de febrero de 2015.

El primer requisito consiste en una **violación de la Constitución o de la ley** en el desarrollo del proceso electoral. El proceso electoral se ve en un sentido más amplio. No solo será relevante el incumplimiento de las reglas durante la votación, sino también el incumplimiento de las reglas relativas al reconteo de los votos o a los procesos previos a la votación, como las reglas de la campaña electoral. Sin embargo, el incumplimiento de las reglas también debe ser establecido de manera creíble por el demandante. No basta con reclamar una posible violación de la Constitución o de la ley.

El segundo requisito consiste en una **relación directa entre la violación de la Constitución o de la ley**, por un lado, y el **resultado electoral en cuestión**, por el otro. En palabras del TC, los resultados de las elecciones no pueden verse afectados si se acuerda que esos resultados no podrían verse afectados sustancialmente por el incumplimiento identificado de las reglas.

Por último, el tercer requisito, sin el cual el tribunal eslovaco no puede intervenir en los resultados de las elecciones, es una **suficiente intensidad de la violación** de la Constitución o la ley. Demostrar el cumplimiento de este requisito es lo más difícil en la práctica. Debe ser un incumplimiento de las reglas que justifique la conclusión de que, si no se hubiera dado ese incumplimiento, los resultados de las elecciones habrían sido diferentes. Por tanto, la intensidad requerida debe cuestionar que los resultados electorales, también logrados por la violación de la Constitución o de la ley, constituyen la voluntad real de los votantes (veáse, por ejemplo, Sentencia PL. ÚS 11/2011 del 9 de marzo del 2011). Por tanto, la violación de la Constitución o la ley debe ser grave o reiterada. Sin embargo, la intensidad de la violación debe evaluarse en relación con el tipo de elecciones que se examinan (Drgonec, 2012, p. 250). La violación que es insuficiente en el caso de las elecciones al Consejo Nacional puede ser suficiente para la intervención judicial en los resultados de las elecciones a los órganos del autogobierno territorial.

Para ilustrar la intensidad de la violación de la Constitución o de la ley que se necesita para la intervención judicial, vamos a dar algunos ejemplos. En el pasado, el TC declaró inválidas las elecciones en uno de los municipios eslovacos, porque uno de los candidatos a la función de alcalde estaba realizando una campaña electoral en un momento en que la ley lo prohibía. A pesar de que la campaña electoral se llevó a cabo solo en relación con seis votantes, la intensidad de la violación de la ley fue suficiente, ya que la diferencia entre el ganador de las elecciones y el segundo candidato en el orden fue tan solo de cinco votos (Sentencia PL. ÚS 18/7 del 6 de febrero del 2008). Otro ejemplo son las elecciones de diputados de la Asamblea Municipal, declaradas inválidas porque uno de los diputados electos fue condenado válidamente por un delito intencionado, lo que obstaculiza la candidatura (TC, 2019c, Sentencia PL. ÚS 1/2019).

El requisito de la mínima intensidad necesaria de violación de la Constitución o de la ley tiene su importancia en el control de constitucionalidad de las elecciones en la República Eslovaca. Si no se exigiera una cierta intensidad mínima de incumplimiento de las normas, se podría abusar del control judicial de constitucionalidad de las elecciones. De hecho, algunos de los candidatos podrían violar deliberadamente las reglas de la campaña electoral, para preparar así una posible denuncia contra los resultados electorales si no estuvieran satisfechos con ellos (Balog, 2016, p. 114).

A pesar de la jurisprudencia relativamente bien establecida, la cual elabora los requisitos mencionados que permiten la intervención judicial en los resultados electorales, el TC (el TAS, después de la posible aprobación de la reforma) aborda cada caso de la impugnación de inconstitucionalidad de las elecciones de forma individual y teniendo en cuenta el propósito y el significado de la legislación electoral (veáse, por ejemplo, Resolución PL. ÚS 3/2013).

7. Control de constitucionalidad de las elecciones en números

Como indicamos en la introducción, la propuesta de la reforma de la justicia electoral eslovaca en 2020, que llega después de más de 25 años de funcionamiento, representa una buena oportunidad para una breve evaluación.

En los primeros 20 años (del 1 de enero de 1993 al 31 de agosto de 2013), el TC, como tribunal que dictaminó sobre la constitucionalidad de las elecciones en Eslovaquia, recibió un total de 488 denuncias electorales. Se trataba de todo tipo de elecciones, pero la gran mayoría de ellas eran elecciones a los órganos del autogobierno de ciudades y municipios (446, más del 91 %). En segundo y tercer lugar se ubicaron las elecciones al Consejo Nacional (29, casi el 6 %) y las elecciones a los órganos del autogobierno de las regiones autónomas (9, casi el 2 %). Las elecciones presidenciales y europeas fueron objeto de un mínimo de denuncias (3 y 1, respectivamente) (Tribunal Constitucional de la República Eslovaca, 2013b).

El enorme predominio de las denuncias electorales relativas a las elecciones a los órganos del autogobierno de las ciudades y municipios también se reflejó en el número de esas denuncias que finalmente llevaron a la intervención del tribunal en los resultados electorales. En los primeros 20 años, el TC no cumplió con ninguna de las denuncias relativas a las elecciones al Consejo Nacional, elecciones del presidente de la República, elecciones al PE y elecciones a los órganos de las regiones autónomas. El TC solo cumplió 43 denuncias relativas a elecciones a los órganos de ciudades y municipios, que representaron más del 9 % de todas las denuncias relativas a este tipo de elecciones. En estos 43 casos, el TC encontró una violación de la Constitución o de la ley que

cumplía con los requisitos previos antes mencionados para la intervención del poder judicial en los resultados electorales. Estas cifras confirman que la intensidad del incumplimiento de las reglas exigida por el TC para intervenir en los resultados electorales fue realmente alta.

Para los próximos siete años (del 1 de septiembre de 2013 al 31 de julio de 2020) de la ejecución de la justicia electoral, las estadísticas oficiales aún no están disponibles, pero siguiendo los datos disponibles en el sitio web del TC, se pueden encontrar al menos 197 denuncias electorales más. Incluso en este período, claramente el mayor número de denuncias se refería a las elecciones a los órganos del autogobierno de ciudades y municipios (175, más del 88 %) y solo en el caso de este tipo de elecciones el TC se permitió intervenir en resultados electorales[8].

