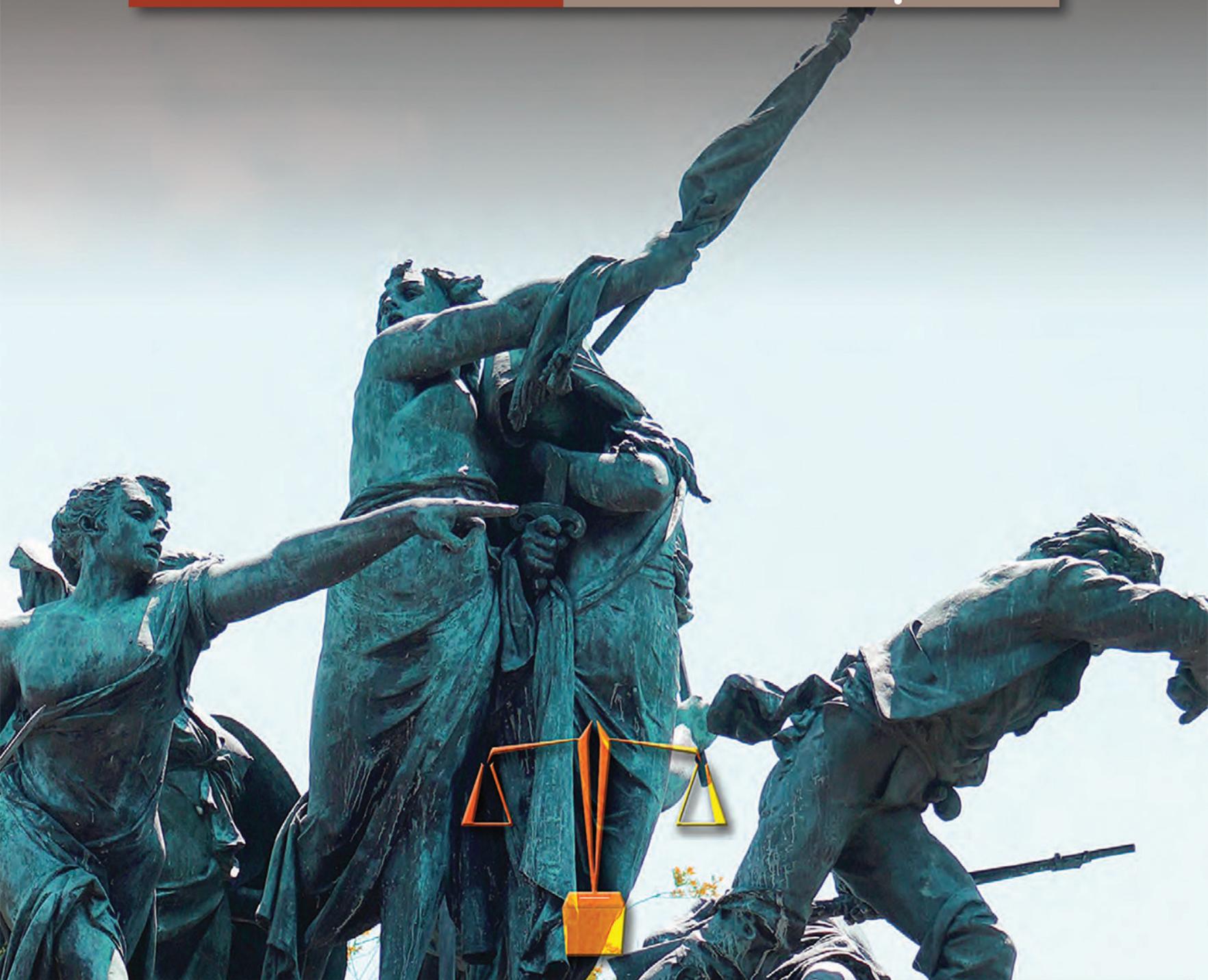


R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE 2022
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 34
ISSN 1659-2808



TABLA DE CONTENIDOS

Presentación

Autor invitado / Guest author

Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario

(The effects of the pandemic on the Peruvian democratic system: the organization of the Bicentennial Elections)

Piero Alessandro Corvetto Salinas

Pág. 5

Contribuciones desde el TSE / Contributions from TSE

Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Legislativo: pesos, contrapesos y sinergias

(Supreme Electoral Tribunal and Legislative Branch: checks, balances and synergies)

Andrei Cambroner Torres

Pág. 33

Distribución del financiamiento partidario: dos tesis constitucionales

(Allocation of party funding: two constitutional theses)

Luis Diego Brenes Villalobos

Pág. 53

Elecciones infantiles en Costa Rica: experiencia cívica en el marco del proceso electoral de 2022

(Elections for children in Costa Rica: civic experience within the context of the 2022 electoral process)

Ileana Aguilar Olivares y Ana Beatriz Morales Mora

Pág. 61

Capacitación a partidos políticos en tiempos de pandemia, retos y desafíos de los nuevos espacios de aprendizaje

(Training for political parties in times of pandemic, challenges of new learning spaces)

Jennifer Gutiérrez Barboza

Pág. 77

Transmisión de datos y visualización de resultados de las elecciones nacionales de 2022: TSE-CR

(Data broadcast and visualization of results of the 2022 national elections: TSE-CR)

Xenia Guerrero Arias

Pág. 105

Contribuciones externas / External contributions

El crecimiento de las candidaturas presidenciales en Costa Rica (1986-2022)

Carlos Cuitiño Burone

(The increase of presidential candidacies in Costa Rica (1986-2022))

Pág. 131

Estructuras paralelas y financiamiento electoral en Costa Rica
(Parallel structures and electoral funding in Costa Rica)

José Mario Achoy Sánchez

Pág. 151

El miedo como herramienta política en la segunda ronda de las elecciones presidenciales del 2018 en Costa Rica

(Fear as a political tool in the runoff of the 2018 presidential elections in Costa Rica)

Esteban A. Aguilar Ramírez

Pág. 169

SUP-JDC-352/2018. Voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva en México
(SUP-JDC-352/2018. Active voting of people in preventive detention)

Bulmaro Cruz Hernández

Pág. 185

Recensión jurisprudencial / Jurisprudence recension

La complementariedad de las fuentes del ordenamiento jurídico y el principio de cooperación armónica
(Complementarity of the sources of the legal system and the principle of harmonious cooperation)

Mario Matarrita Arroyo

Pág. 199

Reseñas bibliográficas / Bibliographical Reviews

Libro “La jurisprudencia electoral frente a las amenazas antidemocráticas” de Max Esquivel Faerron
(Book “Electoral jurisprudence in the face of anti-democratic threats” by Max Esquivel Faerron)

Pág. 209

Revista Mundo Electoral n.º 43 / Tribunal Electoral de Panamá

(Electoral World Review n.º43, Electoral Tribunal of Panama)

Pág. 213

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 15-16 / Universidad Nacional Autónoma de México
(Mexican Electoral Law Review n.º 15-16 / National Autonomous University of Mexico)

Pág. 215

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar el número 34 de la *Revista de Derecho Electoral*, correspondiente al segundo semestre de 2022. En esta oportunidad la sección **Autor invitado** cuenta con un artículo de Piero Alessandro Corvetto Salinas, jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) del Perú, intitulado “Los efectos de la pandemia en el sistema democrático peruano: la organización de las Elecciones Bicentenario”.

La sección **Contribuciones desde el TSE** incluye cinco artículos. El letrado Andrei Cambroner Torres aporta el texto “Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Legislativo: pesos, contrapesos y sinergias”. El magistrado Luis Diego Brenes Villalobos es autor del texto “Distribución del financiamiento partidario: dos tesis constitucionales”. Ileana Aguilar Olivares y Ana Beatriz Morales Mora, directora general y encargada de Cooperación Interinstitucional, respectivamente, del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), son coautoras del artículo intitulado “Elecciones infantiles en Costa Rica: experiencia cívica en el marco del proceso electoral de 2022”. Jennifer Gutiérrez Barboza, encargada del Área de Capacitación a Partidos Políticos del IFED, es autora del texto “Capacitación a partidos políticos en tiempos de pandemia, retos y desafíos de los nuevos espacios de aprendizaje”. Finalmente, Xenia Guerrero Arias, directora del Departamento de Tecnologías de la Información del TSE, escribe sobre “Transmisión de datos y visualización de resultados de las elecciones nacionales de 2022: TSE-CR”.

La sección **Contribuciones externas** contiene cuatro artículos, tres referidos a los procesos electorales costarricenses y uno sobre el voto carcelario en México. Carlos Cuitiño Burone aporta su trabajo sobre “El crecimiento de las candidaturas presidenciales en Costa Rica (1986-2022)”, José Mario Achoy Sánchez escribe el artículo “Estructuras paralelas y financiamiento electoral en Costa Rica” y Esteban Aguilar Ramírez es el autor de “El miedo como herramienta política en la segunda ronda de las elecciones presidenciales del 2018 en Costa Rica”. Finalmente, Bulmaro Cruz Hernández suscribe el trabajo sobre “SUP-JDC-352/2018. Voto activo de las personas que se encuentran en prisión preventiva en México”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un comentario del letrado Mario Matarrita Arroyo denominado “La complementariedad de las fuentes del ordenamiento jurídico y el principio de cooperación armónica”.

La sección **Reseñas bibliográficas** incluye reseñas del libro del magistrado Max Alberto Esquivel Faerron “La jurisprudencia electoral frente a las amenazas antidemocráticas” recientemente publicado por la editorial IFED/TSE. Además, se reseñan la *Revista Mundo Electoral* n.º 43, publicación del Tribunal Electoral de Panamá y la *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, números 15 y 16, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

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, y asume la filosofía de acceso abierto (*Open Access*), por lo que sus contenidos están disponibles en internet en un formato accesible y gratuito.

San José, 28 de julio de 2022

La Dirección



AUTOR



INVITADO



LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA EN EL SISTEMA DEMOCRÁTICO PERUANO: LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES BICENTENARIO*

Piero Alessandro Corvetto Salinas**

<https://doi.org/10.35242/RDE.2022.34.1>

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 11 de mayo de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de junio de 2022.

Resumen: Una de las características principales de la democracia es la celebración de elecciones competitivas y transparentes. Para ello, la administración electoral planifica y ejecuta estrategias, además de buenas prácticas que permitan a las y los ciudadanos ejercer su derecho al sufragio en comicios libres, seguros y justos. A inicios de 2020, la propagación y el contagio de la COVID-19 en diferentes países del mundo alteraron no solo patrones de conducta de la ciudadanía, sino también la vida democrática. En algunos casos, la pandemia produjo la suspensión o retraso de las elecciones nacionales, municipales y/o consultas populares, así como la ejecución de estos procesos mediante la aplicación de protocolos sanitarios. En 2021, Perú llevó a cabo dos jornadas electorales nacionales para elegir los cargos de presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino. En ambos casos, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) dispuso la aplicación de protocolos y otras medidas para el desarrollo de estos comicios. Así, el accionar de la ONPE buscaba resolver dos preocupaciones generalizadas: la posibilidad de una menor participación electoral y el aumento del número de contagios. Así, este artículo pretende presentar las actividades y buenas prácticas desarrolladas por dicha institución, en el marco de las Elecciones Bicentenario, frente a la mencionada pandemia y cómo estas afectaron la participación electoral y el número de casos detectados con COVID-19. Estos dos indicadores servirán para demostrar la efectividad de los protocolos implementados.

Palabras clave: Salud pública / Organización electoral / Proceso electoral / Participación electoral / Balotaje / Perú.

Abstract: One of the main characteristics of democracy is holding competitive and transparent elections. To this end, the electoral administration plans and executes strategies and practices that allow citizens to exercise their right to vote in free, secure, and fair elections. At the beginning of 2020, the spread and contagion of COVID-19 in different countries of the world altered the behavioral patterns of citizens and democratic life itself. In some cases, the pandemic led to the suspension or delay of national, municipal elections or popular consultations or the execution of these processes through the application of sanitary protocols. Peru held two election days in 2021, in which Peruvians elected their president, vice presidents, Congress representatives, and Andean Parliament members. In both cases, the National Office of Electoral Processes (ONPE) implemented protocols and other measures to ensure safe elections. Thus, the actions of the ONPE sought to address two widespread concerns: the possibility of lower voter turnout and the increase in the number of contagions. Therefore, this article aims to present the activities and good practices developed by ONPE in the Bicentennial Elections and how they affected electoral participation and the number of COVID-19 cases detected afterwards. These two indicators will serve to demonstrate the effectiveness of protocols and measures implemented.

Key Words: Public health / Electoral organization / Electoral process / Electoral participation / runoff / Peru.

* Artículo publicado en el volumen 20, número 22 de la Revista Elecciones de la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú.

**Peruano, politólogo y comunicador social, correo pcorvetto@onpe.gob.pe. Egresado del doctorado en Ciencia Política y Gobierno de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Ciencia Política, con mención en Política Comparada por la PUCP y licenciado en Ciencias de la Comunicación por la Universidad de Lima. Jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y docente en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Se ha desempeñado en diversos cargos de responsabilidad en el Reniec y la ONPE, así como docente en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Ha representado a los organismos electorales y al Estado peruano en un número importante de misiones electorales en América Latina. ORCID: 0000-0003-1723-4340.

1. INTRODUCCIÓN

La crisis sanitaria producida por la COVID-19 supuso que distintos Gobiernos del mundo implementaran medidas de bioseguridad y protección que incluyeron cuarentenas, toques de queda, protocolos sanitarios, entre otras. Por lo que es innegable que la pandemia ha afectado de manera significativa la vida democrática de distintos países. En específico, cómo organizar comicios y garantizar el derecho al sufragio de la ciudadanía fue uno de los retos que la pandemia planteó a los organismos electorales.

Los países con sistemas democráticos respondieron de distintas maneras a esta disyuntiva. En algunos casos, las elecciones tuvieron que ser reprogramadas o se implementaron cambios en los sistemas electorales para permitir distintos modos de votación (voto postal, voto por internet, entre otros) o extender las jornadas comiciales. Estas medidas fueron acompañadas, en la mayoría de casos, con la creación e implementación de estrategias y/o buenas prácticas para aplicar antes, durante y después de las elecciones.

En 2021, Perú llevó a cabo sus Elecciones Bicentenario. Estas se compusieron de dos jornadas: las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial. En la primera se eligieron los cargos de presidencia, vicepresidencias, Congreso de la República y Parlamento Andino, mientras que la segunda se produjo debido a que ninguna de las candidaturas presidenciales obtuvo más del 50 % de votos válidos en la primera votación, lo que propició el balotaje entre las dos primeras opciones.

La ONPE, organismo encargado de organizar los procesos electorales, se enfrentó al reto de planificar estos comicios durante la crisis sanitaria mundial. Para ello, en ambas elecciones, esta institución dispuso la aplicación de protocolos que previnieran el contagio de la ciudadanía y garantizaran su participación en elecciones seguras y transparentes. Sin embargo, en la opinión pública persistía la percepción de que el desarrollo de las elecciones produciría un aumento del número de contagios de COVID-19 y, en consecuencia, una disminución en la participación electoral¹.

Así, este artículo tiene como objetivo evaluar los protocolos, buenas prácticas e innovaciones que la ONPE aplicó durante las Elecciones Bicentenario y contrastar estas medidas con la participación electoral y el número de casos registrados por COVID-19 a fin de evaluar su efectividad. Para ello, la investigación presentada se divide en cuatro partes. En la primera se detallan los estudios que abordan la organización de procesos electorales durante la crisis sanitaria mundial debido a la COVID-19 y los múltiples enfoques empleados por los organismos electorales para garantizar elecciones seguras. En esta línea, el segundo apartado desarrolla las buenas prácticas, actividades y medidas implementadas por la ONPE dentro de las cuales se destacan ciertas innovaciones que se impulsaron e implementaron en este contexto.

¹ En setiembre de 2020, de acuerdo a la encuestadora IPSOS, se reportó que un 44 % de personas consideraba no votar por miedo a la pandemia (Canal N, 2020).

El tercer y el cuarto apartado se centran en explorar el impacto de la pandemia en la participación electoral y el número de casos COVID-19 registrados. En este punto es necesario destacar que, aunque es metodológicamente complejo identificar el papel que jugó la pandemia y la ONPE en una variable como la participación electoral, sí es posible señalar un incremento en la presencia de electores y electoras en las Elecciones Generales 2021 respecto de la Segunda Elección Presidencial del mismo año. Esto denota una mayor confianza de la ciudadanía en la organización de los comicios y los protocolos implementados.

En contraste, el número de casos COVID-19 registrados sí es una medida que puede ser rápidamente cuantificada. Tomando en consideración los datos provistos por la Johns Hopkins University con respecto al número de casos diarios registrados; este estudio realiza una comparación del promedio de casos 30 días antes y 30 días después del desarrollo de las elecciones. De esta manera, se puede contrastar si existió o no un incremento en el número de casos debido al desarrollo de las elecciones. Así, se puede determinar, aunque sin poder establecer causalidades, el impacto del accionar de la ONPE en las Elecciones Bicentenario.

2. LA ORGANIZACIÓN DE ELECCIONES DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19

La pandemia de la COVID-19 y las respuestas estatales frente a esta han alterado el desenvolvimiento regular de las instituciones democráticas y, en particular, de los procesos electorales. Es innegable que esta crisis sanitaria mundial ha afectado de manera significativa la vida democrática de diferentes países. Un análisis provisto por IDEA Internacional demuestra, en cifras, que un número significativo de elecciones nacionales y subnacionales se aplazaron, mientras que otras se llevaron a cabo en medio de la crisis sanitaria. Así, entre el 21 de febrero del 2020 y el 21 de octubre de 2021:

al menos 79 países y territorios en todo el mundo decidieron posponer las elecciones nacionales y subnacionales debido a COVID-19, de estos al menos 42 países y territorios optaron por posponer las elecciones nacionales y los referéndums. Al menos 142 países y territorios decidieron celebrar elecciones nacionales o subnacionales según lo planeado originalmente a pesar de las preocupaciones relacionadas con COVID-19, de los cuales al menos 120 países celebraron elecciones nacionales o referéndums [sic]. (IDEA, 2021, s. p.).

Dos de los riesgos más importantes asociados a los procesos electorales es su postergación y el riesgo de contagio (Palguta et al., 2021). Sin embargo, el efecto más preocupante de la pandemia -y posiblemente más estudiado- es la reducción de la participación electoral, factor clave para la legitimidad de una elección, que parece haberse agudizado en las localidades más afectadas por la COVID-19 (Landman y Di Gennaro, 2020; Noury et al., 2022; Picchio y Santolini, 2021; Constantino et al., 2021; Vázquez-Carrero et al., 2020 y Leromain y Vannoorenberghe, 2021).

Mientras que la postergación de las elecciones ha sido cuestionada debido a sus implicancias legales y democráticas (Vázquez, 2020; Rambaud, 2020 y Matlosa, 2021), se ha abierto una discusión acerca de la gestión de elecciones durante la pandemia. En este punto, el principal debate al que los organismos electorales tenían que enfrentarse era cómo reconfigurar las elecciones, a fin de hacer los procesos seguros para la ciudadanía y los actores involucrados (Maley, 2020).

Los riesgos sanitarios que planteó la pandemia para la organización de los procesos electorales han dado lugar a una serie de respuestas e innovaciones por parte de los organismos electorales. En principio, estas respuestas abarcan los procesos sustantivos de cada fase del ciclo electoral, es decir, de los periodos preelectoral, electoral y poselectoral (Landman y Di Gennaro, 2020). Los desafíos importantes para las organizaciones electorales han girado en torno a garantizar la seguridad de la ciudadanía, mantener el orden y combatir las noticias falsas (Slim, 2020).

Específicamente, para la organización del proceso electoral se propusieron consideraciones y medidas relativas a temas administrativos y a la jornada electoral. Respecto al primer punto, distintos autores y autoras señalan que los organismos electorales han visto trastocada su labor por el trabajo remoto o semipresencial y se refieren a las dificultades para los contratos del usualmente numeroso personal temporal (Maley, 2020 y Montoya, 2020). En cuanto a la jornada electoral, un grupo de medidas más disruptivas planteadas por tomadores de decisión consistieron en la modificación del mecanismo del voto, mientras otras abordaron temas vinculados a la adaptación de los procesos de votación y escrutinio en este nuevo contexto (Maley, 2020).