Las denuncias electorales relativas a las elecciones del presidente de la República en 2019 y a las elecciones al Consejo Nacional en 2020 fueron monitoreadas particularmente de cerca por expertos legales y por la opinión pública. Incluso en esos casos, el TC no se atrevió a intervenir en los resultados electorales. Por último, una posible intervención en los resultados de las elecciones parlamentarias, teniendo en cuenta la forma de gobierno parlamentaria aplicada en la República Eslovaca, provocaría sin duda una considerable crisis política. También sería problemático si el tribunal interviniera en los resultados electorales después de que los diputados electos ocuparan sus escaños. Lo mismo fue, también, el caso de las elecciones parlamentarias de 2020 donde el TC resolvió una denuncia de una coalición de dos partidos políticos, que obtuvo más votos que los otros partidos políticos los cuales lograron los escaños parlamentarios, pero, debido a las reglas existentes[9], no se le abrió camino hasta el parlamento. Finalmente, la denuncia de esa coalición fue rechazada por el TC.

8. Conclusiones

En el artículo hemos intentado abordar brevemente el funcionamiento del control judicial de constitucionalidad de las elecciones en la República Eslovaca. Además de su competencia y del procedimiento ante el tribunal en sí, también hemos prestado atención a la forma en que este puede interferir en los resultados de las elecciones, incluidos los requisitos para hacerlo de acuerdo con

[8] Para más detalles, se pueden consultar los siguientes documentos del TC: Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2019, 2020a, 2020b, 2020c y 2020d).
[9] Según el sistema electoral aplicado en las elecciones al Consejo Nacional, una lista de candidatos de un partido político debe obtener al menos el 5 % del número total de votos válidos, de lo contrario no se procederá al proceso de asignación de escaños parlamentarios. En el caso de coaliciones compuestas por 2 o 3 partidos políticos, se requiere el 7 % de los votos, en el caso de coaliciones compuestas por 4 o más partidos políticos, hasta el 10 % de los votos. La coalición de 2 partidos políticos que presentó la denuncia obtuvo el 6,96 % de los votos válidos.

su propia jurisprudencia establecida. El artículo igualmente incluye un resumen de las actividades de toma de decisiones del TC en materia electoral hasta la fecha.

Según las estadísticas anteriores, el TC fue muy comedido en su posición como tribunal electoral. Decidió intervenir en los resultados de las elecciones solo en un número relativamente pequeño de casos que se le presentaron. El requisito previo decisivo para que el TC interviniera en los resultados electorales fue la demostración de una suficiente intensidad de violación de la Constitución o de la ley en el proceso electoral. Debió ser de tal intensidad de inconstitucionalidad que cuestionó que los resultados de las elecciones representaran la voluntad real de los votantes eslovacos. El enfoque moderado del TC respecto a las denuncias electorales generalmente puede evaluarse positivamente, ya que en un Estado democrático los resultados de la competencia electoral ordinariamente deben decidirse en las salas de votación y no en los tribunales. La intervención judicial en los resultados electorales debe ser un medio de *ultima ratio*, que solo debe tener lugar si ha existido una inconstitucionalidad o ilegalidad genuinamente grave en el proceso electoral.

En verano de 2020, después de más de un cuarto de siglo de funcionamiento de la justicia electoral en la República Eslovaca, fue propuesta su reforma, que debe consistir, principalmente, en la transferencia de la competencia de toma de decisiones del TC al nuevo TAS. En particular, se espera que esta reforma, después de su aprobación, alivie al TC de la carga y la toma de decisiones más rápida relacionada con las presentaciones electorales.

En el momento de redactar este artículo, aún no estaba claro si se aprobaría la reforma propuesta. Si esto finalmente sucede, su éxito será verificado por las elecciones en el futuro, en particular en 2022, año en que Eslovaquia celebrará elecciones conjuntas para los órganos de ciudades y municipios y los órganos de las regiones autónomas, por primera vez. Como se desprende de los datos anotados anteriormente, son precisamente las elecciones a los órganos del autogobierno territorial (específicamente órganos de ciudades y municipios), en las que con mayor frecuencia se objeta la inconstitucionalidad.

Referencias bibliográficas

Balog, B. (2016). Právo na informácie vo volebnej kampani. Sloboda prejavu a jej limity. En Majerčák, T. (Ed.) *Sloboda prejavu a jej limity–IV. ústavné dni,* pp. 113-122. Košice: UPJS.

Bröstl, A. et al. (2015). *Ústavné právo Slovenskej republiky.* Plzeň: Aleš Čenek.

Cibulka, Ľ. et al. (2014). *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky.* Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.

Domin, M. (2020). More votes but fewer parliamentary seats. Slovak consequences of delayed Brexit. *The Lawyer Quarterly,* (3), 279-292.

Domin, M. (2017). *Volebné právo a volebné systémy.* Bratislava: Wolters Kluwer.

Drgonec, J. (2018). *Ústavné právo hmotné.* Bratislava: C. H. Beck.

Drgonec, J. (2012). *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky.* Šamorín: Heuréka.

Eslovaquia (1992). Constitución de la República Eslovaca. Ley n.º 460.

Eslovaquia (2014). Ley sobre las condiciones para ejercer el derecho de voto. Ley n.º 180.

Eslovaquia (2014). Ley de campaña electoral. Ley n.º 181.

Eslovaquia (2015). Código del procedimiento judicial administrativo. Ley n.º 162.

Eslovaquia (2018). Ley del Tribunal Constitucional de la República Eslovaca. Ley n.º 314.

Giba, M. et al. (2019). *Ústavné právo.* Bratislava: Wolters Kluwer.

Krošlák, D. et al. (2016). *Ústavné právo.* Bratislava: Wolters Kluwer.

Ľalík, M. y Ľalík, T. (2019). *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár.* Bratislava: Wolters Kluwer.

Orosz, L., Molek, P., Svák, J. y Šimíček, V. (2016). *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike.* Bratislava: C. H. Beck.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (1999). Sentencia PL. ÚS 50/99 del 7 de marzo.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2008). Sentencia PL. ÚS 18/07 del 6 de febrero.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2011). Sentencia PL. ÚS 11/2011 del 9 de marzo.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2013a). Resolución PL. ÚS 3/2013 del 20 de febrero.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2013b). *Štatistické údaje z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky vo volebných veciach podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v období rokov 1993–2013.* Recuperado de https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/992080/Volebn%C3%A9+%C5%A1tatistiky.pdf/fb672c1b-e171-4a6c-b2ab-c5f68edfcddf.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2015). Resolución PL. ÚS 62/2014 del 25 de febrero.

Tribunal Constitutcional de la República Eslovaca (2019a). *Konania vo volebných veciach. Voľby do orgánov samosprávnych krajov.* Recuperado de https://www.ustavnysud.sk/-/volby-do-organov-samospravnych-krajovu.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2019b). Sentencia PL. ÚS 54/2018 del 16 de enero.

Tribunal Constitucional de la República Eslovaca (2019c). Sentencia PL. ÚS 1/2019 del 23 de enero.

Tribunal Constitutcional de la República Eslovaca (2020a). *Konania vo volebných veciach. Voľby do Európskeho parlamentu.* Recuperado de https://www.ustavnysud.sk/-/volby-do-europskeho-parlamentu.

Tribunal Constitutcional de la República Eslovaca (2020b). *Konania vo volebných veciach. Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky.* Recuperado de https://www.ustavnysud.sk/-/volby-do-nr-sr.

Tribunal Constitutcional de la República Eslovaca (2020c). *Konania vo volebných veciach. Voľby do orgánov samosprávy obcí.* Recuperado de https://www.ustavnysud.sk/-/volby-do-organov-samospravy-obci.

Tribunal Constitutcional de la República Eslovaca (2020d). *Konania vo volebných veciach. Voľba prezidenta Slovenskej republiky.* Recuperado de https://www.ustavnysud.sk/-/volba-prezidenta-slovenskej-republiky.

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

R E V I S T A
DERECHO ELECTORAL

IMPOSIBILIDAD DE EXIGIR UN PAGARÉ O LETRA DE CAMBIO PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES ECONÓMICAS FUTURAS CON LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COMO REQUISITO DE POSTULACIÓN

Luis Fernando Alfaro Martínez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2020_31_15

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 26 de noviembre de 2020.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre de 2020.

Resumen: Analiza la resolución n.° 5324-E8-2020 del 25 de setiembre de 2020 sobre la imposición de contribuciones económicas para miembros que desean inscribir su precandidatura, como un requisito de garantía de pago sobre cuotas futuras como un pagaré; lo que es una violación al ejercicio del derecho de participación política de las personas que deseen postularse a un cargo de elección popular.

Palabras clave: Cuotas de inscripción / Adhesión política / Miembros de partidos políticos / Precandidatos / Comicios internos / Requisitos para ser candidato / Inscripción de candidatos / Garantía de pago / Pagaré /Letra de cambio / Resoluciones electorales / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The paper analyzes resolution n.° 5324-E8-2020, 10:00 a.m. on September 25th, 2020 regarding the imposition for those who want to register their candidacies, to present as a requirement a payment guarantee for future fees in the form of an IOU, which constitutes a violation on the right to have political participation of those who want to run for office.

Key Words: Registration fees / Political adhesion / Members of political parties / Running candidates / Internal elections / Requirements to become a candidate / Registration of candidates / Payment guarantee / IOU / Bill of exchange / Electoral resolutions / Supreme Electoral Tribunal.

* Costarricense, abogado, correo lalfaro@tse.go.cr. Licenciado en Derecho por la Universidad de San José. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Castilla-La Mancha. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2009.

1. Introducción

El artículo 54 inciso e) del Código Electoral establece, como deber específico de los miembros de los partidos políticos, contribuir económicamente según sus posibilidades. De esta manera, todo ciudadano que decida afiliarse a una determinada agrupación política sabe que está obligado a contribuir económicamente para su manutención y el funcionamiento de la estructura.

Con fundamento en esa regulación normativa, las agrupaciones políticas suelen exigir a sus miembros el pago de cuotas de ingreso, ordinarias o especiales con el fin de atender los gastos que demandan las actividades electorales internas o su normal funcionamiento. De igual manera establecen, como requerimiento económico de algunos de sus militantes, el pago de contribuciones específicas conformadas por un porcentaje de los salarios o dietas mensuales que perciben los funcionarios que ocupan un determinado puesto público al que se accedió por postulación partidaria.

De frente a ese deber de los correligionarios de contribuir con sus partidos, emerge el derecho de estos últimos de exigir su cumplimiento. En ese sentido, cabe cuestionarse si el cumplimiento de ese derecho del partido puede asegurarse mediante la suscripción de un instrumento mercantil, tratándose de contribuciones específicas como la mencionada.

La respuesta a esa interrogante la brindó el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) en la resolución n.° 5324-E8-2020 de las 10:00 horas del 25 de setiembre de 2020, con motivo de una consulta que formuló el Partido Gente Montes de Oca (PGMO), la cual a modo de recensión jurisprudencial se comenta de seguido.

2. Breve antecedente jurisprudencial

Sobre la obligación de los militantes de contribuir económicamente con los partidos políticos conviene mencionar que el cobro de cuotas de militancia es reconocido en la jurisprudencia como la forma más común de financiamiento de los partidos políticos. Sin embargo, al constituir su recaudación una fuente económica insuficiente, es usual que las agrupaciones políticas, al amparo de su normativa interna, requieran de sus miembros contribuciones ordinarias o específicas para cubrir los distintos gastos en que deben incurrir sean estos, como se indicó, por motivo de la celebración de los procesos electorales internos para la selección de personas a cargos partidarios o puestos de elección popular o para atender el normal funcionamiento de la estructura partidaria, entre otros.

En ese sentido, no es extraño que las agrupaciones políticas establezcan el cobro de una cuota de inscripción (entendida esta como la contribución económica del candidato y de su grupo de seguidores al proceso electoral interno), como requisito para inscribir una candidatura a un cargo partidario o de elección popular[1].

Sobre ese requerimiento el TSE ha precisado tres condiciones que deben cumplirse para su validez, a saber: a) la cuota no debe ser irrazonable ni desproporcionada, con el fin de que no se imposibilite a los militantes postularse a un cargo de elección popular; b) la cuota debe respetar el principio de igualdad, con lo cual cada uno de los precandidatos contribuye de manera paritaria; y c) el monto que se cobra por inscribir la precandidatura debe destinarse únicamente al pago de los gastos de la respectiva convención interna (TSE, 2017, resolución n.° 2173-E1-2017).