En especial, las medidas para la jornada electoral (así como su difusión) han resultado un factor por considerar para explicar si existe o no un aumento de contagios por COVID-19 luego de una elección (Murata et al., 2021), pues se reconoció que los comicios tenían la capacidad de incidir directamente en la participación electoral (Merkley et al., 2022). En esta línea, existen estudios realizados que dan cuenta de que la percepción del riesgo de contagio ha afectado la asistencia a los locales de votación o la participación política en general (Chirwa et al., 2021; Fernandez-Navia et al., 2021; Lizama, 2021 y Mello y Moscelli, 2021).

En América Latina, trece países llevaron a cabo procesos electorales en medio de la crisis sanitaria mundial producida por la pandemia. Estos fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. En todos se desarrollaron elecciones de alcance nacional (presidenciales, legislativas o primarias) o elecciones subnacionales (municipales). En este marco, la aprobación de nuevos protocolos sanitarios elaborados por los organismos electorales se consideró una medida necesaria para los países de la región en donde las elecciones se llevaron a cabo durante el primer e inicios del segundo año de la pandemia, como Chile y República Dominicana (Querido, 2021).

El aprendizaje y las recomendaciones desarrollados durante este periodo han permitido sintetizar buenas prácticas que pueden ser consideradas por los organismos electorales. En esa línea, organismos internacionales han elaborado lineamientos -como la “Guía para organizar elecciones en tiempos de pandemia” de la Organización de Estados Americanos (OEA) o el “Electoral Operations during the COVID pandemic. A practical guide for UN advisers” del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)- y han brindado diversas sugerencias. Estas últimas provinieron de instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), IDEA Internacional, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-Capel), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (Uniore), la Fundación Internacional para la Asesoría de Sistemas Electorales (IFES), entre otras.

Asimismo, experiencias tempranas como la de República Dominicana sirvieron como referentes para la realización de elecciones con un nivel de participación regular y bajos niveles de contagio asociados al proceso electoral (Conde, 2021 y Querido, 2021). La expansión de medidas y recomendaciones relacionadas con el voto presencial se vienen aplicando en diferentes países con el fin de reducir las probabilidades de contagio (por ejemplo, para el caso ruso; Krivonosova, 2020). Por su parte, también se ha llamado la atención acerca de la necesidad de que el Estado emplee enfoques inclusivos para promover el derecho al voto de grupos vulnerables (personas LGTBQ+, personas con discapacidad, entre otras) afectados por la pandemia (Muñoz-Pogossian, 2021).

3. LAS ELECCIONES BICENTENARIO Y LA COVID-19: MEDIDAS IMPLEMENTADAS POR LA ONPE

En el caso peruano, las primeras elecciones propiamente realizadas en etapa de pandemia fueron las elecciones internas. Estas se desarrollaron entre el 29 de noviembre y el 6 de diciembre de 2020 y contaron con la particularidad de ser voluntarias para las electoras y los electores. En consecuencia, el análisis de estos comicios no puede brindar datos fehacientes vinculados a la participación electoral y el efecto de este proceso sobre el número de casos.

En contraste, las Elecciones Generales 2021, por sus características, sí pueden emplearse como marco de estudio para evaluar los efectos de las actividades y las buenas prácticas implementadas por la ONPE frente a la mencionada pandemia. Esto debido a la obligatoriedad de la elección que permite la comparación de datos entre procesos electorales. Asimismo, la gran asistencia de electores y electoras permite determinar si la ejecución de estos comicios supuso un aumento de los casos de COVID-19 registrados.

En las Elecciones Generales 2021 se eligieron los cargos de presidencia, vicepresidencias, congresistas y representantes ante el Parlamento Andino. Esta elección se enmarcó en un contexto histórico, pues estos comicios representaron el proceso electoral que celebraba el bicentenario de la independencia peruana y, a su vez, la ejecución por primera vez en la historia republicana de cinco elecciones generales ininterrumpidas, un hito en la democracia de este país.

Asimismo, es importante mencionar que Perú fue de los países más golpeados por la pandemia de la COVID-19 a nivel mundial. En Perú se registró una gran tasa de mortalidad que alcanzó incluso los 250 casos diarios confirmados por millón de personas (figura 1). Esto debido a que a la crisis sanitaria se le sumó un período de crisis política y una gestión vulnerable del manejo de este contexto (Llerena y Sánchez, 2020), lo que terminó demostrando las carencias existentes en el sistema de salud peruano. Las deficiencias de este sistema convirtieron al Perú en el país con la mayor tasa de mortalidad por millón de habitantes a nivel mundial y el que peor desempeño tuvo frente a la pandemia (Lowy Institute, 2021). Este era el contexto en el que se encontraba Perú durante sus elecciones.

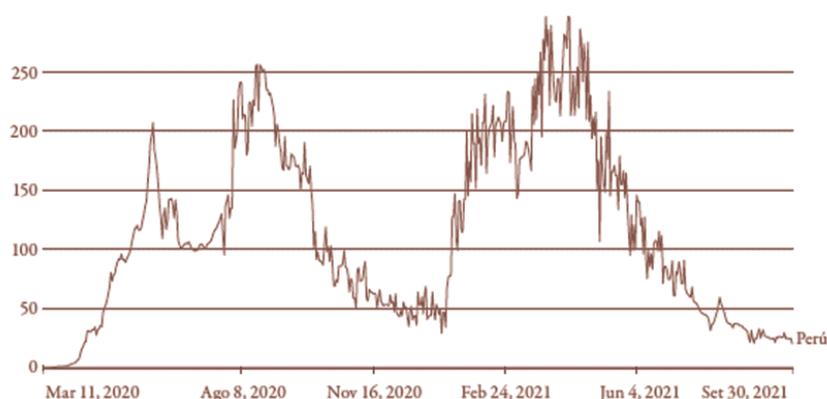


Figura 1. Casos confirmados de COVID-19 por millón de personas (11 de marzo de 2020 al 30 de setiembre de 2021). Mayor información sobre las medidas implementadas por la ONPE se puede encontrar en los protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19 aplicados para las Elecciones Internas de 2020 (Resolución Jefatural n.º 0382-2020-JN/ONPE), las Elecciones Generales 2021 (Resolución Jefatural n.º 0079-2021-JN/ONPE) y la Segunda Elección Presidencial 2021 (Resolución Jefatural n.º 0103-2021-JN/ONPE). Elaborado con base en el estudio de Landman y Di Gennaro (2020).

Las elecciones peruanas, a diferencia de algunos casos en la región, no fueron postergadas ni modificadas. En consecuencia y como se ha mencionado en el apartado anterior, dos de las mayores preocupaciones respecto al impacto de la COVID-19 en este proceso se referían a la posible reducción en la participación electoral y al riesgo de contagio. La ONPE cumplió con implementar distintas medidas para todas las etapas del ciclo (preelectoral, electoral y poselectoral). Es decir, en términos generales, la ONPE respondió adecuadamente al nuevo escenario de incertidumbre generado por la pandemia. Específicamente, las medidas efectuadas por la ONPE se detallan en la tabla 1, siguiendo el referido enfoque de ciclo electoral.

Tabla 1

Medidas para mitigar y manejar los riesgos ocasionados por la pandemia durante las elecciones de 2021 implementadas por la ONPE

Ciclo electoral	Riesgos	Impacto	Medidas implementadas por la ONPE
Periodo preelectoral			
Planificación y administración	Reuniones presenciales, trabajo presencial, dificultades para contratar personal	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo remoto o semipresencial - Espacios de trabajo amplios, protegidos y continuamente desinfectados - Pruebas de descartes de COVID-19 - Entrega de materiales de desinfección y protección - Contratación de personal para la limpieza y desinfección - Coordinaciones con el Ministerio de Salud - Mesa de partes en línea y con horarios extendidos - Protocolo para personal de las Oficinas Descentralizadas de Proceso Electoral (ODPE) y las Oficinas Regionales de Coordinación (ORC)
Capacitación	Capacitaciones presenciales que no garantizan el distanciamiento social	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Capacitaciones virtuales a través de plataformas virtuales - Capacitaciones presenciales con menor aforo, distanciamiento y con menor duración - Chatbot en Telegram dirigidos a cada actor electoral
Monitoreo de las organizaciones políticas	Consultas presenciales	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Solicitudes de información en línea - Coordinaciones vía telefónica y correo electrónico
Difusión	Canales de difusión reducidos, desconfianza acerca de la existencia del virus	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Campaña "Vota Seguro" - Nuevos medios de difusión (podcast y chatbot) - Plataforma web institucional con información accesible e infografías - Mayor presencia institucional
Periodo electoral			
Elecciones internas 2020	Aglomeraciones, baja participación, bajo cumplimiento de pautas de prevención	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Protocolo de bioseguridad y prevención contra la COVID-19 - Uso del alcohol en gel, pediluvios y medida de temperatura para los distintos actores electorales - Control del cumplimiento de estas medidas por parte del personal de la ONPE - Protocolo sobre actividades a realizarse en los locales de votación y espacios abiertos - Protocolos dirigidos a electores, miembros de mesa, observadores y periodistas - Uso del alcohol en gel y pediluvios - Control del cumplimiento de estas medidas por parte del personal de la ONPE
Jornadas electorales (EG 2021 y SEP 2021)	Aglomeraciones, baja participación, bajo cumplimiento de pautas de prevención de la COVID-19	Alto	<ul style="list-style-type: none"> - Las medidas establecidas incluyen voto escalonado distribuido en franjas horarias según el último dígito de su DNI, ampliación del horario, expansión de locales de votación, locales de votación en espacios abiertos y medición de temperatura - Incentivos económicos para miembros de mesa - Medidas para promover el derecho al voto de grupos vulnerables

Entrega de resultados	Centro de cómputo	Alto	- Disposiciones para el acceso al centro de cómputo
Periodo Postelectoral			
Investigación y evaluación del proceso para el aprendizaje institucional	Reuniones presenciales y trabajo presencial	Bajo	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematización de información levantada a través de métodos no presenciales (formularios y entrevistas virtuales) - Trabajo remoto o semipresencial. Espacios de trabajo amplios, protegidos y continuamente desinfectados - Actualización del reglamento de organización y funciones

Nota: Mayor información sobre las medidas implementadas por la ONPE se puede encontrar en los protocolos de seguridad y prevención contra el COVID-19 aplicados para las Elecciones Internas de 2020 (Resolución Jefatural n.º 0382-2020-JN/ONPE) y las Elecciones Generales 2021. Elaborado con base en el estudio de Landman y Di Gennaro (2020).

3.1 INNOVACIONES VINCULADAS A LOS LOCALES DE VOTACIÓN: LA PLATAFORMA “ELIGE TU LOCAL DE VOTACIÓN”, EL INCREMENTO EN EL NÚMERO DE LOCALES Y LOS INCENTIVOS ECONÓMICOS PARA MIEMBROS DE MESA

La primera innovación que se diferencia significativamente del resto de casos en América Latina es la plataforma web denominada “Elige tu local de votación”. Esta herramienta tecnológica permitía a las ciudadanas y los ciudadanos seleccionar tres locales cercanos a su domicilio. Luego, la ONPE elegía el local de votación óptimo para que cada persona no tuviera que trasladarse largas distancias ni mantenerse más tiempo del debido en contacto con otras personas. De esta manera, las y los ciudadanos podían seleccionar su nuevo local incluso si se habían mudado a otro distrito o provincia dentro de su departamento de residencia declarado en su documento nacional de identidad (DNI). En este punto es necesario aclarar que este servicio no suponía la elección de un local de votación fuera del departamento de residencia registrado en el DNI. Asimismo, esta innovación tecnológica, que se había aplicado en otros procesos electorales solo en algunos departamentos, en esta ocasión estuvo al servicio de todo el electorado a nivel nacional. Posteriormente, el 28 de enero de 2021, la ONPE señaló a qué lugar de votación la electora o el elector debía asistir.

En conjunción con esta medida, la ONPE incrementó el número de locales a más del 125 % con respecto a comicios anteriores. Históricamente, la institución desplegaba un esfuerzo logístico al alcance de pocas entidades nacionales al instalar en tiempo récord un aproximado de 5000 locales; sin embargo, la necesidad de desconcentrar el número de electores por local de votación, debido a la pandemia, llevó a que en el territorio nacional se habilitaran 11 687 locales y 223 en el extranjero.

Cabe destacar que esta segunda estrategia fue complementada por lo señalado en la octava disposición transitoria de la Ley n.º 31038 que facultó a la ONPE a considerar otro tipo de recintos diferentes a los centros educativos (tradicionalmente utilizados como locales de votación). De esta manera, meses antes de la celebración de la primera jornada, la ONPE inició una campaña de sensibilización y coordinación con instituciones públicas y privadas para disponer de espacios abiertos, tales como complejos deportivos, parques, estacionamientos, explanadas y avenidas a fin de transformarlos en locales de votación.

Por otro lado, las Elecciones Generales 2021 también representaron un cambio significativo para los miembros de mesa, pues este era el primer proceso electoral en el cual el Estado peruano dispuso un incentivo económico por su participación activa en estas elecciones. Así, cada miembro de mesa recibió 120 soles por jornada electoral (aproximadamente 30 dólares). De esta manera, se garantizó una mayor participación de este sector y la apertura de las mesas de sufragio para el desarrollo tranquilo y ordenado de este derecho cívico por parte de la ciudadanía.

3.2 INNOVACIONES VINCULADAS AL PROCESO DE VOTACIÓN: APROBACIÓN Y MEJORA CONTINUA DE SIETE PROTOCOLOS DIRIGIDOS A ACTORES ELECTORALES

En el marco de las Elecciones Bicentenario, la ONPE implementó siete protocolos de bioseguridad y prevención contra la COVID-19 (Resolución Jefatural n.º 0079-2021-JN/ONPE) para las Elecciones Generales 2021 y los actualizó para la Segunda Elección Presidencial del mismo año (Resolución Jefatural n.º 0103-2021-JN/ONPE). Estos protocolos fueron elaborados por la Gerencia de Organización Electoral y Coordinación Regional de la ONPE en coordinación con el Ministerio de Salud (específicamente, con el Viceministerio de Salud Pública) y estuvieron dirigidos a los diferentes actores electorales intervinientes en los comicios.

En este sentido, el primero de los protocolos se centró en las actividades realizadas por el personal de las Oficinas Descentralizadas de Proceso Electoral (ODPE) y las Oficinas Regionales de Coordinación (ORC). De esta manera, se reguló el uso de equipos de protección personal provistos por la ONPE en todas las actividades del personal y se detalló el proceso de desinfección constante de los espacios de trabajo mediante el uso de alcohol en gel, medida de la temperatura al personal y el empleo del pediluvio.

El segundo protocolo abordó el tema de las actividades por realizarse en los locales de votación y espacios abiertos. En este se indicaba el uso mandatorio de pediluvios y alcohol al momento de ingresar a los locales, así como la toma de temperatura. Asimismo, se estableció que al elector o electora que superara los 37,5 °C de temperatura no se le permitiría su ingreso al local de votación.

En este punto, es necesario destacar que la ONPE creó un aplicativo con el fin de registrar, en todos los locales de votación, a aquellas personas que sobrepasaron el nivel de temperatura establecido en el protocolo previamente descrito. Esto se hizo, ya que el ingreso de estas personas a sus locales se vio impedido y, por ende, su capacidad de sufragar. El registro sirvió para poder exonerar a dichos ciudadanos de la sanción monetaria dispuesta en la legislación vigente, que estipula la obligatoriedad del voto. Asimismo, el aforo de los locales de votación se redujo al 25 % y se emplearon señaléticas para fomentar el respeto de la distancia social y las medidas de bioseguridad.

El tercer protocolo estuvo dirigido a las y los electores, para quienes se establecían las medidas de bioseguridad y prevención antes mencionadas (distancia social, medición de temperatura, uso del pediluvio y alcohol) y, también, se les recomendaba llevar su propio lapicero para marcar la cédula y firmar la lista de electores con el fin de minimizar cualquier tipo de contacto.

De igual forma, se recomendaba asistir en un horario escalonado de acuerdo al último número de su DNI; esta medida buscaba distribuir equitativamente la cantidad de personas que asistieran al local de votación y evitar los tumultos. Asimismo, se definió un horario de votación reservado para personas adultas mayores, embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo. Este horario fue de 7:00 a. m. a 9:00 a. m. para las Elecciones Generales, pero luego de evaluar el desarrollo de la jornada electoral, el horario fue actualizado para la Segunda Elección Presidencial. El cambio consistió en reservar para personas vulnerables el horario establecido entre las 2:00 p. m. y las 4:00 p. m. De esta manera, debido a que todas las mesas de votación ya estaban instaladas después del mediodía, este sector vulnerable tenía la seguridad de votar sin contratiempos. A esto se le suma que las personas vulnerables tenían la atención preferencial del personal de la ONPE durante toda la jornada.

Tabla 2

Voto escalonado sugerido por la ONPE en las Elecciones Generales y la Segunda Elección Presidencial 2021

Elecciones Generales		Segunda Elección Presidencial	
Último dígito del DNI	Horario sugerido	Último dígito del DNI	Horario sugerido
Horario reservado para personas adultas mayores, embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo.	De 7 a 8 a. m.	1	De 7 a 8 a. m.
	De 8 a 9 a. m.	2	De 8 a 9 a. m.
1	De 9 a 10 a. m.	3	De 9 a 10 a. m.
2	De 10 a 11 a. m.	4	De 10 a 11 a. m.
3	De 11 a 12 m.	5	De 11 a 12 m.
4	De 12 m. a 1 p. m.	6	De 12 m. a 1 p. m.
5	De 1 a 2 p. m.	7	De 1 a 2 p. m.
6	De 2 a 3 p. m.	Horario reservado para personas adultas mayores, embarazadas, personas con discapacidad y de riesgo.	De 2 a 3 p. m.
7	De 3 a 4 p. m.		De 3 a 4 p. m.
8	De 4 a 5 p. m.	8	De 4 a 5 p. m.
9	De 5 a 6 p. m.	9	De 5 a 6 p. m.
0	De 6 a 7 p. m.	0	De 6 a 7 p. m.

Nota: Elaborado con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b).

El cuarto protocolo se dirigió a las actividades en la mesa de sufragio y la protección de los miembros de mesa. En este se diferenciaban y asignaban las labores de prevención de los miembros de mesa ante la

COVID-19. Además, se indicó que la ONPE otorgaría el equipamiento de protección personal y alcohol para la desinfección de las electoras y los electores. El quinto protocolo se centró en las y los personeros, en el cual se especificaban las medidas que se tomarían durante la jornada electoral y se delimitaban los espacios usados por estos, respetando el distanciamiento físico.

El sexto y el séptimo protocolo tuvieron como protagonistas a observadores y observadoras, y a periodistas, respectivamente. En estos se explicitaban las medidas que se tomarían en los locales y la necesidad de su previa identificación, desinfección y toma de la temperatura. Asimismo, en el caso de las y los periodistas, se designaban los espacios a los que podrían acceder para no generar aglomeración de personas.

Las estrategias diseñadas e implementadas por la ONPE procuraron la optimización de los servicios electorales en el complejo escenario sanitario que enfrentaba Perú, cuyo objetivo principal era la defensa por igual de los dos derechos fundamentales que estuvieron en juego durante estos procesos electorales: salvaguardar la salud pública y garantizar el ejercicio del derecho constitucional al sufragio por parte de toda la ciudadanía. A continuación, se presentan las estrategias mencionadas, agrupadas de acuerdo a su objetivo específico.

Tabla 3

Cumplimiento de la ONPE de las recomendaciones relacionadas con la organización electoral e innovaciones

Temas/procesos	Subtemas/subprocesos	Aspectos recomendados a los organismos electorales	C*	I**
Continuidad de las operaciones	Garantizar la continuidad de las operaciones	Disposiciones temporales de trabajo, revisión de las plataformas tecnológicas para trabajo remoto, protección de datos y seguridad de internet, distribución de equipo de protección y desinfección, mantenimiento de sedes, convenios con organismos de salud, planear el regreso gradual.	Sí	-
	Fortalecer la planificación	Coordinaciones con autoridades del sector salud, evaluar la disponibilidad de proveedores, evaluar el impacto de medidas de inmovilización, revisión de presupuestos, relaciones interinstitucionales de cooperación, planes de contingencia.	Sí	-
Reclutamiento y capacitación de personal	Reclutamiento	Anticipar la reducción en la oferta de personal, mejorar el proceso de contratación, mejorar el número de personal de reserva.	Sí	-
	Programas de capacitación	Métodos de capacitación remotos (en vivo o asincrónicos), adaptaciones para la capacitación en persona.	Sí	-
Capacitación de votantes	Contenido	Capacitar en normas relevantes, medidas de salud y de protección de la salud de otros; sensibilización.	Sí	-
	Mensajes educativos	Las razones para llevar a cabo elecciones, cambios debido a la pandemia, medidas para determinado tipo de votantes, medidas preventivas e instrucciones sobre cómo actuar.	Sí	-
	Estrategias educativas	Estrategias de alcance y focalización a grupos sin acceso a medios electrónicos, estrategias contra la desinformación, capacitación en alfabetismo digital.	Sí	-

	Selección de locales de votación	Idoneidad de la ubicación de las instalaciones y del número de mesas de votación.	Sí	Sí
Medidas para el voto presencial	Opciones de voto presencial	Aumento de locales de votación, manejo de tiempo para el voto (ampliación del horario y voto por grupos). Voto para categorías de votantes vulnerables.	Sí	-
	El proceso de votación	Medidas de distanciamiento físico, manejo de materiales, medidas de higiene. Voto para votantes en riesgo o que muestran síntomas.	Sí	Sí
Conteo y tabulación de resultados	Conteo	Uso de ropas protectoras (guantes, máscaras, entre otros).	Sí	-
	Tabulación de resultados	Selección de espacios debidamente acondicionados, simplificación de procesos y aplicación de tecnologías nuevas.	Sí	-
	Anuncio de resultados	Difusión en tiempo real, distanciamiento en eventos.	Sí	-

Nota: Elaborado con base en el estudio de la United Nations Development Programme (2020).

* Cumplimiento de las medidas sugeridas.

** Innovación.

Entre las prácticas desarrolladas por la ONPE para garantizar el derecho al sufragio de grupos históricamente excluidos y vulnerables destaca sobre todo el “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral”. Este protocolo fue implementado por primera vez en Perú en 2021 en las Elecciones Generales y en la Segunda Elección Presidencial. Así, Perú fue el tercer país, tras Colombia y México, en contemplar directrices que aseguren la participación de las personas trans en los procesos electorales y en la vida pública.

El “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral” fue aprobado el 8 de marzo de 2021 mediante la Resolución Jefatural n.º 0062-2021-JN/ONPE con Código OD20-GOECOR/JEL. Este protocolo, elaborado a través de un proceso participativo, tiene como objetivo promover medidas que garanticen el ejercicio del voto libre y secreto de la ciudadanía trans, en igualdad de condiciones y libre de discriminación. Entre sus contenidos cuenta con pautas generales y específicas dirigidas a diferentes actores electorales. Asimismo, establece un mecanismo de reclamos y quejas para personas trans vulneradas durante la jornada electoral.

La entonces Subgerencia de Investigación e Información Electoral (SGIIE) de la Gerencia de Información y Educación Electoral (GIEE) tuvo a cargo el desarrollo de estudios sobre el ejercicio del derecho al voto de grupos vulnerables, dentro de los cuales se cuenta a las personas trans. Así, se realizó un estudio sobre las experiencias electorales de la ciudadanía trans y de género diverso durante la implementación de este protocolo en las Elecciones Generales 2021. El estudio tuvo como principal objetivo identificar aspectos de mejora y proponer recomendaciones aplicables a las elecciones regionales y municipales de 2022. De mayo a julio de 2021, se realizaron entrevistas, encuestas y sondeos a personal de la ONPE, votantes trans y representantes de organizaciones LGTBIQ+. De esta manera, se recogió información vinculada a diferentes aspectos del protocolo y temas emergentes relacionados con las experiencias electorales de las personas trans. Para el desarrollo de este estudio, la ONPE realizó un trabajo conjunto con el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), a través de su Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana. En específico:

- a) Se realizaron dos sondeos virtuales a votantes trans durante la primera y segunda jornada electoral. En el primero participaron 46 personas y en el segundo 33.
- b) Se realizaron dos encuestas virtuales a las y los coordinadores de locales de votación antes y después de la primera jornada electoral. En la primera encuesta participaron 4319 personas y en la segunda 5051.
- c) Se utilizó información de encuestas nacionales aplicadas a coordinadoras y coordinadores de locales de votación (3263) y de mesa (4693) y miembros de mesa (10 818) durante la Segunda Elección Presidencial.
- d) Se realizaron entrevistas a 15 personas trans y 21 representantes de organizaciones. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas para su posterior análisis. Estas entrevistas se llevaron a cabo con el apoyo y la participación de la Dirección Nacional de Educación y Formación Cívica Ciudadana del JNE.

Sumado a esto y en coordinación con el JNE, la ONPE organizó dos reuniones de asistencia técnica vinculadas a la implementación del “Protocolo para garantizar el derecho al voto de las personas trans en la jornada electoral”. La primera con la participación del Instituto Nacional Electoral (México) realizada el 26 de julio de 2021 y la segunda con la Registraduría Nacional del Estado Civil (Colombia) desarrollada el 29 de setiembre del mismo año. Actualmente, la ONPE se encuentra evaluando la efectividad de estas medidas con el fin de proponer posibles mejoras.

Por su parte, el piloto bilingüe se circunscribe en el Programa de Educación Electoral dirigido a las y los ciudadanos de centros poblados, que la ONPE implementa desde 2017. Este programa es parte de una actividad conjunta promovida por dos órganos de la ONPE: la Gerencia de Planeamiento y Presupuesto y la Gerencia de Información y Educación Electoral, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). De esta manera, el servicio de atención a solicitudes para la instalación de mesas de sufragio en pequeños centros poblados rurales es aprovechado para, adicionalmente, educar en ciudadanía y promover una mayor participación en la vida pública.

Así, las y los ciudadanos que tienen dificultades y limitaciones (distancia, transporte, costos, entre otros factores) para acceder a su derecho al sufragio fortalecen sus capacidades y adquieren nuevos conocimientos relacionados con la participación política y la democracia. Luego de la visita, la ONPE generalmente dispone la instalación de la mesa de sufragio y la acerca a los ciudadanos más vulnerables.

Las actividades educativas en este programa se realizan de manera presencial y el tratamiento de los contenidos se basa en una metodología que promueve la participación a través de la presentación de fotografías y el diálogo. Estas actividades se desarrollaron en los propios centros poblados (municipalidades, colegios, plazas, etc.) con la finalidad de promover el ejercicio del derecho a participar en la vida pública de los ciudadanos y las ciudadanas.

Es importante señalar que, en 2020, debido a la crisis sanitaria producida por la COVID-19, el número de actividades educativas presenciales disminuyeron. En este sentido, para las Elecciones Bicentenario, se implementó el piloto bilingüe en el que ciertos distritos seleccionados recibieron información sobre el proceso electoral traducida al quechua, aimara y otras lenguas con el objetivo de acercar la educación electoral a estas comunidades.

Es necesario destacar que estos esfuerzos para proveer a la ciudadanía de materiales en idiomas distintos al castellano datan desde las Elecciones Generales de 2016, en 2021 el piloto bilingüe se centró en una capacitación completamente intercultural. En términos generales, los materiales elaborados fueron microprogramas radiales, afiches de capacitación, láminas de capacitación, videos de capacitación electoral y audios de capacitación intercultural en quechua chanka, quechua cusco-collao, quechua áncash, aimara, ashaninka del ene tambo-satipo, awajún del río nieva y tributarios, shipibo-konibo y matsigenka.

Tabla 4

Información en idiomas distintos al castellano producida como parte del Programa de Educación Electoral

Proceso electoral	Tipo de información	Idiomas
Elecciones Generales 2021	Microprogramas radiales para miembros de mesa y electores	Quechua chanka, quechua Cusco-Collao, quechua Áncash, aimara, ashaninka del Ene Tambo-Satipo, awajún del Río Nieva y Tributarios, shipibo-konibo y matsigenka
	Láminas de capacitación intercultural (tipo sierra y tipo selva)	
	Audios de capacitación intercultural	
	Calendario electoral de capacitación intercultural y guías metodológicas de capacitación intercultural bilingüe	
Segunda Elección Presidencial 2021	Guías metodológicas de capacitación intercultural bilingüe	Quechua chanka, aimara, ashaninka, awajún, shipibo-konibo y matsigenka
	Video de capacitación electoral	
	Afiches de capacitación intercultural bilingüe	

Nota: Elaborado con base en la información provista por la Subgerencia de Capacitación y Educación Electoral.

4. LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL DURANTE LAS ELECCIONES BICENTENARIO

Aunque es metodológicamente complejo identificar el papel de la pandemia de manera aislada como factor de abstencionismo en América Latina (Dabène, 2021), en el caso peruano encontramos indicios de que existió un incremento en la participación a pesar de este contexto. Esto debido a una serie de factores dentro de los cuales la confianza en la seguridad de los locales de votación y en el cumplimiento de las medidas de prevención y protección jugó un papel central.

Antes de evaluar los datos correspondientes a la participación electoral en las Elecciones Bicentenario, es necesario señalar que existen distintos factores que influyen en una mayor o menor asistencia de personas a la jornada electoral. Explicar por qué la ciudadanía asiste o se ausenta de las urnas ha sido una interrogante que ha intentado ser respondida desde distintas disciplinas. Inicialmente, y de acuerdo con la escuela de la geografía electoral, fueron consideradas como variables explicativas la historia y las características sociales y culturales de las regiones (Haime, 2017). Sin embargo, a esta inicial explicación se le añadieron investigaciones de otras especialidades.

Estudios como los de Paul Lazarsfeld, Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller y David Stokes introdujeron variables sociológicas y psicológicas a esta discusión y destacaron la importancia de las organizaciones sociales y la participación de la ciudadanía dentro de estas (Organización de los Estados Americanos, 2006). A esto se le suma la determinante investigación de Anthony Downs (1957) que aproxima el análisis de la participación política desde la racionalidad económica. Es decir, las y los ciudadanos deciden su participación con base en un análisis de costos-beneficios.

Al respecto, algunas investigaciones comparadas en la región basadas en datos de encuestas llegaron a la conclusión de que existe un modelo que resulta como un predictor de la participación política de la ciudadanía: el “modelo de recursos”. Este modelo, desarrollado por Brady et al. (1995), argumenta que la participación electoral está impulsada por el tiempo, el dinero y las habilidades cívicas de cada individuo. No obstante, en esta línea es necesario destacar que estos recursos se distribuyen de manera desigual entre los grupos socioeconómicos (Haime, 2017). En América Latina, y sobre todo en Perú, donde las brechas sociales son especialmente notorias, los recursos que favorecen a una mayor participación se encuentran especialmente dispersos entre cada persona.

En consecuencia, aquellos ciudadanos y ciudadanas con un estatus socioeconómico más alto tienen más probabilidad de acceso a estos recursos que les permiten soportar los costos de votar y, por tanto, es más probable que sean estos los que asistan (Almond y Verba, 1963; Verba y Nie, 1972 y Wolfinger y Rosenstone, 1980). Estas personas tienen más tiempo para participar en la política, cuentan con mayor información y pueden movilizarse para votar (Verba y Nie, 1972 y Rosenstone, 1982). En consecuencia, se espera que sean estos grupos los que presenten un mayor nivel de compromiso con los procesos electorales.

A esta lectura, es posible añadirle la perspectiva de Ghiutã (2014), quien plantea otros factores por considerar en el debate de la participación electoral. Este autor sostiene que existen variables circunstanciales e impredecibles que pueden alterar el comportamiento de las y los electores en la participación y que no se encuentran dentro del modelo de recursos. Este tipo de factores se deben en gran parte al tipo de proceso electoral en el que la persona participe. De esta forma, situaciones excepcionales en donde exista una gran polarización política o eventos cruciales sociales o económicos motivarán a las y los electores a participar en las elecciones (Jaramillo, 2019). Sumado al posible contexto político, dentro de estos factores también es posible considerar variables climáticas como lluvias, desastres naturales y otros fenómenos meteorológicos que, de ocurrir, afectan de manera significativa el voto de las personas.

Nohlen (2004a) agrega factores estructurales que deben considerarse como la existencia de culturas étnicas, el nivel de educación, las características de la cultura de cada país y la concepción individual que tenga cada persona sobre el voto y la democracia. En estudios posteriores, Nohlen (2004b) presenta otras variables, como el grado de movilización del electorado, el desempeño del gobierno saliente y las expectativas que las personas tienen para con la oferta política. Analizando el contexto peruano, Tuesta Soldevilla (2003) sostiene la posibilidad de evaluar factores psicológicos como la apatía e indiferencia con la política, la desideologización y la desconfianza con el sistema democrático.

Desde este punto de vista, la pandemia producida por la COVID-19 es sin duda un factor que afectó la participación electoral. Debido a la posibilidad de contacto y contagio durante las elecciones, se reprodujo la narrativa que suponía que el desarrollo de los comicios aumentaría el número de infectados. En consecuencia, las y los electores tuvieron mayores miramientos respecto a participar en las elecciones.

Para las Elecciones Bicentenario, tanto las Elecciones Generales como la Segunda Elección Presidencial, el padrón electoral habilitó a 25 287 954 personas para participar. Como se mencionó en el apartado 3, en ambos procesos se implementaron medidas para prevenir los contagios incluyendo recomendaciones vinculadas al voto escalonado. La figura 2 evidencia una comparación en el porcentaje de participación registrado en los procesos electorales nacionales (Elecciones Generales, Referéndum Nacional y las Elecciones Congresales Extraordinarias) entre 2001-2021.

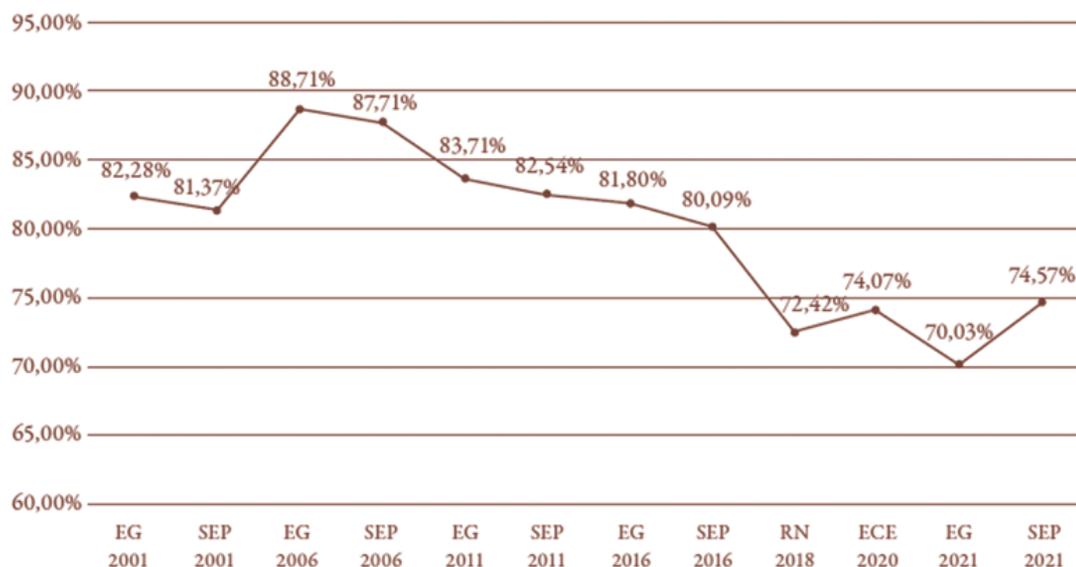


Figura 2. Participación electoral en el Perú en porcentaje (2001-2021). EG: Elecciones Generales; SEP: Segunda Elección Presidencial; RN: Referéndum Nacional; ECE: Elecciones Congresales Extraordinarias. Elaborado con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b)

Un análisis estadístico de la participación electoral desde el retorno a la democracia en el año 2000 demuestra la existencia de un patrón decreciente, aunque con ciertas excepciones notables. En principio, desde las elecciones generales del 2006 el porcentaje de participación disminuyó de manera constante con una caída significativa entre la segunda elección presidencial de 2016 y el referéndum nacional de 2018 en donde el porcentaje bajó en 7,67 puntos porcentuales.

La participación electoral es irregular a partir de los comicios de 2018. Tras el aumento de 1,65 % entre las elecciones de 2018 y 2020, el porcentaje de personas que asistieron a votar sufrió la segunda mayor caída desde el retorno de la democracia: las Elecciones Generales 2021 solo registraron el 70,03 % de participación electoral (4,04 % menos que el proceso anterior).

En esta línea, es necesario considerar que las Elecciones Generales 2021 fueron los primeros comicios nacionales de participación obligatoria durante la pandemia de la COVID-19. Esto, sin duda, supuso una menor intención de participar en este proceso por parte de la ciudadanía debido al temor a contagiarse durante estos comicios. No obstante, la Segunda Elección Presidencial 2021, a pesar de efectuarse durante la pandemia de la COVID-19, registró una participación de 74,57 % (4,54 % más que la jornada electoral previa). Desde el 2000, en ningún caso la participación electoral de la segunda vuelta había excedido a la primera, por eso la Segunda Elección Presidencial 2021 correspondió a los primeros comicios que no siguieron este patrón.

Un aumento en la participación electoral en la Segunda Elección Presidencial 2021 puede interpretarse, en parte, como el resultado de las buenas prácticas y medidas implementadas por la ONPE, que garantizaron el voto seguro de las y los ciudadanos. Una vez familiarizados con el proceso dispuesto por la ONPE, se produjeron mayores incentivos para participar en este proceso. Asimismo, es necesario considerar que, como señalan Anduiza y Bosch (2004), el contexto político tuvo una influencia significativa; es posible intuir que la polarización generada por los dos partidos políticos participantes también produjo un mayor interés en estos comicios.

El análisis de mapas coropléticos de la participación electoral de las Elecciones Generales de 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 demuestra un evidente incremento en la participación electoral entre las diferentes circunscripciones. En las Elecciones Generales 2021, el porcentaje promedio de participación electoral fue de 70,69 % con un rango mínimo de 60,11 % (Amazonas) y un máximo de 81,91 % (Puno). Los departamentos con mayor participación en este proceso fueron Puno (81,91 %), Arequipa (78,78 %), Tacna (77,80 %), Moquegua (77,20 %) e Ica (75,97 %).

En contraste, los datos de la participación electoral en la Segunda Elección Presidencial 2021 demuestran un aumento significativo si se compara esta jornada con la previa. De esta manera, el porcentaje de electores que asistieron a las urnas se registró en un rango de 61,92 % (Loreto) a 82,09 % (Puno). Al comparar ambos comicios se evidencia que en todos los departamentos la participación aumentó. Los mayores incrementos se registraron en Piura (+8,59 %), Cajamarca (+6,70 %) y La Libertad (+5,43 %).

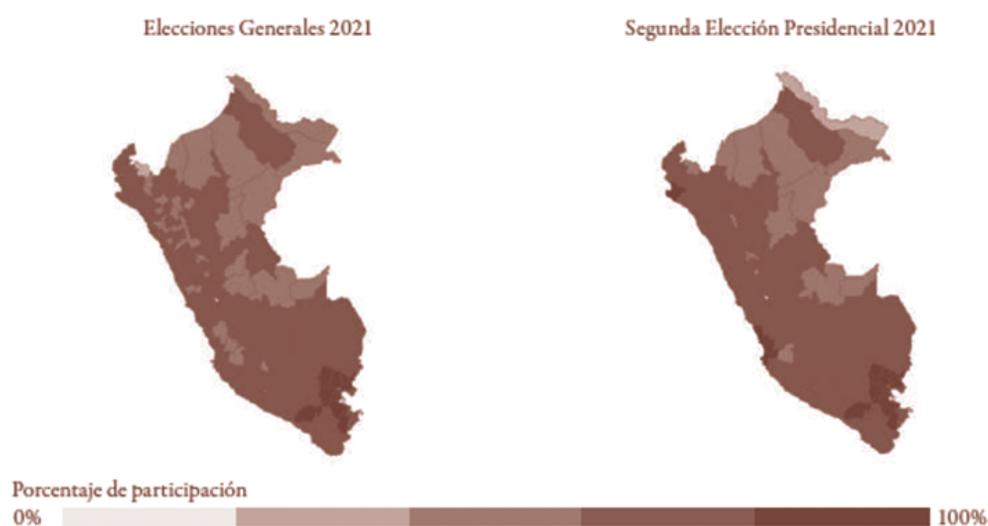


Figura 3. Mapa coroplético de la participación electoral en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en las provincias de Perú. Elaborado con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b).