La forma empleada por los partidos para asegurar el cumplimiento de pago de esa obligación ha sido establecer, en su regulación interna, que el militante que aspire competir por una nominación a un cargo partidario o de elección popular debe estar al día con el pago de sus aportes, lo que incluye, entre otros, el pago de las cuotas de militancia o de inscripción de la nómina o postulación interna[2].

Si bien ese medio empleado para garantizar el pago de la obligación ha sido validado por el TSE, esa máxima autoridad electoral ha indicado que el rechazo de una postulación o participación por morosidad debe estar precedido por un debido proceso que se entiende como el requerimiento de pago en un lapso razonable, a fin de que el interesado pueda: demostrar la extinción de la obligación (ya sea por su forma típica: el pago o por cualquier otra), objetar el monto, probar la inexistencia de la deuda, entre otras. Es decir, ese rechazo no ha de ser intempestivo ni arbitrario (TSE, 2015, resolución n.° 4532-E1-2015).

---

[1] En el voto n.° 303-E-2000 el TSE indicó, en lo pertinente:

> … en el ordenamiento electoral general no existe regla específica que autorice o prohíba el cobro de cuotas de inscripción de las candidaturas que se presenten dentro de las asambleas… de los partidos políticos…
> Tratándose de entes de carácter asociativo [refiriéndose a los partidos políticos], la regla es que los asociados contribuyan a financiar su funcionamiento, mediante el pago de cuotas de ingreso, periódicas o extraordinarias, por lo que es frecuente que sus estatutos hagan mención de ello y que normativamente exista la correspondiente previsión…
> De ahí que el Tribunal Supremo de Elecciones considere que no lesiona el derecho de participación política de los miembros de los partidos el requerir de estos contribuciones ordinarias o especiales, como lo sería aquella que condiciona la nominación en procesos abiertos de selección de personas para cargos partidarios o puestos de elección popular.

[2] En el voto n.° 4532-E1-2015 el TSE precisó:

> En las entidades asociativas (y las agrupaciones políticas no son la excepción) resulta lógico que, para disfrutar de los beneficios y tomar parte activa de las dinámicas internas, los miembros deban estar al día con el pago de sus cuotas; por ello, no resulta sorpresivo ni imprevisto que la organización tome medidas cuando un integrante se encuentra moroso. Así, por ejemplo, es válido que un partido político condicione la inscripción de una precandidatura a la demostración de la cancelación de una deuda suscitada en el no pago de los aportes que, en la normativa interna, se tengan previstos.

Otra fuente de financiamiento adoptada por los partidos para afrontar sus gastos y que ha sido calificada por el TSE como un "compromiso con efectos a futuro" que "no limita los derechos políticos" ha sido el establecimiento -en el estatuto- de aportes mensuales equivalentes a un porcentaje especifico del salario o dieta que perciben las personas que, habiendo sido postuladas por la agrupación política, ocupan un cargo de elección popular (TSE, 2015, resolución n.° 4097-E1-2015).

La legitimidad de ese tipo de contribución fue avalada por el TSE en cuanto indicó que no existe impedimento para que quienes ocupan un cargo de elección popular, salvo las personas contempladas en el párrafo segundo del artículo 146 del Código Electoral, puedan contribuir económicamente con los partidos políticos y exigírseles el cumplimiento de tal deber (TSE, 2015, resolución n.° 1459-E8-2015).

La forma sobre cómo asegurar el cumplimiento de pago de este deber partidario constituye precisamente el tema sobre el cual versa el asesoramiento que fue objeto de consulta ante el TSE.

3. Consulta planteada ante el TSE

En concreto, el PGMO consultó al TSE si el imponer un requisito de garantía de pago sobre cuotas futuras (de conformidad con el estatuto del partido), como un pagaré, supondría una violación al ejercicio del derecho de participación política de las personas que deseen postularse a un cargo de elección popular[3].

4. Decisión del TSE

El TSE evacuó la consulta formulada por el PGMO, y señaló que la obligatoriedad de suscribir un instrumento mercantil para garantizar al partido que un correligionario suyo, de resultar electo en un cargo de elección popular, cumplirá con las reglas internas sobre contribuciones no supone, per se, una afectación al derecho de participación política, pero sí vulnera la prerrogativa ciudadana de libre asociación (en su vertiente negativa), al tiempo que, en la práctica y por sus características, se convierte en una figura cuya implementación se torna materialmente imposible.

[3] El artículo 23 bis del estatuto del PGMO establece:
Deber de contribución de las personas electas a un cargo de elección popular. Las personas militantes que ostenten un cargo de elección popular, electas por el partido Gente Montes de Oca, deberán contribuir según el salario o dieta que devenguen por su cargo. Si la suma mensual de dietas o salario es inferior a 1.5 salarios base, la contribución será de 3%. Si es superior a 1.5 salarios base, será de 5%. Este monto será donado mensualmente. [Resaltado no es del original].

5. Fundamentos de la sentencia

La decisión del TSE tiene como fundamento principal dos razones específicas. La primera, que la exigencia de una garantía para el pago de obligaciones futuras, como requisito para inscribir una precandidatura, podría funcionar como un mecanismo que disuada al correligionario para que no deje el partido, si es que resulta electo, condicionamiento ilegítimo al derecho de asociación. La segunda, que las particularidades de los sistemas político y electoral costarricenses y las características que reviste el "pagaré" o la "letra de cambio", tornan imposible la implementación de estos instrumentos mercantiles.

a) Sobre el primer argumento

El artículo 25 de la Constitución Política establece en general el derecho de los habitantes de la República de asociarse para fines lícitos. Ese mismo numeral garantiza, además, que nadie puede ser obligado a formar parte de asociación alguna.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en su jurisprudencia que, en tesis de principio, el contenido esencial del derecho de asociación le reconoce a toda persona una protección fundamental en la doble vía, como tal derecho se puede manifestar mediante la llamada libertad positiva de fundar y participar en asociaciones o de adherirse y pertenecer a ellas, así como en el ejercicio negativo de la libertad, en virtud de la cual no es posible obligar a ninguna persona a formar parte de asociaciones ni a permanecer en ellas (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 1995, sentencia n.° 5483-95)[4].

Como derivación de la libertad fundamental de asociarse, el artículo 98 de la carta magna garantiza el derecho de los ciudadanos de agruparse en partidos políticos para intervenir en la política nacional –derecho de asociación política-, siempre que estos últimos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República[5].

Considerando que el derecho de asociación política surge como una especie del género del derecho a la libre asociación, el TSE advirtió que los principios generales del derecho de asociación

[4] Sentencia reiterada por la resolución n.° 3007-96.
[5] El artículo 40 del Código Electoral establece que: "Los partidos políticos son asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal según estén inscritos, y cumplen una función de relevante interés público. Se regirán por la Constitución Política, este Código, sus estatutos, sus reglamentos, sus cartas ideológicas y cualesquiera otros documentos acordados por ellos".

resultan aplicables al derecho de asociación política, sin dejar de lado que los partidos políticos, por su finalidad específica, están sujetos a una regulación particular y razonable en función de su incidencia en las elecciones nacionales (TSE, resolución n.° 919-1999).

Bajo esa inteligencia, dado que el derecho genérico de asociación muestra dos facetas, como se indicó; por un lado, el derecho positivo para asociarse y, por otro, el derecho negativo para dejar de pertenecer a una agrupación; el TSE ha enfatizado en que el derecho de asociación política implica, en sentido positivo, la titularidad de derechos y obligaciones para el adherente y, en sentido negativo, comprende la libertad que tiene el militante de desvincularse del partido político en cualquier momento (TSE, 2012, resolución n.° 7804-E1-2012).

No hay duda de que el ejercicio del derecho de asociación política genera un vínculo entre los partidos políticos y los ciudadanos, pues los primeros, en nuestro régimen legal vigente, son la única vía –detentan un monopolio- para postular candidatos a cargos de elección popular. Sin embargo, en la sentencia que se comenta el TSE reiteró que, por las particularidades de los sistemas político y electoral costarricenses, ese monopolio en favor de los partidos políticos lo es únicamente para presentar candidaturas, pues estas una vez inscritas otorgan a los ciudadanos postulados un derecho autónomo sobre su postulación y, en caso de ser electos, sobre el puesto que les fue adjudicado[6].

Teniendo claro que la permanencia en un cargo de elección popular no depende de que el ciudadano mantenga su vínculo con la agrupación, y que la renuncia de un representante popular a la agrupación política que lo postuló es una acción posible, derivada precisamente del ejercicio legítimo del derecho de asociación en su vertiente negativa (posibilidad de desafiliarse libremente de estructuras), el TSE estimó que la exigencia de una garantía podría funcionar como un mecanismo que disuada al funcionario para que no abandone la agrupación política que lo postuló.

A modo de ejemplo expuso:

> Imagínese que un funcionario considere que lo mejor es no continuar militando en la agrupación nominadora, pero la posibilidad de que se ejecute el título de crédito suscrito en la fase de postulación interna podría llevarlo a no materializar esa determinación que tomó en consciencia. Resulta claro que el instrumento podría objetarse o echarse a andar mecanismos judiciales para que se demuestre la extinción de la obligación,

[6] En el voto n.° 1847-E-2003 el TSE señaló: "La normativa electoral exige, como se dijo, que la postulación de candidaturas a los puestos de presidente, Vicepresidente y diputados, entre otros cargos de elección popular, se haga a través de un partido político, pero no se exige su permanencia dentro del partido como requisito para conservar el cargo al que fue electo".

> empero, también la posibilidad de tener que acudir a vías litigiosas supone, en sí misma, un desincentivo para ejercer plenamente la prerrogativa ciudadana prevista en el citado numeral 25. (TSE, resolución n.º 5324-E8-2020).

Con fundamento en lo anterior el TSE concluyó que la exigencia de una garantía en los términos consultados por el PGMO no resulta posible por cuanto genera un condicionamiento ilegítimo que vulnera la libertad que tiene todo militante de desvincularse del partido político en el momento que lo desee.

b) Sobre el segundo argumento

La exigencia de una garantía de pago sobre una obligación futura a través de la suscripción de un título de crédito –pagaré o letra de cambio- resulta imposible, según se indicó, no solo por la posible vulneración de un derecho constitucional, sino también por la imposibilidad material de echar a andar esos instrumentos mercantiles. Sobre la impracticable implementación de esas figuras el TSE precisó en su sentencia 5324-E8-2020 dos consideraciones fundamentales:

> Que el surgimiento de la obligación de pago de la contribución depende de dos condiciones específicas: haber resultado electo y seguir formando parte de la agrupación durante el ejercicio del cargo, hechos que resultan futuros e inciertos.

> Que el pagaré o la letra de cambio (en el que se consignan datos básicos y esenciales como el deudor, el acreedor, el monto, la fecha y la forma de pago), tienen como parte de sus características "autonomía" y "literalidad", por lo que pueden circular libremente de su contrato base (que solo podría hacerse valer entre las partes) y valen según sus datos faciales.

Sobre la base de la condición apuntada y las particularidades que revisten los títulos crediticios mencionados, el TSE concluyó que los usos de esas garantías atentan contra valores específicos del sistema normativo (la buena fe en los negocios y la transparencia). En ese sentido, advirtió que podría darse el caso de que la persona que resultó electa renuncie al partido que lo postuló, con lo cual desaparecerían sus deberes para con aquel, de forma tal que no estaría obligado a cancelar cuotas de membresía ni a realizar aportes especiales (como montos específicos de su emolumento), particularidades que no podrían incluirse en un título crediticio como un pagaré[7].

[7] El artículo 799 del Código de Comercio establece que el pagaré es un documento por el cual la persona que lo suscribe promete incondicionalmente

Además, agregó que al involucrar esos títulos una orden incondicional de pago, un tercero en favor del que se haya endosado tal título de crédito no tendría por qué saber que el documento está condicionado, con lo que se podría inducir a error a personas ajenas a la relación militante-partido. A modo de ejemplo sobre esta situación indicó:

> ...la agrupación política endosa pagarés firmados por correligionarios suyos que resultaron electos como diputados en favor de un tercero ante quien desea, a su vez, garantizar una deuda; esa persona podría no saber que la consolidación de la obligación de pago está supeditada a que tales representantes se mantengan afiliados a la agrupación. (TSE, resolución n.º 5324-E8-2020).