Una evaluación de los cambios en la participación electoral a nivel de provincias (incluyendo la provincia constitucional del Callao) entre estas dos jornadas demuestra también un crecimiento significativo. En total, 174 provincias aumentaron su porcentaje de participación electoral entre estos dos comicios. El rango de crecimiento en participación se dio entre +0,04 % (Ázangaro en Puno) y +17,32 % (Contumazá en Cajamarca); además, el promedio de aumento entre todas las provincias fue de +3,91 %.

En contraste, solo en 21 provincias se registró una disminución en el número de asistentes entre ambas jornadas con un rango de -0,01 % (Carabaya en Puno) y -2,93 % (Putumayo en Loreto). En promedio, esta caída en el porcentaje fue de -0,90 %. Finalmente, es destacable el caso de Requena (Loreto) que presenta el mismo número de asistentes en ambos procesos. Es evidente, entonces, el aumento significativo de personas que votaron en la segunda elección con respecto a la primera.

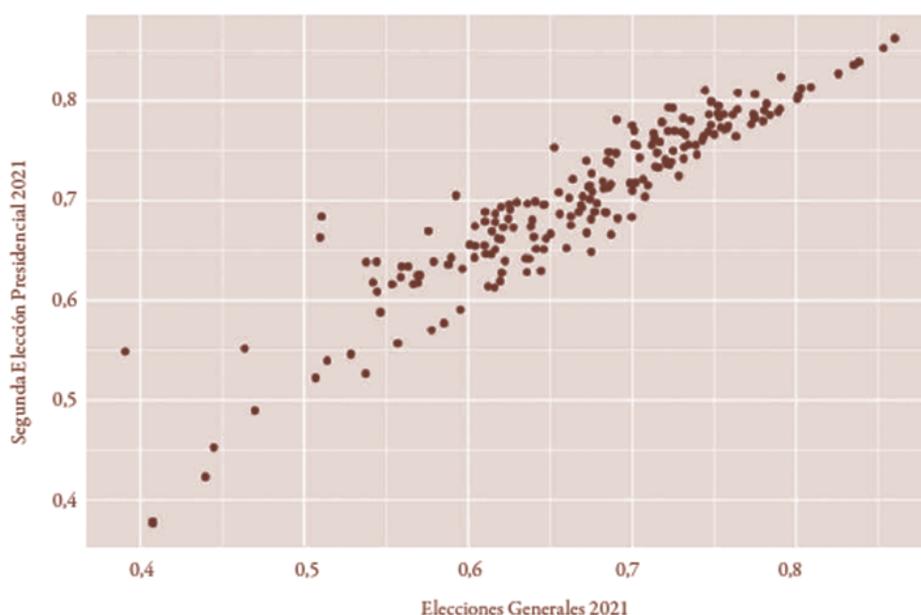


Figura 4. Mapa de dispersión de la participación electoral registrada entre las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en las provincias de Perú. Elaborado con base en la información provista por la ONPE (2021).

Un escenario similar se evidencia al enfocar el análisis en Lima Metropolitana. Los 43 distritos que conforman esta circunscripción electoral registraron, en las Elecciones Generales 2021, un rango de participación electoral entre 61,45 % (San Isidro) y 80,46 % (Villa El Salvador). Mientras que, en la Segunda Elección Presidencial 2021, el rango de participación electoral varió entre 72,90 % (Miraflores) y 83,88 % (Santa María del Mar).

En todos los distritos de Lima Metropolitana se registró un aumento en la participación electoral significativo entre los dos procesos analizados. Así, los distritos de San Isidro (+12,76 %), Miraflores (+11,30 %) y San Borja (+10,27 %) mostraron el mayor aumento en el número de electores que participaron en las elecciones.

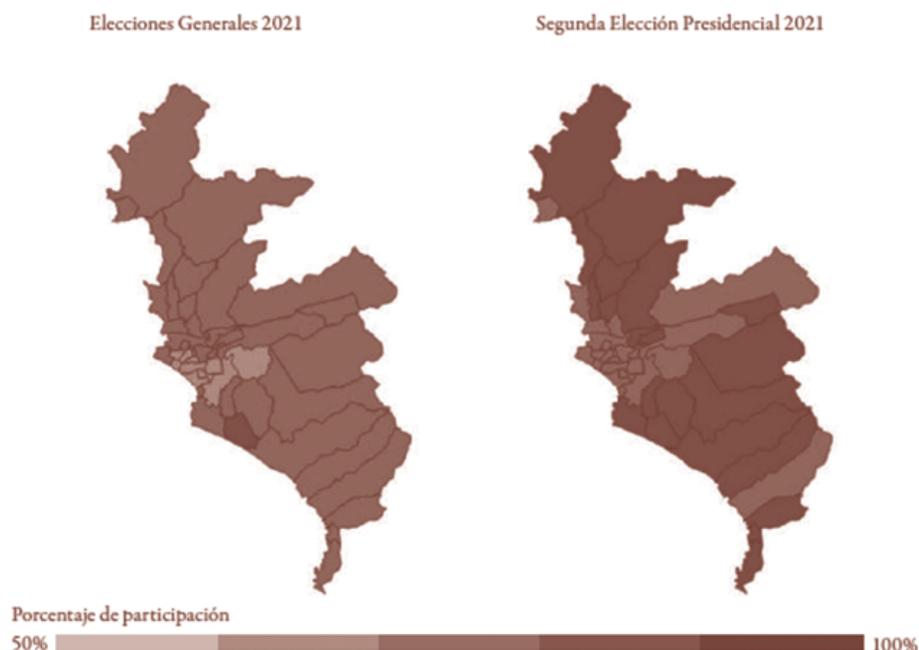


Figura 5. Mapa coroplético de la participación electoral en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021 en Lima Metropolitana. Elaborado con base en la información provista por la ONPE (2021a y 2021b).

5. LAS ELECCIONES BICENTENARIO Y EL NÚMERO DE CASOS COVID-19 REGISTRADOS

El segundo reto al que los organismos electorales debían enfrentarse era la creencia extendida de que el desarrollo de las elecciones supondría el aumento del número de casos de COVID-19. A pesar de las opiniones vertidas días antes de las elecciones, es posible testear esta afirmación mediante un análisis estadístico del número de casos diarios registrados antes y después de estos comicios.

Para ello, este estudio se basa en el número de casos diarios extraídos y consolidados por Dong et al. (2020) de la Johns Hopkins University. Esta base de datos registra el número de casos y muertes reportadas por cada país desde el 22 de enero de 2020 hasta la actualidad. De estos datos, se extrajeron los casos diarios registrados 30 días antes y 30 días después de las Elecciones Generales (11 de abril de 2021) y la Segunda Elección Presidencial (6 de junio de 2021). El promedio de casos en cada uno de estos grupos es una medida de tendencia central adecuada para este análisis.

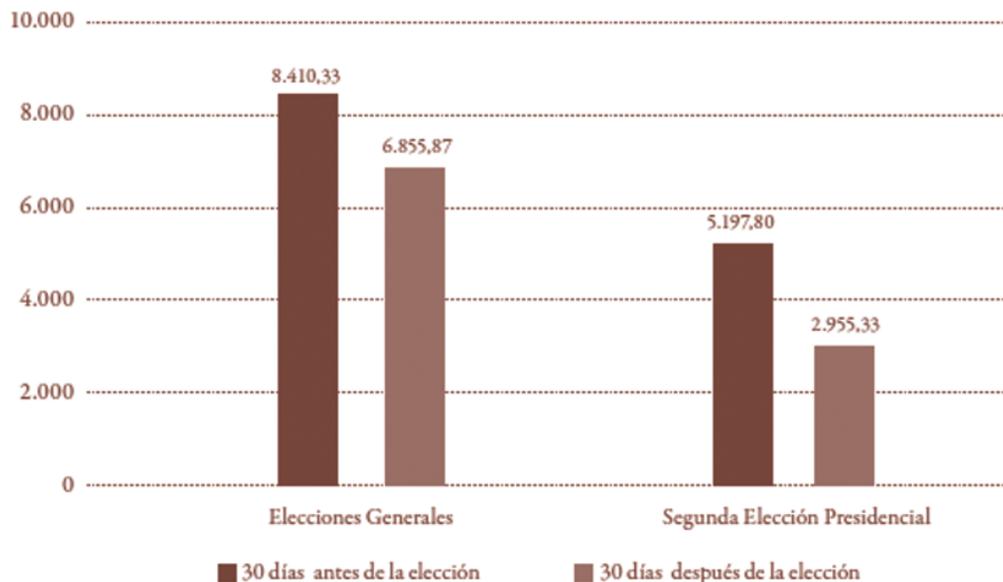


Figura 6. Comparación de los promedios de casos reportados de COVID-19 en las Elecciones Generales 2021 y la Segunda Elección Presidencial 2021. Elaborado con base en los datos provistos por la Johns Hopkins University.

Un análisis de la figura 6 demuestra lo que la figura 1 anticipa, el número de casos diarios registrados fue decreciendo meses antes del desarrollo de los procesos electorales. A pesar de la denotada deficiente gestión de la crisis sanitaria (Llerena y Sánchez, 2020) y un sistema de salud en abandono, el desarrollo de las Elecciones Bicentenario no supuso per se un mayor número de contagios. Al contrario, existe una diferencia significativa entre el promedio de casos registrados 30 días antes y 30 días después de la elección. Después de las Elecciones Generales estas registraron un promedio de 6855,87 casos diarios, 1554,46 menos que el promedio antes de realizar estos comicios. Este decrecimiento también se evidencia en la Segunda Elección Presidencial. Según los datos, 30 días antes el promedio de casos diarios era 5197,80 y 30 días después de la elección este número se redujo a 2955,33 (-2.242,47).

6. CONCLUSIONES

La pandemia producida por la COVID-19 ha afectado distintos aspectos de la esfera pública y privada de la ciudadanía. En este contexto, los países democráticos debían resolver el reto de convocar y desarrollar elecciones garantizando el derecho al sufragio durante la pandemia. Así, en su mayoría, los organismos electorales implementaron protocolos, guías y buenas prácticas antes, durante y después del proceso con el fin de ejecutar sus comicios.

En 2021, Perú llevó a cabo dos jornadas electorales con la participación obligatoria de toda la ciudadanía: las Elecciones Generales (11 de abril) y la Segunda Elección Presidencial (06 de junio) en la fecha originalmente programada, sin retrasar los comicios. En ambos casos la ONPE, organismo encargado de organizar las

elecciones, implementó protocolos, medidas e innovaciones con el objetivo de prevenir los contagios e impulsar la participación electoral. Este estudio destaca sobre todo la aplicación de innovaciones como la plataforma “Elige tu local de votación”, incentivos económicos para miembros de mesa, la implementación de protocolos de bioseguridad y actividades específicas enfocadas en la protección de los derechos de grupos vulnerables.

La evaluación de la efectividad de estas medidas se puede realizar mediante un análisis estadístico de las dos preocupaciones en las que se centran: la participación electoral y el número de contagios. En el primer caso, como se demuestra con la figura 2, el número de asistentes a las elecciones peruanas ha disminuido con el tiempo. Sin embargo, este patrón no continuó en la Segunda Elección Presidencial 2021 la cual registró un aumento de 4,54 puntos porcentuales con respecto a las Elecciones Generales 2021. Este incremento puede encontrar explicación no solo en la polarización política de este proceso, sino también en la experiencia pasada de la ciudadanía para con los protocolos de bioseguridad, la capacitación electoral y las medidas implementadas dirigidas a grupos vulnerables.

Respecto de un posible aumento de casos registrados por la COVID-19 tras el desarrollo de las elecciones, este estudio demuestra que las Elecciones Bicentenario no supusieron un aumento per se de contagios. Mediante un análisis basado en estadística descriptiva y con la base de datos proporcionada por la Johns Hopkins University, una comparación entre los 30 días antes de la elección y 30 días después de ambas jornadas electorales evidencia que las medias se redujeron. Es decir, la disminución en el número de casos registrados continuó independientemente de si se realizaron los comicios o no.

De esta manera, esta investigación se ha centrado en describir las buenas prácticas y otras medidas implementadas por la ONPE para enfrentar el reto que supuso la pandemia de la COVID-19 al sistema democrático y su relación con la participación electoral y el número de contagios. Aunque este estudio presenta ciertas limitaciones vinculadas a la falta de generar causalidades entre las medidas implementadas y las dos variables analizadas (participación y número de contagios), los resultados y alcances de este análisis sirven como un primer insumo para la investigación de los efectos de la pandemia en la democracia peruana.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almond, G. y Verba, S. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. New Jersey: Princeton University Press.

Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.

Brady, H., Verba, S. y Lehman, K. (1995). Beyond Ses: A Resource Model of Political Participation. *The American Political Science Review*, 89(2), 271- 294. DOI: 10.2307/2082425

- Canal N. (24 set., 2020). *Elecciones 2021: Un 44 % no irá a votar debido a la pandemia por coronavirus, según Ipsos*. Recuperado de <https://canaln.pe/actualidad/elecciones-2021-44-no-iria-votar-debido-pandemia-coronavirus-segun-ipsos-n425591>
- Chirwa, G. y otros (2021). Malawi at the Crossroads: Does the Fear of Contracting COVID-19 Affect the Propensity to Vote. *The European Journal of Development Research*, (31), 409-431. DOI: 10.1057/s41287-020-00353-1
- Conde, J. (2021). Estado de derecho y procesos electorales en la República Dominicana en el marco de la pandemia de COVID-19. En M. Fuchs y L. Querido. *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, pp. 521-552. Bogotá: KAS.
- Constantino, S., Cooperman, A., y Moreira, T. (2021). Voting in a global pandemic: Assessing dueling influences of Covid-19 on turnout. *Social Science Quarterly*, 102(5), 2210-2235. DOI: 10.1111/ssqu.13038
- Dabène, O. (2021). Elecciones 2020: un efecto moderado de la COVID. *Les études du Centre du CERI*, (252-253), 60-63.
- Dong, E., Du, H. y Gardner, L. (2020). An interactive web-based dashboard to track COVID-19 in real time. *The Lancet Infectious Diseases*, 20(5), 533-534. DOI: 10.1016/S1473-3099(20)30120-1
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. New York: Addison Wesley.
- Fernández-Navia, T., Polo-Muro, E., y Tercero-Lucas, D. (2021). Too afraid to vote? The effects of COVID-19 on voting behaviour. *European Journal of Political Economy*, (69), 1-13. DOI: 10.1016/j.ejpoleco.2021.102012
- Ghiutã, O. (2014). The motivations of electoral absenteeism. *Ovidius University Annals, Economic Sciences Serie*, (2), 177-181.
- Haime, A. 2017. What explains voter turnout in Latin America? A test of the effect of citizens' attitudes towards the electoral process. *Revista de Ciencia Política* 37(1), 69-93.
- IDEA Internacional (2021). *Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones*. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

- Jaramillo, C. (2019). La participación política y el abstencionismo: breves definiciones en el marco latinoamericano. En M. Valenzuela (Coord.), *Sanciones, multas y abstencionismo electoral en el Perú. Tres estudios sobre participación electoral y voto obligatorio*, pp. 23-56. Lima: ONPE.
- Krivonosova, I. (2020). *Electoral events in Russia during the COVID-19 pandemic: remote electronic voting, outdoor voting and other innovations*. Stockholm: International IDEA.
- Landman, T. y Gennaro, L. (2020). Pandemic democracy: elections and COVID-19. *Journal of Risk Research*, 23(7-8), 1060-1066. DOI: 10.1080/13669877.2020.1765003
- Leromain, E. y Vannoorenberghe, G. (2021). Voting under Threat: Evidence from the 2020 French local elections. *Centre for Economic Performance*, (1786), 1-40.
- Lizama, G. (2021). Pandemia de COVID-19 y abstencionismo en las elecciones municipales del estado de Hidalgo. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, (31), 91-109. DOI: 10.22201/fcpys.24484911e.2022.31.78887
- Llerena, R. y Sánchez, C. (2020). *Emergencia, gestión, vulnerabilidad y respuestas frente al impacto de la pandemia COVID-19 en el Perú*. Recuperado de <https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/94/129>
- Lowy Institute (2021). *COVID Performance Index. Deconstructing pandemic responses*. Recuperado de <https://interactives.lowyinstitute.org/features/covid-performance/>
- Maley, M. (2020). Electoral management under COVID-19. *Working paper*, (71), 51-51. Recuperado de https://law.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0003/3393066/WP71_Maley.pdf
- Matlosa, K. (2021). Elections in Africa during Covid-19: the tenuous balance between democracy and human security. *Politikon*, 48(2), 159-173. DOI: 10.1080/02589346.2021.1913798
- Mello, M. y Moscelli, G. (2021). Voting, contagion and the trade-off between public health and political rights: quasi-experimental evidence from the Italian 2020 polls. *SSRN Discussion Paper Series*, (14658), 1-72. DOI: 10.2139/ssrn.3908873
- Merkley, E. y otros (2022). Communicating safety precautions can help maintain in-person voter turnout during a pandemic. *Electoral Studies*, (75), 1-12. DOI: 102421. DOI: 10.1016/j.electstud.2021.102421

- Montoya, M. (2020). COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, (30), 227-239. DOI: 10.35242/ RDE_2020_30_11
- Muñoz-Pogossian, B. (2021). Participación política de grupos en situación de vulnerabilidad en la pandemia. En M. Fuchs y L. Querido (Eds.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, pp. 123-147. Bogotá: KAS.
- Murata, S. y otros (2021). Electoral processes and COVID-19 infections in Japan. *medRxiv the Preprint Server for Health Sciences*, 1-19. DOI: 10.1101/2021.06.13.21258864
- Nohlen, D. (2004a). La participación electoral como objeto de estudio. *Elecciones*, (3), 137-157.
- Nohlen, D. (2004b). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México DF: FCE.
- Noury, A., François, A., Gergaud, O. y Garel, A. (2021). How does COVID-19 affect electoral participation? Evidence from the French municipal election. *PLOS ONE Journal*, 16(2), s. p. DOI: 10.1371/journal.pone.0247026
- Organización de los Estados Americanos (2006). *Estudios sobre participación electoral en América Central*. Washington D.C.: OEA.
- Palguta, J., Levínský, R. y Škoda, S. (2021). Do elections accelerate the COVID-19 pandemic? *Journal of Population Economics*, (35), 197-240. DOI: 10.1007/s00148-021-00870-1
- Perú. Oficina Nacional de Procesos Electorales. (2021a). Elecciones Generales 2021. Recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/EEGG/>
- Perú. Oficina Nacional de Procesos Electorales (2021b). Segunda Elección Presidencial 2021. Recuperado de <https://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/2021/SEP/index.html>
- Picchio, M. y Santolini, R. (2021). The COVID-19 Pandemic's Effects on Voter Turnout. *SSRN Discussion Paper Series*, (14241), 1-27. DOI: 10.2139/ssrn.3823608
- Querido, L. (2021). Desafíos de la administración de elecciones en el contexto del COVID-19. En M. Fuchs y L. Querido (Eds.), *COVID-19, Estado de derecho y procesos electorales en Latinoamérica*, pp. 39-62. Bogotá: KAS.

- Rambaud, R. (2020). *Holding or postponing elections during a COVID-19 outbreak: Constitutional, legal and political challenges in France*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Rosenstone, S. (1982). Economic Adversity and Voter Turnout. *American Journal of Political Science*, 26(1), 25-46.
- Slim, H. (2020). Electoral process in Africa: The impact of COVID-19 and challenges for the EU. *European View*, 19(2), 212–221.
- Tuesta, F. (2003). Abstencionismo y ausentismo, ¿son iguales? *Elecciones*, (2), 51-59.
- United Nations Development Programme (2020). *Electoral operations during the COVID-19 pandemic. A practical guide for UN electoral advisers*. New York: UNDP.
- Vázquez, J. (2020). Colisión de Derechos derivada de la pandemia por COVID-19 ante el posible aplazamiento de Elecciones en México. *Ius Comitalis*, 3(6), 286-305. DOI: 10.36677/iuscomitalis.v3i6.15003
- Vázquez, M., Artés, J., García, C. y Jiménez, J. (2020). Empirical evidence of the effects of COVID-19 on voter turnout. *Covid Economics Vetted and Real-Time Papers*, (50), 181-208.
- Verba, S., y Nie, N. (1972). *Participation in America: political democracy and social equality*. New York: Harper & Row
- Wolfinger, R. y Rosenstone, S. (1980). *Who Votes?* New Haven: Yale University Press.