Por último, en adición a esa imposibilidad de implementar tales instrumentos mercantiles como garantías para asegurar el cumplimiento de una contribución económica basada en "un porcentaje del salario" devengado por el funcionario que ocupa un determinado puesto público, el TSE destacó un obstáculo más, como lo es el no poder fijar, en este caso, el monto de la obligación futura en el título de crédito. Esto debido a los cambios que se suscitan en las retribuciones de los funcionarios de acuerdo con el modelo salarial costarricense –ajustes por costo de vida o compensación de la inflación-, aprobación de nuevos impuestos o variación de los existentes, establecimientos de topes, etc.; o bien, tratándose de funcionarios municipales, las variaciones que se pueden suscitar en el monto de las dietas de acuerdo con el presupuesto municipal.

De ahí que el TSE determinara la imposibilidad material de implementar el pagaré o la letra como medio para garantizar las contribuciones específicas de los funcionarios que resultaron electos en un puesto de elección popular.

6. Reflexiones finales

La resolución del TSE impide que los partidos políticos aseguren el cumplimiento de pago de contribuciones específicas -compromisos con efectos a futuros- mediante la utilización de figuras mercantiles como las apuntadas, por cuanto esos instrumentos, según se indicó, podrían funcionar, al mismo tiempo, como una forma de disuadir al correligionario que resultó electo en un puesto de elección popular, para que no abandone el partido que lo postuló, lo que atenta contra el derecho de libre asociación.

pagar a otra una cierta cantidad de dinero dentro de un determinado plazo.

Adicionalmente, evita que esos instrumentos puedan ser usados como medio de manipulación, sin importar la continuidad o no de la afiliación partidaria, como lo podría ser, a modo ejemplo, que el título de crédito, en poder del partido político o de un tercero, sea ejecutado o no dependiendo de la votación o de la decisión que tome o deje un funcionario de elección popular en un asunto específico en el ejercicio de su puesto.

Corresponderá a las agrupaciones políticas revisar su normativa interna con el fin de verificar, dentro de los requisitos de postulación a puestos de elección popular, aquellos condicionamientos en los que se exija la suscripción de un título de crédito, contrario a lo decidido por el TSE.

Finalmente, el hecho de que "el pagaré" o la "letra de cambio" no puedan ser utilizados como medios de garantía para asegurar el cumplimiento de pago de contribuciones específicas no impide que los partidos políticos puedan, si lo desean, asegurar o exigir el cumplimiento de pago de este tipo de contribuciones a través de la suscripción de un contrato -en el que se establezca que el cumplimiento de las obligaciones de compromisos futuros queda sujeta a que el postulante resulte electo y continúe formando parte de la agrupación-; o bien, en el caso de que existan deudas por ese concepto, partiendo de que el estatuto es fuente de obligaciones, el tesorero de la agrupación política podría certificar el adeudo con el fin de que este pueda ser reclamado en la vía jurisdiccional correspondiente.

Referencias bibliográficas

Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley 8765, publicada en la Gaceta 171 del 2 de setiembre y sus reformas.

Costa Rica (1964). Código de Comercio, Ley 3284, publicada en la Gaceta 119 del 27 de mayo y sus reformas.

Partido Gente Montes de Oca (Costa Rica) (2017). Estatuto del partido Gente Montes de Oca. San José, C.R.: Partido Gente Montes de Oca.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1995). Resolución n.° 5483-1995 de las nueve horas y treinta y tres minutos del seis de octubre.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica (1996). Resolución n.° 3007-96 de las 15:51 horas del 19 de junio.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (1999). Resolución n.° 919-1999 de las nueve horas del veintidós de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2000). Resolución n.° 303-E-2000 de las nueve horas y treinta minutos del quince de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2003). Resolución n.° 1847-E-2003 de las nueve horas con cuarenta minutos del veinte de agosto.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2012). Resolución n.° 7804-E1-2012 de las quince horas del primero de noviembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2015). Resolución 1459-E8-2015 de las doce horas del diecinueve de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2015). Resolución 4097-E1-2015 de las quince horas con cuarenta y cinco minutos del treinta de julio.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2015). Resolución n.° 4532-E1-2015 de las quince horas del veinte de agosto.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2017). Resolución n.° 2173-E1-2017 de las catorce horas y cuarenta minutos del veintinueve de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2020). Resolución n.° 5324-E8-2020 de las diez horas del 25 de setiembre.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

La serie Para Entender, publicada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), constituye un esfuerzo editorial dirigido a producir materiales de rigor académico, pero con lenguaje y formatos sencillos, accesibles para toda persona interesada en temas de democracia electoral.

Durante 2020 se elaboraron tres cuadernos de esta Serie, los cuales abordaron los temas que se detallan de seguido.

Cuaderno n.º 8. Para Entender la regulación de la propaganda electoral en Costa Rica

Autores: Juan Luis Rivera Sánchez y Alejandro José Robles Leal

Tomando en consideración que la propaganda electoral es una actividad indispensable en el periodo de campaña para la selección de las autoridades gubernativas, esta publicación explica cómo las leyes electorales han estructurado las reglas para el desarrollo de la actividad proselitista. Como sucede con el ejercicio de cualquier derecho, la difusión de propaganda electoral está sujeta a limitaciones que la ciudadanía y los actores políticos deben cumplir durante la contienda política.

El cuaderno 8 de la Serie Para Entender, repasa de las principales características de la regulación de la propaganda electoral en Costa Rica. Presenta los principales conceptos relacionados con el tema, desarrolla las nociones constitucionales que la fundamentan, y detalla el marco normativo que la regula, tanto a nivel del Código Electoral (artículos 136 al 142) como a nivel reglamentario.

En detalle, y a partir de la normativa vigente, se presenta un repaso de quiénes pueden divulgar propaganda electoral, periodo en que se puede difundir y en cuáles medios. Se analizan cuestiones relativas a la propaganda ofensiva, contenidos religiosos, así como a las prerrogativas del Tribunal Supremo de Elecciones en toda esta materia. Adicionalmente, la obra ofrece un análisis de cómo opera el sistema de financiamiento estatal para el caso de la propaganda electoral, y detalla los límites establecidos para su difusión (restricciones temporales, materiales y espaciales).

Cuaderno n.º 9. Para Entender la relación del Tribunal Supremo de Elecciones con las municipalidades

Autora: Arlette Bolaños Barquero

El cuaderno 9 de la Serie Para Entender aborda el tema de lo electoral municipal. Hace referencia a los ámbitos en que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se relaciona con las funciones y los derechos políticos-electorales en torno al quehacer municipal. A lo largo del texto, se orienta a las personas lectoras sobre cuándo y cómo se debe acudir al TSE y se explica en cuáles circunstancias y por qué razones el organismo electoral se relaciona con los gobiernos locales.

La autora explica la función del TSE como garante del sufragio activo y pasivo de las personas funcionarias municipales y de la ciudadanía en los procesos electorales municipales, y detalla la función del Tribunal en los procesos de consultas populares a nivel local. En el ámbito jurisdiccional, y acotado a lo municipal, se exponen los asuntos contenciosos y no contenciosos que son competencia del TSE, como el recurso de amparo electoral y el proceso de cancelación de credenciales, entre otros, así como sus facultades en materia sancionatoria respecto de las personas electas popularmente en los cargos municipales.

Cuaderno n.º 10. Para Entender el fallo OC-24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y su efecto sobre los procedimientos registrales y civiles en Costa Rica
Autores: Luis Antonio Bolaños Bolaños y Luis Guillermo Chinchilla Mora

A partir del pronunciamiento emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a través de la Opinión Consultiva OC-24/17, relacionada con la validación del matrimonio entre personas del mismo sexo y la habilitación del cambio de nombre de las personas por identidad de género autopercibida, se marca un hito en la vida del Tribunal Supremo de Elecciones. Los alcances de esta sentencia marcaron una nueva etapa que implicó la modificación de los tradicionales esquemas registrales y la realización de esfuerzos dentro de la institución para atender los nuevos procedimientos y retos, y preservar la seguridad registral que desde 1888 ha caracterizado a nuestro Registro Civil.

Este cuaderno da a conocer las modificaciones implementadas, a nivel administrativo, en los trámites registrales civiles que atiende el TSE, tales como el matrimonio igualitario, el cambio de nombre por identidad de género autopercibida, el acuerdo que protege el dato del sexo registrado al nacer como dato sensible o restringido, el reconocimiento de hijos nacidos bajo las presunciones matrimoniales en parejas del mismo sexo, y sus efectos prácticos en la filiación de personas.

Revista Mundo Electoral
Año 13, n.° 38, setiembre 2020
Panamá: Tribunal Electoral

La edición n.º 38 de la *Revista Mundo Electoral* es inaugurada por el artículo titulado "La democracia latinoamericana en tiempos de pandemia. Retos, desafíos y oportunidades", del actual director regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional, Daniel Zovatto. El autor analiza los mensajes principales que surgen del Informe sobre el Estado Global de la Democracia (GSoD2019), elaborado por IDEA Internacional (The Global State of Democracy, 2019). En su artículo muestra los hallazgos, reconstruye las últimas cuatro décadas del vivir democrático latinoamericano, expone las falencias y concluye con posibles soluciones para que la democracia no fenezca ante los desafíos que acompañan a la nueva generación electoral.

Manuela Cosme, subdirectora nacional de Comunicación del Tribunal Electoral de la República de Panamá, presenta "La cédula de identidad personal, vital en tiempos de pandemia"; donde esboza una a una las medidas implementadas por el organismo electoral para proveer del documento de identidad a la población panameña durante la pandemia generada por el COVID-19.

El tercer artículo se titula "Los partidos anti-sistema en Argentina. Un recorrido normativo y jurisprudencial en paralelo" del abogado de la Universidad de Buenos Aires, Gustavo Vivo. En este texto se pretende responder y parafraseando al autor: ¿Cómo Argentina puede responder al eventual surgimiento de partidos con ideas que pretenden arrasar con la libertad e igualdad? Para responder lo anterior, utiliza al derecho comparado: la democracia militante y la democracia abierta con referencia en España-Argentina, para posteriormente describir la historia y la realidad actual del país suramericano. Concluye, Vivo, que en Argentina hay libertad de creación y de actuación de los partidos, pero de corte republicano.

Con el título "Tribual Electoral de Panamá enfrenta pandemia de COVID-19" Hermes Sucre Serrano, asesor de Prensa de la Dirección de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá, escribe sobre la hoja de ruta tomada por las autoridades del Tribunal Electoral ante la crisis sanitaria generada por el COVID-19. El autor detalla una a una cada decisión del Tribunal, sus acciones y muestra el apego de estas a las indicaciones y protocolos emitidos por el Ministerio de Salud (MINSA).

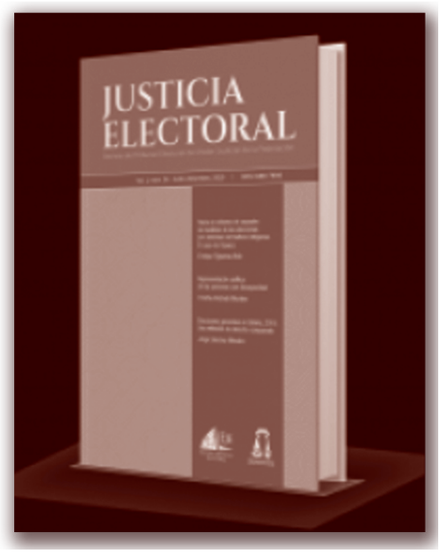
A continuación, el artículo de Leandro López, docente de Derecho Político en la Universidad Nacional del Noroeste de la provincia de Buenos Aires, intitulado "La Reforma Electoral Inconclusa", realiza un debate en torno a las reelecciones indefinidas de los intendentes en la provincia de Buenos Aires y a la problemática de la inconstitucionalidad de la norma que permite este mecanismo. El autor presenta cómo el fenómeno de las reelecciones de los intendentes afecta no solo la alternancia en el poder, sino las condiciones de competitividad propia del régimen argentino.