APORTES DESDE EL TSE



TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES Y PODER LEGISLATIVO: PESOS, CONTRAPESOS Y SINERGIAS

Andrei Cambronero Torres*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_2

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 22 de junio de 2022.

Resumen: El artículo expone los espacios en los que el TSE y la Asamblea Legislativa tienen intercambios, algunos con el potencial suficiente para generar sinergias útiles para el perfeccionamiento de los sistemas político y electoral y otros en los que, como es natural, uno de los órganos sirve de balance y de control de las actuaciones del otro.

Palabras clave: Funciones de los organismos electorales / Relaciones entre los poderes del Estado / Competencias / Tribunal Supremo de Elecciones / Asamblea Legislativa.

Abstract: The article presents the spaces in which the TSE and the Congress have exchanges, some of them with the potential to generate useful synergies to improve political and electoral systems, and others in which, as it is expected, one of the bodies balances and controls the actions of the other one.

Key Words: Roles of electoral bodies / Relationships among State branches / Competencies / Supreme Electoral Tribunal / Congress.

* Costarricense. Abogado, criminólogo, sociólogo y administrador, correoacambronero@tse.go.cr. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la 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). Bachiller en Sociología por la UCR. Diplomado en Administración de Empresas por la UNED. Posdoctorante en la Universidad de Salamanca, España. Egresado de la Maestría en Docencia Universitaria, Fundación Iberoamericana (FUNIBER). 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 (UCR), 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.

1. INTRODUCCIÓN

La parte orgánica de la Constitución Política costarricense establece una distribución del poder en los tres órganos clásicos de la tríada y en un órgano electoral que tiene el rango e independencia de aquellos y cuyo encargo principal es organizar, vigilar y dirigir los actos relativos al sufragio.

El contexto de creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), como es sabido, se caracterizó por tener como bandera la pureza del voto; la intención de los constituyentes fue alejar a los funcionarios del Poder Ejecutivo del proceso comicial y, mediante un muy peculiar diseño competencial de la autoridad electoral, asegurar resultados confiables que, a su vez, permitieran transiciones pacíficas del poder. Para ello, el órgano electoral fue dotado de blindajes especiales frente a los otros titulares públicos (Sobrado, 2005), salvaguardas que garantizan un ejercicio de facultades autónomo e imparcial.

Sin embargo, ese quehacer libre y sujeto únicamente a los límites que impone el propio ordenamiento jurídico no implica que no existan relaciones e interacciones entre el TSE y los supremos poderes del Estado. En un régimen democrático, si bien las decisiones de los órganos deben ser tomadas por sus jefes en conciencia, alejadas de cualquier presión espuria, lo cierto es que la coordinación es fundamental; incluso existen procesos que requieren la participación de varios de esos repartos.

Sobre esa línea, debe desmitificarse la idea de que un trabajo conjunto entre los poderes es, *per se*, motivo de alarma o desconfianza; las instituciones pueden trabajar en pro de objetivos y metas para la consolidación del régimen republicano y para mejorar las condiciones de los habitantes, sin dejar de lado su rol, cuando corresponda, de frenos y contrapesos a las acciones de sus homólogos.

En este artículo, justamente, se presentan aquellos espacios en los que el TSE y la Asamblea Legislativa¹ tienen intercambios, algunos con el potencial suficiente para generar sinergias útiles para el perfeccionamiento de los sistemas político y electoral y otros en los que, como es natural, uno de los órganos sirve de balance y de control de las actuaciones del otro.

2. ENTREGA DE CREDENCIALES

El TSE, por disposición constitucional, debe hacer un escrutinio definitivo de la documentación y el material electorales, fase del proceso que se realiza a partir del martes inmediato siguiente al domingo de las votaciones y que debe concluirse, tratándose de la papeleta diputadil, en un plazo máximo de sesenta días, contados a partir del día de los comicios (artículos 102.7 de la Constitución Política y 197 y 198 del Código Electoral).

En esa etapa, los magistrados electorales calificarán la elección y, con base en los resultados obtenidos, declararán electos a los ciudadanos que ocuparán los escaños legislativos. Una vez declarada la elección, lo

¹ En el texto se utilizarán como sinónimos e indistintamente los vocablos Congreso, Parlamento y Asamblea Legislativa, con el fin de no hacer repetitiva la exposición; sin embargo, no se desconoce que entre esos términos hay diferencias técnico-conceptuales importantes. Pero, en todo caso, por el tema desarrollado, esos matices no son determinantes en el artículo.

cual supone que ha transcurrido el plazo para interponer demandas de nulidad sin que se hayan presentado o que, en su defecto, se han resuelto todas las impugnaciones, se procede a la confección de las credenciales.

Esos pergaminos serán repartidos en un acto público a los nuevos representantes, quienes serán juramentados, al inicio del respectivo período constitucional, por un órgano del propio parlamento: el Directorio Provisional². Pese a que suele pensarse que la autoridad electoral toma el juramento a los legisladores en el momento de entregarles las credenciales, tal acto formal -como se ha señalado- corresponde al presidente provisional que actuará en la primera legislatura, quien, a su vez, se juramentará ante el plenario. Importa recordar que ese equipo directivo temporal está conformado por los diputados electos de mayor edad y que el TSE define “al extender las credenciales respectivas” (ordinal 15 del Reglamento de la Asamblea Legislativa).

En suma, los primeros actos en los que los miembros del Congreso, en cuanto tales, tienen contacto con el órgano electoral son las declaratorias de elección y la entrega de credenciales al comenzar cada cuatrienio. Ciertamente, pueden darse supuestos en los que se deba cancelar la credencial de uno de los legisladores y su consecuente sustitución; pero, en ese caso, no se emite una credencial propiamente dicha para el nuevo diputado: únicamente se le hace llegar la notificación de la resolución que lo designa como parlamentario. Con esa comunicación, la Asamblea Legislativa procederá a instalar el representante mediante su juramentación.

3. CANCELACIÓN DE CREDENCIALES

La legislación prevé la “cancelación de credenciales” como diligencias propias de la jurisdicción electoral³, aunque, en realidad, el funcionario que deja el cargo no debe devolver el pergamino que da cuenta de su elección, y aquellos ciudadanos designados por sustitución de la persona inicialmente electa ni siquiera lo reciben⁴. Lo relevante es la resolución de la autoridad electoral que declara la elección o aquella que, bajo una fórmula rutinizada, dispone “se cancela la credencial del señor...”. La manifestación del órgano constitucional encargado de organizar, vigilar y dirigir los actos relativos al sufragio legitima el acceso a una plaza en las instancias de Gobierno o, en su defecto, dispone que el ocupante debe dejar el cargo.

En el plano teórico-discursivo no parece existir mayor cuestionamiento acerca de que sea la magistratura electoral la que tenga la competencia para otorgar y para suprimir las credenciales⁵; empero, en la práctica existen aún dudas acerca de cuál es la instancia competente para, en ciertos escenarios, resolver controversias que pueden concluir con la remoción del representante. Previo a ingresar en ese ámbito de lo que podría llamarse “polémico”, corresponde pasar revista por supuestos en los que la cancelación de credenciales es “pacífica”, pese a que hay ciertas etapas en las que las formalidades pueden resultar innecesarias.

² En consonancia con lo prescrito en los ordinales 115 del texto político fundamental, y 11 y 15 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

³ Capítulo VII del título V del Código Electoral.

⁴ Por costumbre, el TSE solo emite credenciales a la primera conformación de la Asamblea Legislativa del respectivo período. Los diputados designados ante una vacante no reciben el pergamino o diploma a razón de credencial.

⁵ Principio de paralelismo de las formas: si el TSE otorga las credenciales, es también el competente para retirarlas.

A) CANCELACIÓN POR RENUNCIA

La posibilidad de dimitir de un cargo es una facultad del individuo que resulta ser inherente a su libertad; ese ejercicio de una de las prerrogativas de primer orden fundamenta por qué, en materia de renunciaciones, la voluntad del gestionante no está condicionada a la aceptación por parte de alguna autoridad pública. Como lo ha determinado la jurisprudencia de la Sala Segunda, en este tipo de asuntos prima el carácter recepticio, según el cual “la expresión clara y contundente de la voluntad extintiva” es suficiente para deshacer el vínculo⁶. En ese sentido, los precedentes electorales han sido contestes en señalar que:

El inciso 8 del artículo 121 de la Constitución Política dispone que la Asamblea Legislativa tiene como atribución conocer de las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes –con excepción de los Ministros de Gobierno–, mas esto no significa que la renuncia deba ser sometida a discusión y menos a votación del Plenario (TSE, 2015, resolución n.º 1122-E1-2015).

Cuando un legislador decide dimitir, el TSE espera la comunicación oficial de la Asamblea Legislativa para dar trámite a la supresión de la credencial, en el entendido de que el artículo 121 inciso 8) de la Constitución Política señala que corresponde a ese órgano el “conocer de las renunciaciones de los miembros de los Supremos Poderes”. Si el legislador plantea su dimisión directamente ante la autoridad electoral, esta la pone en conocimiento del plenario como paso necesario previo a la cancelación.

Podría pensarse que tal acto preparatorio es innecesario habida cuenta de que, por ejemplo, el Poder Legislativo no podría rechazar la renuncia u obligar al interesado a que permanezca en ejercicio de su cargo de representación, lo que convierte esa fase de conocimiento en una mera formalidad. No obstante, el constituyente consideró necesario que el foro de representación ciudadana por excelencia tuviera noticia, de primera mano, de que uno de sus integrantes se retirará de su puesto.

Con la carta de renuncia original (o una copia certificada) y el documento en el que conste que el Parlamento conoció de ese escrito, la magistratura electoral procede, en un lapso muy breve (no más de una semana), a cancelar la respectiva credencial y a completar el número de legisladores “llamando a ejercer el cargo, por el resto del período constitucional, a quien en la misma lista obtuvo más votos o a quien siga en la misma lista, según corresponda” (Código Electoral, art. 208). De esa suerte, el funcionario cesante se repondrá con el candidato, que siga en la lista del partido político al que se le adjudicó la plaza, que no haya resultado electo⁷.

⁶ Sobre ese carácter recepticio de la renuncia ver, entre otras, las sentencias de la Sala Segunda números 2001-246 y 2005-00300.

⁷ Se ha controvertido el orden de sucesión en los casos en los que el siguiente candidato en la nómina, al momento de ser llamado a reponer la vacante, milita para otra agrupación política (distinta a la que lo postuló); no obstante, el TSE ha resuelto: “... si la persona estaba en una lista ganadora pero no resultó electa, entonces opera una expectativa en su favor de ser llamada a ejercer el cargo ante una vacante definitiva, independientemente de que, con posterioridad a la votación, rompa sus lazos con la agrupación política que la nominó...” (TSE, 2019 y 2022c, sentencias n.ºs 4478-M-2019 y 0881-E5-2022).

B) CANCELACIÓN POR DECESO

Con el fallecimiento de un diputado, surge la necesidad de cancelar su credencial y de llenar la vacante producida; en ese escenario, se sigue un trámite similar al expuesto en el apartado anterior: la autoridad electoral aguarda la comunicación del Poder Legislativo para proceder a la supresión de la citada credencial y para designar a quien completará, como legislador, el período constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera innecesario que el TSE espere a que el Poder Legislativo informe sobre el deceso, en tanto este tipo de muertes suelen acaparar la cobertura mediática (dado que se les da carácter de “hecho público y notorio”), el Registro Civil (en el que se inscribe la defunción) forma parte de los organismos electorales⁸ y no hay previsión normativa expresa (como sí ocurre con las renunciaciones) que ordene la actuación previa del órgano que integraba el extinto ciudadano.

C) CANCELACIÓN DE CREDENCIALES POR OTRAS CAUSALES

La Sala Constitucional (2010), en la resolución n.º 2010-011352, consideró: “De ahí que, si el legislador amplía las causales para la pérdida de las credenciales a los Diputados por medio de la ley, ese alcance normativo excede el campo de reserva constitucional y en consecuencia la disposición resulta inconstitucional”. Solo el constituyente puede establecer causales de pérdida de credenciales para los representantes populares del Gobierno nacional⁹, razón por la cual en cuerpos normativos, como la Ley contra Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia (Ley n.º 7476), solo se prevé -como sanción a las conductas ilegítimas de los diputados- una “amonestación ética pública”¹⁰.

Esa limitación a la potestad legislativa ordinaria provoca que, en la actualidad, existan pocas causales para la remoción de los legisladores, concentradas estas en básicamente tres: a) aceptar otro empleo público -salvo la docencia universitaria o el asumir una cartera ministerial-, b) contratar con el Estado y c) transgredir el deber de probidad -artículos 111 y 112 de la Constitución Política-. Hasta el momento, la autoridad electoral no ha tenido que gestionar ningún proceso de cancelación de credenciales contra diputados por esos motivos; incluso, el supuesto c) está supeditado al desarrollo de una ley que regule sus pormenores.

⁸ El artículo 104 de la Constitución Política indica que el Registro Civil está “Bajo la dependencia exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones”.

⁹ Incluso debe tomarse en cuenta que, en apariencia, hay causales que ni siquiera el constituyente derivado puede incorporar, pues el TSE, en respuesta a la consulta formulada por la Asamblea Legislativa durante la tramitación del proyecto de reforma constitucional para incorporar la renuncia al partido nominador como motivo de remoción (iniciativa n.º 21.093), señaló que solo una asamblea constituyente podría acordar tal variación al texto político fundamental (ver acta de la sesión n.º 32-2022 del 31 de marzo de 2022).

¹⁰ Igual correctivo se establece en el numeral 27 de la “Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política” (Ley n.º 10.235).

Independientemente de la omisión legislativa en punto al procedimiento para juzgar la inobservancia del citado deber de probidad, lo cierto es que el ordenamiento jurídico, en general, es ayuno en tal tipo de regulaciones. De hecho, el tema no es pacífico, en tanto algunos sectores propugnan porque sean los propios legisladores los que disciplinen a sus pares, mientras que otros consideran que todo el procedimiento debe llevarlo a cabo la autoridad electoral, por el carácter popular del mandato que ostentan los funcionarios.

El TSE ha externado su preferencia por un modelo mixto, en el que el procedimiento lo instruya el propio Poder Legislativo y que el asunto pase a la jurisdicción electoral solo si la falta amerita la cancelación de la credencial. Ese esquema es semejante a lo que ocurre hoy con el régimen disciplinario de los funcionarios municipales de elección popular, y permitiría cumplir con el estándar internacional fijado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del caso *Petro Urrego vs. Colombia*¹¹, según el cual atenta contra el principio de jurisdiccionalidad el que, en un procedimiento administrativo, se resuelva la remoción de representantes populares. En concreto, la magistratura electoral considera que un diseño adecuado sería aquel en el que:

...el trámite para el juzgamiento de diputados -por eventuales faltas al deber de probidad- contemple que sea la propia Asamblea, a través de alguno de sus órganos y luego de la investigación preliminar llevada a cabo por la Procuraduría de la Ética Pública, el que investigue y lleve a cabo el procedimiento correspondiente, instancia que rendiría un informe o dictamen al Plenario Legislativo y este, con base en los hallazgos de la fase de instrucción, adopte la sanción correspondiente; eso sí, si se considera que la falta amerita la cancelación de la credencial, entonces lo acordado en la sede Legislativa se entendería como una recomendación y el asunto deberá pasar a esta Autoridad Electoral para que, en su condición de juez especializado, haga un control de legalidad de las diligencias y se pronuncie, en definitiva, sobre la remoción o no del diputado investigado. De igual modo, en cumplimiento de las exigencias del parámetro convencional, se recomienda dejar establecido en la ley que, en sede electoral, habrá un primer pronunciamiento (que corresponderá a la Sección Especializada) contra el que se puede ejercer un recurso de reconsideración (ante el Pleno de Magistrados propietarios de este Tribunal) (TSE, 2020, acta de la sesión ordinaria n.º 116-2020).

Esa forma de tramitar las solicitudes de cancelación de credenciales contra diputados por faltas al deber de probidad sería igualmente aplicable, en nuestro criterio, a los otros motivos previstos en los artículos 111 y 112 del texto político fundamental.

Sin demérito de lo expuesto es lo cierto que, a la fecha, ninguna gestión de cancelación de credenciales por motivos distintos a la renuncia o al deceso ha superado la fase de admisibilidad, en tanto el vacío normativo se constituye, en sí mismo, en un obstáculo de procedibilidad¹².

¹¹ Sentencia del 8 de julio de 2020.

¹² Existe otro proceso por el que se puede remover a un legislador y es el de beligerancia política; empero, no se le dedica un apartado específico en tanto esas diligencias aplican a todos los funcionarios del Estado; no son privativas de los miembros del Congreso. Sobre este instituto ver el capítulo VIII, título V del Código Electoral.

4. AMPARO ELECTORAL

La Convención Americana de Derechos Humanos, al referirse a las prerrogativas políticas, alude a la igualdad de oportunidades para participar en la dirección de asuntos públicos por sí o a través de mandatarios electos popularmente (artículo 23); estos, luego de ser elegidos en procesos democráticos, desempeñan un rol fundamental de intermediación entre la ciudadanía y el poder, articulando el diálogo político mediante la producción normativa o la generación de política pública, según los intereses del colectivo que les seleccionó y, en general, en pro de los habitantes como un todo. El representante, entonces, debe gozar de las más amplias libertades para, dentro de los límites de la legalidad, poder cumplir con el mandato que le fue otorgado; cualquier obstáculo ilegítimo al desempeño de sus funciones no solo supone una afectación al ejercicio efectivo del puesto público, sino que, en el fondo, es una forma de frustrar el encargo popular hecho a ese servidor.

La autoridad electoral costarricense, a inicios de este siglo, perfiló como derecho fundamental de carácter político-electoral el citado ejercicio efectivo del puesto, de forma tal que su lesión o amenaza puede reclamarse por la vía del recurso de amparo electoral. Con una frase breve en la que se asumía la competencia para garantizar el respeto a la voluntad del electorado se apertura una inveterada línea jurisprudencial que ha servido para que miembros de la Asamblea Legislativa reclamen acciones contrarias al derecho de la Constitución que inciden en sus funciones.

En las sentencias números 172-E-2004 del 21 de enero de 2004 y 2995-M-2004 del 26 de noviembre de 2004, el órgano electoral fue conteste en afirmar que “Tribunal Supremo de Elecciones es garante de la elección popular y le corresponde velar por que se respete la voluntad del pueblo, ejercida mediante el sufragio, donde decidió elegir a sus representantes”.

A la luz de esos precedentes, como se indicaba, varios parlamentarios han acudido a la justicia electoral para reclamar, por ejemplo, que: a) sus agrupaciones políticas les han impuesto llamados de atención ética que obligan a sus fracciones a desconocerlos como miembros suyos¹³; b) los partidos a los que pertenecen les han impuesto como medida cautelar, ante procesos disciplinarios internos, el separarlos de sus bancadas en el Parlamento¹⁴, y c) no los dejan ingresar a una actividad que se lleva a cabo con otras autoridades públicas¹⁵.

El razonamiento de los jueces electorales en las sentencias que resolvieron esos y otros casos se basa en que no toda incorrección tiene efectos sobre el ejercicio del cargo de representación, por lo que solo son recurribles aquellas conductas que comprometan el núcleo de atribuciones del legislador, tal y como pueden serlo las limitaciones al “derecho a integrar comisiones legislativas, participar de los debates, emitir el voto en el plenario u otros foros legislativos, presentar proyectos de ley (o ejercitar el derecho de enmienda

¹³ Ver sentencia del TSE n.º 1571-E1-2016.

¹⁴ Este tema se aborda en la resolución n.º 2719-E1-2020 del TSE.

¹⁵ Sobre el particular, consultar el fallo n.º 370-E1-2008 del TSE.

en los ya presentados) o desarrollar control político” (TSE, 2015, resolución del 15 de diciembre de 2015 dictada en el expediente n.º 470-S-2015). En similar sentido, se ha reconocido que la plena participación en las reuniones de la bancada forma parte de las prerrogativas de los diputados y que una limitación a ello supone una transgresión de los derechos fundamentales del funcionario¹⁶.

Importa resaltar que, siguiendo un razonamiento analógico a lo que ocurre en los gobiernos locales, no es dable que un legislador acuda en amparo para reclamar una inadecuada distribución de oficinas, la denegatoria de asesores por parte del Directorio Legislativo o para que se le permita estar, como miembro, en una comisión específica; esos aspectos, según se ha entendido por la autoridad electoral, forman parte del *interna corporis* del Poder Legislativo y no tienen la entidad suficiente para configurar una violación a prerrogativas del representante en como tal¹⁷.

En este punto conviene reflexionar si sería controlable -en sede electoral- la inobservancia de criterios de proporcionalidad y representación política en las comisiones legislativas y otros foros, en tanto este ha sido un tema que se ha judicializado ante la Sala Constitucional. En sentencias como la n.º 1361-2011 del 4 de febrero de 2011, el citado tribunal de garantías ha estimado recursos de amparo ordinarios en los que la jefatura de fracción combate el acuerdo de la presidencia del Congreso en el que integra, sin observar los citados criterios, órganos legislativos, entendiéndose que ese tema, en la jurisprudencia actual, no supone uno de corte electoral.

Con ese estado jurídico de cosas se podría trazar una frontera, siempre difusa y siempre artificial, a partir de la cual el derecho a integrar comisiones como tal se reclame ante el TSE, mientras que el debate sobre cómo debe estar integrada la comisión (analizada orgánica y estructuralmente) corresponde a estrados constitucionales. Sin embargo, es posible entender que también la búsqueda por la corrección en cómo se integran las instancias parlamentarias pueda tener lugar en la jurisdicción electoral: la proporcionalidad en la representación no es sino una proyección de cómo distribuyó el poder el electorado en las urnas, por lo que una forma de hacer valer la voluntad popular es asegurando que los foros legislativos estén integrados de forma tal que se refleje esa distribución.

¹⁶ En la sentencia n.º 4519-E1-2020 del 14 de agosto de 2020, el TSE resolvió que: no basta que el recurrente tenga la opción de acceder a ciertos beneficios y actos que le corresponden como miembro de una bancada legislativa; el pleno disfrute de sus derechos político-electorales implica que, si es su deseo, pueda asistir a todos los encuentros que, como representante popular, prevea para él el ordenamiento jurídico (incluidas las normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa). De no hacerse así, se estaría generando una odiosa diferenciación entre los miembros de una misma fracción: aquellos con capacidades plenas (participan de todos los actos) y otros con capacidades atenuadas.

¹⁷ Por analogía, resultan aplicables los razonamientos del TSE vertidos en las sentencias números 2921-E1-2020 del 12 de junio de 2020 y 8027-E1-2015 del 14 de diciembre de 2015, en las que, en materia municipal, se dijo que no eran amparables reclamos de regidores relacionados con las comisiones en las que se les nombró y con los recursos humanos y materiales asignados.

Puesto en breve, quienes desempeñen una diputación pueden acudir al TSE para reclamar restricciones o afectaciones al efectivo ejercicio de sus puestos de elección popular; eso sí, el acto que se impugna debe impactar negativamente facultades ligadas a las funciones de legislar y de ejercer control político. En contraposición, conductas no revisables por la autoridad electoral son las descalificaciones, las frases ofensivas o los insultos de unos representantes hacia otros¹⁸.

De otra parte, es menester indicar que se han intentado gestiones de amparo ya no interpuestas por legisladores, sino en contra de ellos, asumiéndose -erróneamente- que el carácter popular de su legitimación origen permite controvertir, en la jurisdicción electoral, sus actuaciones. Ante ello, el órgano electoral ha sido sostenido que:

Al Juez Electoral, en esta vía privilegiada de tutela, solo le corresponde examinar las actuaciones de los funcionarios de elección popular cuando estas incidan negativamente en las libertades político-electorales de uno o varios ciudadanos; en otros términos, el criterio habilitante de la competencia es de carácter objetivo (contenido del acto cuestionado) y no meramente subjetivo (el tipo de funcionario que comete el acto presuntamente ilegítimo) o contextual (el espacio o dinámica en que ocurre el hecho). (TSE, 2016, sentencia n.º 0071-E1-2016).

5. CONSULTAS PRECEPTIVAS: ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL

La Asamblea Legislativa, dentro del procedimiento de producción de la ley, tiene la obligación constitucional de consultar al TSE los proyectos que se relacionen con el fenómeno electoral (numeral 97). Hasta hace relativamente poco tiempo, se había entendido que tal imperativo regía únicamente para *lege ferenda* vinculadas con la legislación ordinaria, aunque la costumbre parlamentaria era que, en las iniciativas sobre reformas parciales al texto político fundamental, también se recababa el criterio de la autoridad electoral.

En 2018, la Sala Constitucional, en la respuesta a la consulta preceptiva del proyecto n.º 19.116 (cuya pretensión normativa era reducir el plazo entre la primera y la segunda ronda electoral), hizo ver que la disposición del referido artículo 97 es plenamente aplicable a proyectos de reforma constitucional y que, además, la comparecencia de uno de los integrantes del órgano electoral -a una comisión- no sustituía la consulta formal al pleno de magistrados¹⁹.

¹⁸ Este criterio se desarrolla en la sentencia n.º 5870-E1-2018 del 3 de setiembre de 2018..

¹⁹ Este criterio se desarrolla en la sentencia n.º 5870-E1-2018 del 3 de setiembre de 2018.

Entonces, so pena de viciar el iter legislativo, el Congreso debe consultar al TSE los proyectos de reforma parcial a la Constitución y los relacionados con leyes que se vinculen con los actos relativos al sufragio²⁰.

La oposición de la magistratura electoral al contenido de las iniciativas obliga a que, para su aprobación en segundo debate, se requiera una mayoría calificada en la votación. Sobre esa línea, seis meses antes y cuatro meses después de una elección (nacional o municipal) la Asamblea Legislativa “no podrá, sin embargo, convertir en leyes los proyectos sobre dichas materias respecto de los cuales el Tribunal Supremo de Elecciones se hubiese manifestado en desacuerdo” (ordinal 97 de repetida cita).

Pese a que la regla parcialmente transcrita no introduce ningún matiz, como podría serlo que tal lapso de veda aplica para aquellas variaciones normativas que pretendan ejecutarse en el proceso comicial en curso, lo cierto es que los jueces constitucionales entendieron que así era como operaba la cláusula. En la sentencia n.º 2022-6119, el tribunal constitucional precisó que no había inconveniente para que la Asamblea Legislativa convirtiera en ley el otrora proyecto n.º 21.810, iniciativa a la que la autoridad electoral, por acuerdo adoptado en su sesión n.º 6-2022 del 20 de enero de 2022, se había opuesto²¹.

Ese proyecto fue definitivamente aprobado en segundo debate -con 48 votos a favor- el 29 de marzo de 2022²², sea dentro de los cuatro meses posteriores a una elección nacional, situación que hubiera sido imposible si la Sala Constitucional, en la referida sentencia (correspondiente a la opinión consultiva formulada por los legisladores luego del primer debate), no hubiera señalado, en su cuarto considerando, que:

En esta coyuntura [referido a la separación de las elecciones municipales de los comicios nacionales], el numeral 97 debe interpretarse en el sentido de que la objeción del proyecto de ley ha de estar referida a la respectiva elección, en cuyo caso si un proyecto de ley hace referencia (sic) las elecciones municipales y no se está en el periodo electoral para elegir autoridades municipales, la objeción del Tribunal Supremo de Elecciones no tendría el efecto de suspender temporalmente la potestad de legislar, sino únicamente agravarla, es decir, finalizado el segundo debate, en la votación definitiva el proyecto de ley para su aprobación requerirá la mayoría calificada de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

²⁰ En el sentido abarcativo que le ha dado la jurisprudencia electoral, ese enunciado comprende:

actos relativos al sufragio a que aluden tales normas constitucionales, son todos aquellos vinculados directa o indirectamente al “sufragio” definido por la propia Constitución en su artículo 93 y no otro. Ahora cabe agregar, por el mismo procedimiento interpretativo autorizado por la Carta fundamental y como una consecuencia lógica y jurídica, que también tienen ese mismo carácter, los actos que no sólo directa o indirectamente sean “relativos al sufragio”, sino también los posteriores a éste. Nadie podría negar la relación con el sufragio del proceso de escrutinio de los votos, la declaratoria de elección, las nulidades de ésta y la comunicación de la declaratoria, equivalente a la entrega de credenciales (artículos 102, incisos 7) y 8) de la Constitución Política y 142 y siguientes concordantes del Código Electoral) y, sin embargo, tienen lugar con posterioridad al sufragio. Por estas razones, no deben ser extraños al derecho electoral los hechos posteriores al sufragio atribuidos a un diputado o a otro funcionario de elección popular y que la propia Constitución sancione con la pérdida de su credencial (TSE, 1996, sentencia n.º 18).

²¹ La iniciativa versaba sobre la limitación a la reelección sucesiva de autoridades locales, aspecto que el TSE considera librado a la discrecionalidad legislativa. No obstante, el proyecto ahora convertido en ley (n.º 10.183) establece que, por ejemplo, las personas con dos o más períodos consecutivos en una alcaldía no podrán postularse a ningún cargo municipal de elección popular, pues, para ello, deberán esperar dos ciclos electorales (ocho años), lo que el pleno de magistrados electorales entendió como un vaciamiento del derecho de participación política, motivo sobre el que se fundamentó la oposición.

²² Ver acta de la sesión del plenario legislativo n.º 105 del 29 de marzo de 2022. El resultado de la votación se puede apreciar en la página 48 de ese documento.

Ese condicionante -introducido jurisprudencialmente- provoca un atemperamiento del rigor constitucional en cuanto a la suspensión de la potestad legislativa en asuntos objetados por el TSE, con lo cual se readecúa la pauta para entender, en adelante, que la oposición de la citada institución solo tiene la entidad suficiente para evitar el segundo debate de proyectos de ley que incidan en los comicios que estén cerca de celebrarse.

Como una discusión al margen del caso concreto, debe reflexionarse si la norma del artículo 97 es electoral (como parece serlo), ya que, a tenor de lo que establece el numeral 102.3 de la Constitución Política, solo la magistratura electoral podría graduarla como un efecto directo de su interpretación; no obstante, luego de conocerse el mencionado fallo, el TSE no disputó tal competencia, por lo que, a este momento, el llamado poder de veto electoral (Sobrado, 2005 y Brenes, 2013) está supeditado a la correspondencia entre el tipo de dinámica comicial y el contenido de las iniciativas.

Importa señalar que la Asamblea Legislativa, pese al mandato de consulta en los proyectos sobre materia electoral, suele pedir el criterio del órgano electoral en propuestas normativas de otra naturaleza, supuesto en el que, si eventualmente existe objeción, no serían aplicables los alcances del numeral 97. En similar sentido, si en el proyecto en análisis se entreveran temas vinculados al sufragio y otros distintos de aquel, entonces solo sobre los primeros se podrán ejercitar las facultades derivadas de los términos de la norma constitucional en comentario.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester subrayar que las objeciones del TSE, en lo que a tópicos electorales respecta, pueden serlo por razones de conveniencia, por aspectos técnicos, por valoraciones de constitucionalidad y por motivos de oportunidad; empero, independientemente de cuál sea el fundamento de la oposición, deben entenderse aplicables las consecuencias del ordinal 97.

Según el clásico criterio de interpretación jurídica, si el legislador (en este caso el constituyente) no hizo diferenciación, el operador no puede hacerla. Al no precisar el texto constitucional qué tipo de disconformidades son las que fuerzan una votación calificada o, según el momento del cronograma electoral, la imposibilidad de convertir en ley la iniciativa, entonces lo relevante no es la justificación que se dé para controvertir la propuesta, sino más bien, la oposición misma. De hecho, así lo ha entendido el TSE en proyectos específicos; por ejemplo, en la conclusión al análisis de la iniciativa n.º 16.876, se le hizo ver a la Asamblea Legislativa:

... esta Magistratura Electoral concluye:

- a. Oponerse a la iniciativa en cuanto obliga al TSE a fiscalizar los cabildos, siendo que en estos mecanismos de participación ciudadana no se ejerce el sufragio.
- b. Estar de acuerdo con que se incluyan dentro de sus atribuciones la organización, dirección y vigilancia de los plebiscitos revocatorios de mandato, siempre que, de previo, el proyecto incorpore lo señalado en el apartado V.b.
- c. Por razones de oportunidad y conveniencia, oponerse a que se le asigne al Organismo Electoral la responsabilidad de organizar el resto de consultas populares (referendos y plebiscitos).

- d. Objetar la iniciativa en los artículos 19, 178 inc. e) y 180 por las razones de constitucionalidad que han sido apuntadas.
- e. Hacer ver a los legisladores que aprobar los numerales 182 y 183 provocaría una derogatoria del contenido normativo que actualmente tienen esos artículos.

Las objeciones jurídicas y de oportunidad que se han realizado, lo son en los términos y alcances del artículo 97 de la Constitución Política [el resaltado no pertenece al original] (TSE, 2015, acta de la sesión ordinaria n.º 29-2015).

6. SOLICITUD DE OPINIONES CONSULTIVAS

A la luz de lo prescrito en los artículos 102.3 de la Constitución Política y 12 incisos c) y d) del Código Electoral, el TSE atiende solicitudes de opinión consultiva que le planteen los jefes de las instituciones públicas en relación con normas o situaciones de naturaleza electoral.

Como órgano del Estado, la Asamblea Legislativa también puede echar mano de tal posibilidad; eso sí, la regla de legitimación activa, según lo han delineado los precedentes, es que la gestión la promueva el Directorio Legislativo, sin que se les reconozca a los diputados la facultad de instar de forma directa. Puntualmente, en la sentencia n.º 4268-E8-2017 del 6 de julio de 2017, se estableció: “El artículo 12 inciso d) del Código Electoral señala que se pueden evacuar consultas de los jefes de los entes públicos que tienen un interés legítimo en la materia electoral; legitimación que, en vía de principio, ampara al Directorio de la Asamblea Legislativa”²³.

Podría pensarse que el régimen de consulta preceptiva (desarrollado en el apartado anterior) y este son concurrentes o que funcionan alternativamente, pero, en realidad, son excluyentes: cuando la inquietud del Congreso tiene relación directa con un proyecto de ley, el criterio del órgano electoral deberá obtenerse mediante la consulta preceptiva del numeral 97 constitucional.

En contraposición, si la duda versa sobre aspectos puntuales del ejercicio del cargo de los representantes, normas vigentes que regulan el fenómeno electoral, pautas sobre los partidos políticos, etc., la opción para obtener la postura de la autoridad electoral es presentar una solicitud de opinión consultiva. Esa diferenciación ha operado en la práctica sin que, de manera explícita, se contemplara en alguna de las fuentes del ordenamiento jurídico. No obstante, en un relativamente reciente fallo, el TSE dejó establecido que:

²³ Esa tesis se ha sostenido, entre otras, en las resoluciones números 5202-E8-2021 del 7 de octubre de 2021 y 0778-E8-2022 del 2 de febrero de 2022.

...no resulta propio que esta Magistratura atienda solicitudes de opinión consultiva de legisladores cuando versen sobre aspectos propios de un proyecto de ley en trámite; el cauce constitucionalmente previsto para ello es la consulta obligatoria normada en el citado numeral 97. De hecho, este Pleno, en la sesión ordinaria n.º 6-2022 del 6 de enero del año en curso, dio su criterio en punto a la iniciativa legislativa n.º 21.810. (TSE, 2022, resolución n.º 0778-E8-2022).

Ese pronunciamiento, al haberse dado en una gestión consultiva, adquiere el carácter vinculante *erga omnes*, por lo que es dable afirmar que, en la actualidad, en una fuente no escrita de derecho (la jurisprudencia electoral lo es²⁴) se ha sentado el parámetro para discernir cuándo el Poder Legislativo debe accionar por el numeral 97 constitucional o invocando el citado artículo 12 del Código Electoral.

Para ilustrar los escenarios en los que es viable incoar diligencias consultivas fuera del procedimiento legislativo pueden mencionarse: a) la petición desde el Parlamento para que el TSE aclarara cómo se sustituiría a una legisladora durante su licencia de maternidad (sentencia n.º 1211-E8-2008); b) pregunta del Directorio acerca de si era legítimo exigir a un legislador completar su esquema de vacunación (resolución n.º 5202-E8-2021); c) interrogante sobre los alcances del artículo 142 del Código Electoral (voto n.º 0759-E8-2010); y d) consulta de un legislador sobre el esquema de conteo definitivo y escrutinio de los votos en la legislación de 2009 que, a su vez, se acumuló a la respetiva interpretación del numeral 197 del citado código (fallo n.º 5721-E8-2009).

Por último, es necesario aclarar que los diputados, mencionando su condición de tales, suelen recurrir ante la magistratura electoral a plantear consultas sobre aspectos relativos al sufragio y sus pormenores; empero, esas diligencias no pueden entenderse como una relación o una interacción entre los órganos electoral y legislativo, ya que son gestiones atendidas igual que como ocurre con planteamientos de otros funcionarios públicos.

7. PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY Y ASESORÍA TÉCNICA EN INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Por su especialidad técnica y competencial, el TSE ha acompañado el quehacer legislativo más allá de su rol de evacuar las consultas preceptivas en los términos del artículo 97 constitucional. En 2001, la magistratura presentó a la Asamblea Legislativa el texto base de lo que, ocho años después, se convirtió en la Ley n.º 8765, el Código Electoral actualmente vigente.

En esa legislación se estatuyó, como un deber de la institución, el acompañar al Parlamento en iniciativas favorables a mejorar los sistemas político y electoral (inciso m. del numeral 12 del referido cuerpo normativo) y el promover los cambios que necesite el ordenamiento. Pese a ello, el entramado jurídico no dotó al TSE de iniciativa en la formulación de la ley, por lo que, cuando se ha considerado imprescindible someter a

²⁴ Artículo 3 del Código Electoral.

discusión una *lege ferenda*, la autoridad electoral ha entregado -en la Secretaría del Directorio- la iniciativa que elaboró, con el fin de que algún diputado la respalde (con su firma) para que ingrese en la corriente legislativa.

Ese escenario se presentó en 2013, en medio de una situación de incertidumbre por la suspensión de las normas que regulan el principal instrumento de financiamiento partidario: los certificados de cesión de la contribución del Estado a los partidos políticos. A pocos meses de los comicios de 2014, el órgano electoral propuso varios cambios normativos para paliar los efectos de la resolución de curso de una acción de inconstitucionalidad interpuesta, entre otros, contra los artículos 115 a 119 del Código Electoral; en concreto, las variaciones que se propusieron consistían en: a) creación de las franjas electorales, b) incentivos fiscales para pequeñas donaciones, c) transporte gratuito de electores, d) robustecimiento de las atribuciones del fiscal partidario, e) cambio en la forma de publicitar los estados financieros anuales de las agrupaciones, y f) incremento del monto correspondiente al financiamiento anticipado y que este sea permitido en los comicios municipales. Esas propuestas fueron acogidas por un grupo de parlamentarios que, al suscribir el documento, permitieron que se les asignara el expediente legislativo n.º 18.739, texto que, vale decir, no tuvo mayor avance en su tramitación.

Un destino distinto a ese tuvo el proyecto -creado desde el TSE- para el cobro de reposición de cédulas de identidad: la Presidencia de la Asamblea Legislativa firmó la iniciativa para que comenzara el periplo parlamentario, recorrido que culminó con su aprobación definitiva, en segundo debate, el 26 de abril de 2022²⁵. Después de la sanción del Poder Ejecutivo, el entonces expediente n.º 22.822 se convirtió en la ley n.º 10.243.