"Los organismos electorales en el Perú: un análisis desde la teoría", bajo este título Alonso Barnechea Busse y Cristhian Arturo Jaramillo Huamán, bachilleres en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), presentan cómo funciona el sistema electoral peruano y la interrelación de los distintos organismos electorales que lo conforman. Para ello, esgrimen un resumen de los organismos electorales en América Latina en aras de evidenciar las características y particularidades de los organismos electorales del Perú.

Finaliza la revista con las secciones: Eventos (información breve de varias actividades), ¿Quién es quién en el Mundo Electoral? (pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos), Electo Tips (resumen de la situación electoral a nivel mundial durante el 2020 frente a la pandemia del COVID-19), Glosario (en esta ocasión sólo analiza el término de integridad electoral) y Calendario Electoral (fechas de comicios electorales de diferentes países).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Reseña
Revista Justicia Electoral
Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Vol. 1, n.º 24.
Julio-diciembre 2019



La edición número 24 de la *Revista Justicia Electoral* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, inicia con el artículo de Enrique Figueroa Ávila, magistrado presidente de la Sala Regio nal Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado "Hacia un sistema de causales de invalidez de las elecciones por sistemas normativos indígenas. El caso de Oaxaca". En este texto se describen las bases constitucionales, convencionales y legales del derecho de autodeterminación de los pueblos y las comunidades indígenas para la elección de sus autoridades municipales y auxiliares conforme a sus propios sistemas jurídicos.

El maestro en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Alfonso Roiz Elizondo, presenta el artículo "Reflexiones acerca de la acción afirmativa indígena en el ámbito federal". La obra analiza la acción afirmativa de reservar 13 distritos para la elección de diputados federales de 2018, cuyas candidaturas debían ser únicamente de origen indígena. A partir de esto muestra el criterio de concentración poblacional utilizado y sugiere mejoras para combatir un bajo grado de representatividad y consolidar la autoadscripción indígena.

Yurisha Andrade Morales, magistrada del Tribunal Electoral de Michoacán, con el artículo titulado "Representación política de las personas con discapacidad", se enfoca en realizar una propuesta para que las personas con discapacidad puedan tener una adecuada representación política. En el desarrollo del texto se describen las acciones afirmativas efectuadas en México para que este grupo pueda ejecutar sus derechos políticos-electorales y concluye la propuesta de modificar la Ley General de Partidos Políticos, a fin de incorporar una cuota de 5 % para candidaturas destinadas a personas con alguna discapacidad.

El cuarto artículo lo escribe José María Pérez Corti, doctor en Derecho y Ciencias Sociales, intitulado "Noción de proceso electoral en la doctrina, la jurisprudencia y la legislación iberoamericanas". El texto pretende realizar una sistematización jurídica que permita avanzar en una incipiente teoría del derecho electoral; para ello, el autor desarolla una especie de estado de la cuestión sobre juristas, académicos, legislación y doctrina que permiten construir la noción de proceso electoral a partir de los puntos en común.

René Casoluengo Méndez, profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, elabora el quinto artículo. Bajo el título "Propuesta de reformas y adiciones al artículo 87 de la Ley General de Partidos Políticos, con énfasis en el alcance del principio de uniformidad que deben cumplir las coaliciones electorales", analiza en qué consiste la regulación de las obligaciones que se exigen para la debida celebración, registro o modificación de un convenio de coalición electoral. El autor muestra los contenidos que pueden pactar los partidos políticos en un acuerdo de esta naturaleza, los requerimientos para su registro o modificación y el alcance del principio de uniformidad; y formula una propuesta técnica para solventar el problema de incumplimiento de los requisitos y del principio de uniformidad.

Con el título "Las redes sociales ante la justicia electoral. La disyuntiva de regular o no regular", el profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Marco Antonio Pérez De los Reyes, y el investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Alexander Reyes Guevara, estudian la escasa regulación del uso de las redes sociales en materia político-electoral y, posteriormente, evidencian que solo mediante criterios de interpretación judicial en México se ha establecido un régimen orientador. Concluyen con una sugerencia para expedir una regulación en donde se respete la libertad de expresión.

Jorge Sánchez Morales, magistrado presidente de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, presenta el último artículo de la revista: "Elecciones generales en Bolivia, 2019. Una reflexión de derecho comparado". En este artículo desarrolla un análisis de derecho comparado y una revisión de los acontecimientos ocurridos en el proceso comicial de 2019 en Bolivia. En calidad de testigo, el autor narra si se observaron los principios de independencia, imparcialidad, neutralidad y de derecho interno del país.

La sección denominada "Análisis de sentencias" es ocupada por Adán Maldonado Sánchez, candidato a maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana, con el título "El certiorari electoral como mecanismo de revisión judicial. Selección de casos de interés y relevancia para el sistema jurídico (SUP-REC-214/2018)", en el que analiza la resolución (SUP-REC-214/2018) dictada por la Sala Superior, en donde se generó el primer precedente de la jurisprudencia mexicana que incorporó al certiorari (prerrogativa de la instancia judicial para elegir si resuelve o ignora las controversias importantes que se le presentan) en materia electoral.

En esta edición se introduce la sección "Cultural" con dos artículos. El primero de ellos es "Del feminismo electoral al feminismo sustantivo. A propósito de la película El orden divino" redactado por Flavia Freidenberg, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas, y por José Ramón Narváez, profesor-investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México. En este texto comentan, a través de la realidad suiza que expone la película, el derecho al sufragio femenino como un derecho humano de primer orden y como un instituto que debe estar siempre custodiado por las democracias modernas.

Seguidamente, el segundo artículo es escrito por Waldo López Blanco, comisionado suplente de Transparencia Municipal Puebla, intitulado "De democracias fundadas en el olvido"; donde comenta el documental "Al filo de la democracia" de la cineasta y actriz brasileña Petra Costa. A través del film, el autor pretender responder: ¿En qué momento o a causa de qué circunstancias algunos ciudadanos se inclinan por formas autoritarias de gobierno?, ¿cuál es el proceso que los lleva a desestimar o, peor aún, a rechazar de manera furibunda el sistema democrático?

Concluye la revista con el apartado "Reseñas", resúmenes de obras de diferentes personas autoras, donde se comentan los siguientes textos: *Manifiesto por la igualdad* (Luigi Ferrajoli, autor), *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad* (Ciro Murayama Rendón, autor) y *Cómo mueren las democracias* (Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, autores).

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

Imprenta Nacional