En lo que respecta a la labor de asesoría, existen dos formas de aconsejar al Parlamento: a) con la designación de funcionarios electorales que, en calidad de asesores técnicos, asisten a las sesiones de la comisión en la que se discute un proyecto de reforma electoral, y b) habilitando intercambios en grupos de trabajo para la elaboración o revisión de textos legislativos. Como experiencia exitosa de la primera modalidad indicada se puede citar el nombramiento de un servidor electoral²⁶ que acompañó el proceso de discusión, análisis, elaboración de textos sustitutivos, etc. de lo que en un primer momento se llamó “proyecto de Ley contra el acoso político y la violencia política contra las mujeres” (iniciativa n.º 18.729) y que, finalmente, se aprobó con la denominación “Ley para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en la política” (Ley n.º 10.235).

De otra parte, como sinergias entre el personal de los despachos de los diputados (modalidad b.) y los funcionarios electorales para la confección de propuestas legislativas, sin ser exhaustiva la enumeración, se pueden traer a colación los proyectos de ley números 19.507 (impulsa un sistema equivalente a franjas

²⁵ Ver acta de la sesión ordinaria del plenario legislativo n.º 110 del 26 de abril de 2022, puntualmente las páginas 28 y 29.

²⁶ A petición de una integrante de la Comisión Especial Permanente de la Mujer, el TSE, por acuerdo adoptado en la sesión n.º 104-2013 del 14 de noviembre de 2013, nombró un funcionario para “fundamentar” y “retroalimentar” el expediente n.º 18.719.

electorales para los comicios municipales)²⁷ y 22.177 (transitorios al Código Electoral para el proceso 2022 por el impacto de la COVID-19)²⁸.

8. CONCLUSIONES

Después de un repaso por los procesos y los escenarios en los que el TSE y la Asamblea Legislativa tienen algún tipo de relación, es dable concluir que esos dos órganos, a lo largo del cuatrienio, mantienen una dinámica constante y que esta no se reduce a que la autoridad electoral organiza el proceso en el que son electos los representantes populares. Desde esa perspectiva, tenemos que:

- Como forma de materializar el resultado de la votación, el órgano electoral emite las declaratorias de elección de los diputados a la Asamblea Legislativa, acto previo a la emisión de las credenciales, entendidas estas como el documento que evidencia “la decisión soberana del Tribunal que confirma y legitima la voluntad popular y la hace jurídicamente operante para todos los efectos...”.
- La cancelación de credenciales es un proceso propio de la jurisdicción electoral que puede darse por causales no contenciosas (renuncia y deceso) o por motivos sancionatorios. En este último caso, no existe mayor desarrollo normativo de cuál iter procesal seguir; eso sí, el órgano jurisdiccional decisor debe ser el Tribunal Supremo de Elecciones so pena de incumplirse con los parámetros constitucional y convencional en lo que respecta a la remoción de representantes populares.
- El TSE, en su dimensión de tribunal de garantías para los derechos político-electorales, tutela -vía amparo electoral- la posibilidad de ejercer efectivamente el cargo de representación, lo cual incluye la posibilidad real de “integrar comisiones legislativas, participar de los debates, emitir el voto en el plenario u otros foros legislativos, presentar proyectos de ley (o ejercitar el derecho de enmienda en los ya presentados) o desarrollar control político”. Otro tipo de acciones como lo son el pedir integrar una comisión específica, el reclamo por malos tratos de compañeros parlamentarios o la incorrecta asignación de recursos humanos o materiales para el desempeño de la función no son, por regla de principio, atendibles en la jurisdicción electoral.
- La Asamblea Legislativa debe consultar al TSE todos los proyectos de ley relacionados con la materia electoral; la objeción de la magistratura electoral (por cualquier motivo) obliga a la votación gravosa del proyecto en segundo debate (38 votos) o, en los seis meses anteriores y cuatro posteriores a los comicios, impide totalmente la aprobación de la iniciativa, siempre y cuando esta tenga que ver con reglas aplicables al proceso en curso. Caso contrario, solo aplica la regla de la votación calificada.

²⁷ En el acta de la sesión ordinaria n.º 93-2021 del 28 de octubre de 2021, la magistratura electoral reconoce la asesoría brindada a varias fracciones parlamentarias para elaborar el proyecto de ley n.º 19.507.

²⁸ Este proyecto se convirtió en la Ley n.º 9934, cuyas normas coadyuvaron a mitigar los efectos de la pandemia sobre las dinámicas partidarias y favoreció la participación política de esas plataformas mediante el atemperamiento de requisitos para la presentación de sus candidaturas.

- El Poder Legislativo, por intermedio de su directorio, puede solicitar opinión consultiva al TSE, siempre que se trate de aspectos electorales y que no pretenda obtenerse, por esa vía, un criterio relacionado con un proyecto de ley en curso; en ese escenario, lo que procede es la consulta preceptiva prevista en el numeral 97 de la Constitución Política.
- El TSE puede acompañar el proceso legislativo asesorando a las bancadas para la presentación de proyectos de ley, designando enlaces y asesores técnicos en comisiones específicas y, aún sin iniciativa en la formulación de la ley, elaborando propuestas para que, al ser acogidas por un legislador, ingresen a la corriente legislativa.

Como puede apreciarse, son considerables los espacios en los que el Parlamento y el órgano electoral trabajan conjuntamente, por lo que una comprensión y una reflexión constante de esas dinámicas servirá para aprovechar -de mejor manera- ese marco institucional. El objetivo debe ser siempre la búsqueda de oportunidades para la consolidación de la democracia como ese derecho humano de los pueblos de las Américas (Carta Democrática Interamericana, 2001, artículo 1).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (2001). Carta Interamericana. Recuperada de http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1961). Reglamento de la Asamblea Legislativa. Recuperado de http://www.asamblea.go.cr/ca/Reglamentos%20de%20la%20Asamblea/Reglamento_de_la_Asamblea_Legislativa.pdf

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2022a). Acta de la sesión del Plenario Legislativo n.º 105 del 29 de marzo de 2022.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2022b). Acta de la sesión del Plenario Legislativo n.º 32-2022 del 31 de marzo.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (2022c). Acta de la sesión del Plenario Legislativo n.º 110 del 26 de abril.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 22.822.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 22.177.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 21.810.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 21.093.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 19.507.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 19.116.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 18.739.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 18.719.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Expediente legislativo n.º 16.876.

Brenes, L. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

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

Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Recuperada de <https://tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2020). Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia del 8 de julio de 2020.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1978). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Recuperada de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/17229a.pdf>

Ley para la gestión de las reposiciones de las cédulas de identidad. Ley n.º 10.243 del 5 de mayo de 2022. Publicada en La Gaceta n.º 95 del 24 de mayo de 2022. San José: Costa Rica: Imprenta Nacional.

Ley para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en la Política. Ley n.º 10.235 del 3 de mayo (2022). Publicada en el Alcance n.º 98 a La Gaceta n.º 90 del 17 de mayo de 2022. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Ley que limita la reelección indefinida de las autoridades locales. Ley n.º 10.183 del 5 de abril de 2022. Publicada en el Alcance n.º 73 de La Gaceta n.º 68 del 8 de abril de 2022. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Ley de ahorro para la campaña política de 2022: reducción de la deuda política y para facilitar los procesos de renovación de estructuras partidarias. Ley n.º 9934 del 19 de enero (2021). Publicada en el Alcance n.º 24 a La Gaceta n.º 25 de 5 de febrero de 2021. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia. Ley n.º 7476, del 3 de febrero (1995). Publicada en La Gaceta n.º 45 del 3 de marzo de 1995. San José, Costa Rica: Imprenta Nacional.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2010). Resolución n.º 2010-011352 de las 15:05 horas del 29 de junio.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2011). Resolución n.º 1361-2011 de las 9:41 horas del 4 de febrero.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2018). Resolución n.º 6548-2018 de las 12:04 horas del 24 de abril.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2022). Resolución n.º 2022-6119 de las 13:15 horas del 16 de marzo.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2001). Resolución n.º 2001-246 de las 10:20 horas del 4 de mayo de 2001.

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2005). Resolución n.º 2005-00300 de las 11:10 horas del 29 de abril.

Sobrado, L. (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Investigaciones Jurídicas.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (1966). Resolución n.º 18 de las 9:00 horas del 10 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2004a). Resolución n.º 172-E-2004 de las 9:15 horas del 21 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2004b). Resolución n.º 2995-M-2004 de las 15:20 hora del 26 de noviembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2008a). Resolución n.º 370-E1-2008 13:45 horas del 5 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2008b). Resolución n.º 1211-E8-2008 de las 12:00 horas del 11 de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2009). Resolución n.º 5721-E8-2009 de las 11:00 hora del 18 de diciembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2010). Resolución n.º 0759-E8-2010 de las 15:35 horas del 5 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2013). Acta de la sesión ordinaria n.º 104-2013 del 14 de noviembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2015a). Resolución n.º 1122-E1-2015 de las 9:35 horas del 27 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2015b). Acta de la sesión ordinaria n.º 29-2015 del 27 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2015c). Resolución n.º 8027-E1-2015 de las 11:15 horas del 14 de diciembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2015d). Resolución de las 10:45 horas del 15 de diciembre dictada en el expediente n.º 470-S-2015.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2016a). Resolución n.º 0071-E1-2016 de las 12:10 horas del 5 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2016b). Resolución n.º 1571-E1-2016 de las 9:15 del 4 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2017). Resolución n.º 4268-E8-2017 de las 14:15 horas del 6 de julio.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2018). Resolución n.º 5870-E1-2018 de las 10:30 horas del 3 de setiembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2019). Resolución n.º 4478-M-2019 de las 9:30 horas del 10 de julio.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2020a). Acta de la sesión ordinaria n.º 116-2020 del 3 de diciembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2020b). Resolución n.º 2719-E1-2020 de las 9:40 horas del 12 de mayo.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2020c). Resolución n.º 2921-E1-2020 de las 9:00 horas del 12 de junio.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2020d). Resolución n.º 4519-E1-2020 de las 9:15 horas del 14 de agosto.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2021a). Acta de la sesión ordinaria n.º 93-2021 del 28 de octubre.

Tribunal Supremo de Elecciones (de la República de Costa Rica (2021b). Resolución n.º 5202-E8-2021 de las 11:30 horas del 7 de octubre.

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2022a). Acta de la sesión ordinaria n.º 6-2022 del 20 de enero.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica (2022b). Resolución n.º 0778-E8-2022 de las 14:40 horas del 2 de febrero.

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de la República de Costa Rica (2022c). Resolución n.º 0881-E5-2022 de las 12:40 horas del 11 de febrero.

DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO: DOS TESIS CONSTITUCIONALES

Luis Diego Brenes Villalobos*

<https://doi.org/10.35242/RDE.2022.34.3>

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 17 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio de 2022

Resumen: El Tribunal Supremo de Elecciones, mediante resolución n.º 1456-E8-2018, aclaró los alcances del artículo 96.2 constitucional respecto del derecho que a la contribución estatal tienen los partidos políticos. Dos tesis se exponen: el criterio de mayoría reconoce ese derecho, respecto de los partidos nacionales, únicamente a los que logren el 4 % de los votos válidos a escala nacional; en tesis de minoría se defiende que cualquier partido, independientemente de su escala nacional o provincial, que consiga ese umbral del 4 % de los votos en una o varias provincias, individualmente consideradas, también tiene derecho a la contribución del Estado. El ensayo repasa ambas lecturas, con énfasis en la segunda, cual caso típico de interpretación de norma constitucional electoral con una incidencia real en el reparto final que se hace de la deuda política.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Deuda política / Contribución estatal / Interpretación constitucional / Partidos políticos nacionales / Partidos políticos provinciales.

Abstract: The Supreme Electoral Tribunal, through resolution n.º 1456-E8-2018, clarified the scope of constitutional article 96.2 regarding the right political parties have to the contribution of the State. There are two theses: the criterion of the majority acknowledges this right, regarding national parties, solely for those achieving 4% at a national scale; the thesis of the minority argues that any party, regardless of a provincial or national scale, that reaches the threshold of 4% of the votes in one or several provinces, individually considered, also has the right to the contribution of the State. The essay reviews both readings, emphasizing the second one as a typical case of interpretation of the constitutional electoral norm with a real incidence in the final distribution of the political debt.

Key Words: Party funding / Constitutional interpretation / National political parties / Provincial political parties.

* Costarricense, abogado y politólogo, correo dbrenes@tse.go.cr. Doctor en Ciencia Política y diploma de Especialización en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca, España. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (UNED) y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Profesor asociado de la Facultad de Derecho en la UCR. Funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones desde el año 2003, donde actualmente se desempeña como magistrado suplente. Principales líneas de investigación: elecciones, sistemas electorales, judicial politics, justicia electoral y constitucional.

El autor agradece la revisión y los comentarios efectuados por el par ciego de la Revista de Derecho Electoral.

1. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

En una lectura rígida y literal, el artículo 96.2 de la Constitución Política, al definir qué partidos políticos tendrán derecho a la contribución del Estado, estipula una división absoluta entre partidos políticos a escala nacional y provincial. Tal comprensión de la norma condujo, en su momento, a que el Tribunal Supremo de Elecciones considerara que, únicamente, tenían derecho a recibir el aporte estatal los partidos nacionales que obtuvieran el 4 % de los votos válidamente emitidos en la elección respectiva; mientras que los partidos provinciales podían acceder a la contribución si obtenían el 4 % de los votos válidos en la provincia correspondiente o si lograban elegir al menos una diputación (acuerdo adoptado por mayoría en sesión n.º 11369 celebrada por el TSE el 1.º de abril de 1998).

Si bien esa diferenciación se comparte, importa advertir y aclarar que esta división lo es únicamente respecto de los partidos provinciales que solo participan en una provincia. Lo anterior por cuanto la norma constitucional no refiere expresamente al escenario de los partidos políticos nacionales que solo participan en una o varias provincias o bien, aun cuando participan en todas, su éxito electoral y derecho a la contribución estatal, a pesar de su carácter nacional, se limita a una o varias provincias.

Sobre esos escenarios no previstos, dos ejemplos concretos han surgido en la práctica y, por ende, la jurisprudencia electoral ha tenido que atenderlos en diferentes momentos y de manera diferenciada: 1) el partido nacional que, aunque no logra el 4 % a nivel nacional, sí alcanza una diputación (supuesto que fue atendido por el TSE en la resolución n.º 591-E-2002 del 19 de abril de 2002) y 2) el partido nacional que no logra el 4 % a nivel nacional, tampoco consigue al menos una diputación, pero sí alcanza el 4 % de votos válidos emitidos en una o varias provincias (criterio sostenido por la mayoría del TSE en la resolución n.º 1297-E-2006 del 6 de abril de 2006).

Producto de un cambio en la integración de la magistratura electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones, en el año 2012, varió la línea jurisprudencial citada para adoptar la postura de minoría expuesta inicialmente en la resolución n.º 1297-E-2006. De esta forma, en la resolución n.º 2347-E8-2012 del 22 de marzo de 2012, el Tribunal Supremo de Elecciones interpretó el numeral 96 de la Constitución Política y expuso, de nuevo por mayoría y a modo de resumen, que:

- a) para acceder a la contribución del Estado, un partido político inscrito a escala nacional que postule únicamente candidaturas a la Presidencia de la República, sin candidaturas diputadiles, o solo con candidaturas a diputaciones en todas o en algunas provincias debe alcanzar, al menos, el 4 % de la sumatoria de los votos válidos emitidos para presidencia y para diputaciones;
- b) esa misma regla se aplica a las coaliciones que se formalicen con el afán de inscribir únicamente candidaturas a la Presidencia de la República y, en ese supuesto, si un partido coaligado decide hacer de manera independiente postulaciones a diputaciones, este debe obtener un apoyo electoral igual o superior al 4 % del total de los votos válidamente emitidos para presidencia y diputaciones; y

- c) en cualquier caso, los partidos que consigan elegir al menos una diputación tendrían derecho a la contribución estatal.

Ante estos antecedentes y cambios jurisprudenciales (votos de mayoría que pasaron a minoría y viceversa), y en atención a la opinión consultiva formulada por el Comité Ejecutivo Superior del Partido Accesibilidad Sin Exclusión en febrero del 2018, el Tribunal Supremo de Elecciones dictó la resolución n.º 1456-E8-2018 del 7 de marzo del 2018, criterio hermenéutico que reitera, por mayoría, la tesis también de mayoría del año 2012, pero en la cual se suman nuevos argumentos al criterio de minoría. Este ensayo continúa su repaso en esa nueva lectura y perspectiva del voto de minoría.

2. NUEVAS CONSIDERACIONES EN LA DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PARTIDARIO

El presente ensayo defiende que las dos interpretaciones del Tribunal Supremo de Elecciones efectuadas en 2002 (criterio por unanimidad) y 2006 (tesis de mayoría en aquel momento) representan, leídas en su conjunto y de manera complementaria, la adecuada comprensión del inciso 2) del numeral 96 de la Constitución Política. Es decir, se entiende que un partido político inscrito a escala nacional debe tener derecho a la contribución si alcanza al menos un 4 % de los sufragios válidamente emitidos a escala nacional o en su defecto, si en cualquier provincia donde compite para la elección diputadil, alcanza el 4 % de la votación o elige al menos una diputación. La integración de ambas tesis jurídicas permite superar una lectura apegada a la literalidad de la norma, pero, adicionalmente, atendiendo a la finalidad del financiamiento estatal a los partidos políticos, se guía en su interpretación por los principios constitucionales de garantías de representación para las minorías y garantías de pluralismo político (artículos 95.6 y 95.7 de la Constitución Política).

En coincidencia con la tesis de mayoría del Tribunal Supremo de Elecciones expresada en su momento en la resolución n.º 1297-E-2006, tesis que en el 2012 pasaría a constituirse en criterio de minoría, se comparte que:

A efecto de propiciar en la medida de lo posible una mejor y equitativa forma de distribución de las sumas destinadas para ello, y siguiendo el espíritu e inteligencia de la referida resolución 591-E-2002, la nueva integración de este Tribunal, reconociendo el gran esfuerzo que los partidos políticos inscritos a escala nacional despliegan en cada una de las provincias en pos de captar la simpatía y el voto de los electores, y en tanto los partidos políticos inscritos en escala nacional se entienden también inscritos en escala provincial, en los términos del artículo 66 del Código Electoral [artículo 51 párrafo final del Código Electoral vigente], haciendo uso de sus competencias constitucionalmente dispuestas, interpreta los alcances del inciso 2) del artículo 96 de la Constitución Política, en el sentido de que también tienen derecho a recibir la contribución estatal, aquellos partidos políticos inscritos a escala nacional que, pese a no alcanzar el porcentaje mínimo establecido en esa escala, ni haber logrado elegir un diputado, sí alcanzaron el 4 % como mínimo, en alguna o varias provincias individualmente consideradas. Dado ese caso, el monto de la contribución estatal deberá calcularse sobre la base de los votos

válidamente emitidos para diputados en la provincia en que hubiere alcanzado ese 4 % y, si hubiere logrado ese porcentaje en más de una provincia, el monto se obtendrá de la suma de los votos válidamente emitidos de esas provincias.

Tal interpretación es, además, congruente con la voluntad del constituyente derivado al momento de reformar el artículo 96 de la Constitución Política en 1997. Según lo advertía el Tribunal en la resolución n.º 591-E-2002, antes referida, que también se entiende de aplicación directa al caso concreto:

Este argumento, además, se conforma con el manifiesto objetivo de los legisladores que tuvieron a su cargo el estudio de la reforma a varios artículos de la Constitución Política, entre ellos, el número 96. El expediente legislativo evidencia una voluntad ampliativa y no restrictiva en materia de distribución del aporte estatal a los partidos políticos. Al respecto, la respectiva Comisión Especial, en su Informe Unánime Afirmativo, dijo:

4. Consideramos que la reforma del artículo 96 de la Constitución Política, pretende distribuir de mejor modo el aporte del Estado a los partidos políticos y tienen como objeto generar un mayor equilibrio dentro de nuestro Sistema de Partidos, de tal suerte que el aporte del Estado se distribuya del modo más equitativo posible. 5.- Por otra parte la Sala Constitucional, en resolución número 980-91 de las trece horas y treinta minutos del 24 de mayo de 1991, había manifestado con buen criterio, y en relación con el artículo 98 constitucional, que el derecho a la formación de partidos políticos es un derecho fundamental respecto del cual no cabe hacer discriminación alguna, que uno de los aspectos básicos del sistema costarricense es el pluripartidismo, principio que por lo demás tiene rango constitucional, y que cualquier norma que atente contra ese mismo principio ha de tenerse como inconstitucional. Por lo anterior esta Comisión considera de la mayor importancia la reforma a este artículo por cuanto son en un todo aplicables al financiamiento estatal para los partidos y que un modo de llevar hasta sus últimas consecuencias este principio, está en repartir la contribución estatal entre los partidos que hayan participado en la elección, a nivel nacional o provincial, en estricta proporción al número de votos obtenidos (...) (expediente n.º. 12.138, tomo I, folios 221 a 222).

Además de lo expuesto por la tesis de mayoría del Tribunal Supremo de Elecciones en el antecedente jurisprudencial del 2006, así como el criterio unánime del 2002, se estima que el Código Electoral del 2009 muestra y evidencia tanto normas como prácticas que abonan a entender a un partido político nacional también como un partido político provincial. De particular importancia, y a modo de ejemplos sistematizados, se señalan los siguientes 4 puntos:

- 1) el artículo 51 expresamente dispone que “El partido político inscrito a escala nacional se entenderá que lo está a escala provincial y cantonal en todas las provincias y cantones del país”;
- 2) los numerales 48 y 83 permiten la inscripción de coaliciones para candidaturas comunes en cualquier escala, incluso entre agrupaciones de distinta escala;

3) el artículo 99 creó el financiamiento estatal para elecciones municipales mediante una fórmula de distribución de la contribución estatal que les reconoce a los partidos políticos ese derecho, independientemente de su escala, cuando alcancen al menos un 4 % de los sufragios válidamente emitidos en el cantón respectivo para la elección de alcaldía o elijan al menos una regiduría; y

4) se ha permitido que partidos inscritos a escala nacional participen únicamente en algunas de las circunscripciones provinciales (caso del Partido Liberal Progresista en las elecciones nacionales de 2018 o el Partido de los Trabajadores -posteriormente desinscrito- en las elecciones municipales de 2016).

3. COROLARIO E INCIDENCIA EN REPARTO FINAL DE LA DEUDA POLÍTICA

Los dos escenarios que el artículo 96 plantea para los partidos provinciales (elegir una diputación u obtener el 4 % de la votación en una provincia) deben también entenderse como válidos para los partidos nacionales considerados en cada provincia. En síntesis, para quien suscribe estas líneas, cualquier partido, independientemente de su escala nacional o provincial, que consiga superar el 4 % de los votos en una o varias provincias, individualmente consideradas, también debería tener derecho a la contribución del Estado.

Este criterio, a juicio del suscrito, se fundamenta en una interpretación evolutiva, finalista, pragmática y sistémica que consolida las tesis sostenidas por el Tribunal Supremo de Elecciones en las resoluciones n.º 591-E-2002 y n.º 1297-E-2006 (criterio de mayoría) y que procura la defensa de principios para la institucionalidad democrática, como lo son los de pluralismo político y de resguardo y fortalecimiento de las minorías partidarias, ambos principios esenciales para el fortalecimiento de la institucionalidad partidaria republicana.

Como consecuencia inmediata del criterio que se defiende, según se expone en el voto de minoría de la resolución del TSE n.º 1456-E8-2018 acá en repaso, la determinación del monto máximo de la contribución del Estado a los partidos políticos con derecho a este podría conllevar diferencias en el cálculo y reparto correspondiente. Por ejemplo, así sucedió en la aritmética de las elecciones presidenciales y legislativas del 2018 que conlleva, bajo esta tesitura de minoría, el reconocimiento adicional de deuda política a tres agrupaciones políticas: el Partido Alianza Demócrata Cristiana en las provincias de Cartago y Limón, el Partido Accesibilidad sin Exclusión en la provincia de Limón y el Partido Movimiento Libertario también en la provincia de Limón (resolución del TSE n.º 1500-E10-2018 del 12 de marzo de 2018).

Como se afirmaba al inicio, el presente ensayo resulta un caso típico de interpretación sobre una norma constitucional; ahora bien, según la tesis que se adopte, y de conformidad con los resultados finales de una elección, puede existir una incidencia real en el reparto final que se hace de la deuda política, según lo verifica el caso de referencia del 2018.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brenes Villalobos, L. D. (2012). El rol político del juez electoral. San José: Editorial IFED-TSE.

Brenes Villalobos, L. D. (2015). Votar Importa. San José: Editorial IFED-TSE y Fundación Konrad Adenauer.

Brenes Villalobos, L. D. (2018). Informe de labores 2018, magistrado propietario (del 4 de febrero de 2017 al 4 de agosto de 2018). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm

Brenes Villalobos, L. D. (2020). Informe de labores 2020, magistrado propietario (del 2 de febrero de 2019 al 5 de mayo de 2020). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm

Brenes Villalobos, L. D. (2021). Informe de labores 2021, magistrado suplente (del 7 de diciembre de 2015 al 6 de mayo de 2021). Recuperado de https://www.tse.go.cr/curriculum_brenes_villalobos.htm

Brenes Villalobos, L. D. (2021). Debates contemporáneos en la justicia electoral y rendición de cuentas. *Revista de Derecho Electoral*, (32), 43-61. Recuperado de https://www.tse.go.cr/revista/art/32/brenes_villalobos.pdf

Código Electoral (2022). Tribunal Supremo de Elecciones (versión vigente). Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>

Constitución Política de Costa Rica (1949). Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Versión original de 1949. En: Sistema Costarricense de Información Jurídica (SCIJ), (2021). Procuraduría General de la República. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=928&strTipM=TC

Constitución Política de Costa Rica (2022). Tribunal Supremo de Elecciones (versión vigente). Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>

Robles Leal, A. (2012). Financiamiento estatal para los procesos electorales municipales. *Revista de Derecho Electoral*, (13), 39-77. Recuperado de https://www.tse.go.cr/revista/art/13/robles_leal.pdf.pdf

Sobrado González, L. A. (2009). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (8), 1-43. Recuperado de [https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez\(2\).pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(2).pdf)

Zovatto, D. (2006). Dinero y política en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-37. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/revista/art/2/zovatto.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones (1998). Sesión n.º 11369 del 1.º de abril de 1998.

Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Resolución n.º 591-E-2002 de las 9:35 horas del 19 de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones (2006). Resolución n.º 1297-E-2006 de las 14:50 horas del 6 de abril.

Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Resolución n.º 2347-E8-2012 de las 9:30 horas del 22 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2018a). Resolución n.º 1456-E8-2018 de las 15:00 horas del 7 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2018b). Resolución n.º 1500-E10-2018 de las 11:00 horas del 12 de marzo.



ELECCIONES INFANTILES EN COSTA RICA: EXPERIENCIA CÍVICA EN EL MARCO DEL PROCESO ELECTORAL DE 2022

Al generar opciones didácticas de su participación en procesos de elección, los niños y las niñas aprenden sus derechos y obligaciones cívicas a fin de que en su momento participen como ciudadanos y ciudadanas de manera responsable, libre, consciente e informada, reforzando en ello el ejercicio de los valores democráticos.
Save the children, 2006, p. 53

Ileana Aguilar Olivares*
Ana Beatriz Morales Mora**

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 18 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio de 2022.

Resumen: El artículo analiza las elecciones infantiles celebradas en 2022 en Costa Rica, en el marco de las elecciones nacionales. Se entienden las elecciones infantiles como una experiencia de formación de ciudadanía desde edades tempranas, y de vivencia de los valores de una sociedad democrática. Se explica el proceso de organización de estos procesos electorales, a partir de la experiencia de trabajo conjunto entre las instituciones organizadoras y el Tribunal Supremo de Elecciones, a través del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

Palabras clave: Niñez / Fortalecimiento de la democracia / Formación en democracia / Participación electoral / Ciudadanía / Valores democráticos / Sufragio.

Abstract: The article analyzes elections for children held in 2022 in Costa Rica within the context of the national elections. The elections for children are an experience of citizenry formation from an early age as well as an opportunity to live the values of a democratic society. The article explains the organization of these electoral processes based on the collaboration among the organizing institutions and the Supreme Electoral Tribunal through the Institute of Formation and Studies in Democracy (IFED).

Key Words: Childhood / Strengthening of democracy / Formation in democracy / Electoral participation / Citizenry / Democratic values / Suffrage.

* Costarricense, politóloga, correo iaguilar@tse.go.cr. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Máster en Planificación Estratégica por la Universidad Nacional de Costa Rica. Desde junio de 2010 es funcionaria del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Directora a. i. del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del 25 de febrero de 2021 al 6 de agosto de 2022. Actualmente es la encargada del Área de Cooperación Interinstitucional del IFED.

** Costarricense, abogada y docente, correo electrónico bmorales@tse.go.cr. Licenciada en Derecho por la Universidad Politécnica de Costa Rica y licenciada en Docencia por la Universidad en Ciencias Administrativas de San Marcos. Experta certificada en aprendizaje activo e innovación (MAA) por la Academia Metaacción. Actualmente es encargada del Área de Formación en Democracia del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones.

1. INTRODUCCIÓN

La democracia, en tanto sistema político y como forma de vida de una sociedad, se construye y se fortalece a través de la participación política de la ciudadanía, y está asociada con la vivencia de valores como la responsabilidad, la solidaridad, la tolerancia, el diálogo y el respeto. En los sistemas democráticos la ciudadanía adquiere un rol protagónico en la toma de decisiones de los asuntos públicos; sin embargo, para que esto sea posible deben existir tres condiciones indispensables: espacios y mecanismos para participar, reglas e instituciones, y la voluntad de las personas ciudadanas de organizarse para participar activamente. Uno de los principales espacios de participación, aunque no el único, es el electoral, en el cual la ciudadanía se pronuncia sobre las opciones que prefieren para el ejercicio del gobierno (nacional o local), o sobre algún tema específico cuando se trata de procesos de consulta ciudadana.

Las personas costarricenses alcanzan la ciudadanía formal a partir de los 18 años de edad, lo cual en términos electorales significa la habilitación para ejercer el derecho al voto. No obstante ese umbral etario, la ciudadanía es un concepto más amplio que hace referencia al conjunto de derechos y deberes a los que la persona ciudadana está sujeta en su relación con la sociedad en la que vive, los cuales se adquieren desde el momento mismo del nacimiento, aunque se vayan ejerciendo en el transcurso del tiempo, según la edad de la persona. Por ello en este artículo concebimos que es ciudadano o ciudadana la persona que es parte de una comunidad organizada, y en ese entendido, entra en contacto con el sistema político e institucional desde su primera infancia. Partiendo de esta visión ampliada del concepto de ciudadanía, planteamos que desde tempranas edades debe educarse y formarse para vivir en sociedad y ejercer los derechos y deberes que la condición de ciudadano implica, es decir, hay que formar y fortalecer la ciudadanía infantil y adolescente.

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en cumplimiento de las funciones que le impone el Código Electoral en el artículo 309, tiene entre sus objetivos la formación en prácticas y valores democráticos y la formación de ciudadanía¹. Para cumplir con este mandato, el IFED se ha organizado en áreas funcionales, dentro de las cuales el Área de Formación en Democracia es la que tiene relación directa con sectores y grupos constituidos por menores de edad y adultos jóvenes². Con estas poblaciones se desarrollan actividades dirigidas a construir ciudadanía por medio de la ejecución de proyectos y capacitaciones que faciliten su comprensión del sistema democrático. Uno de los proyectos que el IFED apoya entusiastamente desde hace varios años es precisamente el de la celebración de elecciones infantiles de forma paralela a las elecciones nacionales, por constituirse en un laboratorio de formación de ciudadanía, en donde se ejerce el derecho a elegir, se fortalece el respeto a la opinión ajena, se destaca la importancia de la participación, y se aprende que en democracia es fundamental la aceptación de la decisión de las mayorías. Como lo ha señalado Monge (2015, p. 106):

¹ El Código Electoral señala “El TSE contará con el Instituto de Formación y Estudios en Democracia, dedicado a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo criterios de regionalización”.

² Para ampliar sobre los objetivos y el funcionamiento del IFED ver Picado y Aguilar (2020), pp. 131-151.

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

Premisa fundamental de estos ejercicios cívicos es la importancia de aprender a partir de las vivencias y prácticas. Esto significa que, para propiciar el arraigo de las destrezas democráticas desde la niñez, se debe ir más allá de la labor de información y transmisión de conceptos, se requiere “enseñar haciendo”. La organización de elecciones infantiles es evidencia de esos esfuerzos, en los cuales, a partir de la iniciativa de instituciones públicas y privadas en las comunidades, y con el apoyo del núcleo familiar, se motiva a la niñez a participar políticamente:

La asimilación de la cultura política democrática en los niños y las niñas, la construcción de ciudadanía infantil y el aprecio a los principios y valores que la sustentan, son producto de un proceso de aprendizaje que no sólo exige su conocimiento sino también su práctica. Es por ello que para su enseñanza y apropiación como una pauta de vida, no basta con una mera labor de difusión sino que se requiere de un trabajo sistemático en la familia, en la escuela y en la comunidad, así como el compromiso por parte de toda la sociedad para propiciar el arraigo de las prácticas democráticas y ciudadanas en todas las personas desde las edades más tempranas. (Save the Children, 2006, p. 54).

En este artículo se analizarán las elecciones infantiles celebradas en 2022 en Costa Rica, a partir de la experiencia del trabajo conjunto entre las diversas instituciones organizadoras y el Tribunal Supremo de Elecciones a través del IFED³. En una primera parte se expondrán algunos antecedentes de estos ejercicios dirigidos a la niñez, para posteriormente explicar la experiencia más reciente, dada en el marco de las elecciones nacionales del 6 de febrero y el 3 de abril de 2022 (primera y segunda vuelta electoral). Cabe señalar que, dado que entendemos estos procesos electorales como parte del aprendizaje para la vida en democracia, no será de relevancia exponer los resultados de las votaciones. Asimismo, procede indicar que en este texto emplearemos los términos electores y electoras para referirnos a los niños y niñas que acudieron a votar.

2. ANTECEDENTES DE LOS PROCESOS ELECTORALES INFANTILES EN COSTA RICA

La organización de elecciones infantiles en Costa Rica data de la década de los años 90. Existe evidencia en medios de comunicación de la realización en 1994 y en 1998 de ejercicios cívicos de este tipo. En el caso

³ Este artículo hace referencia únicamente a las organizaciones que solicitaron asesoría técnica al TSE para organizar sus procesos electorales infantiles, específicamente desarrollados para la población menor de edad. Las autoras agradecen a todas las personas organizadoras los insumos brindados para la elaboración de este documento.

de las elecciones nacionales de 1998, con el patrocinio del Instituto Latinoamericano para la Educación Democrática y el Colegio de Periodistas de Costa Rica, se convocó a los niños y niñas de diferentes regiones del país a inscribirse para participar en el proceso electoral. El objetivo de esta iniciativa, expuesto por quien fue el director del programa, Gerardo Berrocal Castillo, era evitar el abstencionismo electoral y mantener el sistema democrático costarricense (“Menudo empadronamiento”, 1997).

Desde esas primeras experiencias, se contó con la participación del TSE. En un inicio, esta consistió en la facilitación de material electoral (urnas y mamparas, principalmente) a las instituciones organizadoras. Posteriormente, la institución fue atendiendo solicitudes de información y capacitación, y actualmente se brinda apoyo técnico y seguimiento a las distintas iniciativas. Al respecto, señala Monge (2015, pp. 169-170):

La participación del TSE en los procesos de elecciones infantiles viene dándose y creciendo desde hace varios años. En un inicio, el TSE se limitaba a facilitar algunos materiales electorales a aquellas organizaciones que dispusieran realizar este tipo de actividades. No obstante, para la Elección Nacional de 2010, el TSE, a través de la Sección de Capacitación, inició un proceso de acercamiento y orientación a quien lo solicitara. En esa ocasión nueve organizaciones fomentaron este tipo de elecciones en las que participaron 16 840 electores y donde se percibía un gran interés y satisfacción de las organizaciones y de la población electora por promover este tipo de actividades. Este fue el preámbulo para en las Elecciones Generales de 2014, tanto las celebradas el 2 de febrero como en la segunda ronda del 6 de abril, aumentara la cobertura, la coordinación y el apoyo del TSE hacia las distintas organizaciones que mostraron interés en desarrollar elecciones infantiles. Dicho apoyo se canalizó a través del IFED y del Departamento de Coordinación de Programas Electorales.

Lo cierto es que la organización de elecciones infantiles, en paralelo con las nacionales, ha sido un proyecto que ha ido tomando cada vez más fuerza. En 2018, instituciones como el Museo de los Niños, el Colegio Universitario de Cartago, la cadena de tiendas Gollo, Teletica Canal 7, Multimedia Canal 44, radio La Fuente Musical, el Patronato Nacional de Infancia y varios centros comerciales, entre otros, continuaron con esta práctica de formación de ciudadanía democrática. Sus organizadores señalaron que el objetivo de estos esfuerzos es preparar a los futuros ciudadanos y ciudadanas, fomentar valores cívicos y el respeto por la diversidad de pensamientos y opiniones⁴.

⁴ Ver periódico La Nación del 1.º de febrero de 2018.

3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROCESOS ELECTORALES INFANTILES

En términos generales, a partir de la experiencia observada a través de los años, se pueden señalar los siguientes rasgos comunes de los procesos electorales infantiles desarrollados en el país:

1. Se organizan con el objetivo de fomentar los valores democráticos desde las primeras edades de los ciudadanos y ciudadanas.
2. Cuentan con el apoyo técnico del Tribunal Supremo de Elecciones, cuando es solicitado.
3. Se procura emular, paso por paso, el proceso electoral nacional.
4. Participan niños y niñas con edades que van desde los 4 hasta los 15 años, aunque se han observado ampliaciones de esos rangos. Asimismo, es un ejercicio cívico inclusivo para toda la niñez, por lo cual involucra a votantes de cualquier nacionalidad.
5. Los organizadores se comprometen a no divulgar los datos antes de que el TSE inicie la sesión solemne de transmisión de resultados.
6. Usualmente se realizan actividades recreativas como complemento al acto de votación, para sensibilizar a la población electora sobre el ambiente de fiesta que prevalece en democracia cuando se es libre para ejercer los derechos.

4. PARTICIPACIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Como se ha indicado en párrafos anteriores, durante los primeros años de implementación de las elecciones infantiles, el Tribunal Supremo de Elecciones desempeñó un rol limitado a la facilitación de material electoral y alguna guía puntual para organizar las elecciones. A partir del proceso electoral nacional de 2014, habiéndose ya constituido el IFED, la participación del TSE por medio de su instituto ha ido creciendo: no solo se brinda el material electoral de apoyo para la realización de las votaciones, sino que se dan capacitaciones especializadas a las personas organizadoras y se les proporciona acompañamiento técnico durante todo el proceso de organización.

En cuanto a la entrega de material, el TSE brinda, en calidad de préstamo, urnas y mamparas para acondicionar las juntas receptoras de votos. Adicionalmente se ofrecen muestras de las papeletas electorales, para que sean reproducidas y utilizadas durante la votación. Por su parte, la capacitación que se facilita incluye los siguientes ejes temáticos: horario de votación, identificación de las personas electoras, acondicionamiento del recinto electoral, material electoral, documentación, Ley 7600⁵, características del voto, voto asistido, voto público, voto nulo, voto en blanco, conteo de votos, divulgación de resultados. Esta capacitación se da con el objetivo de que las instancias organizadoras puedan replicar con la mayor fidelidad posible las reglas y procedimientos que se siguen a nivel nacional, aunque con las adaptaciones requeridas para facilitar a la niñez la emisión de su voto. Es importante indicar, no obstante, que, a partir de la inducción recibida, cada una de las instituciones organizadoras adopta las recomendaciones técnicas de acuerdo a sus necesidades y condiciones particulares, y diseñan el proceso electoral en total libertad y autonomía respecto al TSE.

⁵ Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad.

5. ELECCIONES 2022

Las elecciones de 2022 no fueron la excepción en cuanto al interés mostrado por diferentes instituciones y empresas para realizar procesos electorales infantiles; cabe señalar que en esta ocasión aumentó la cantidad de elecciones organizadas, así como su cobertura geográfica, particularmente en la segunda ronda electoral. Ello implicó que la vinculación del IFED con las instancias organizadoras fuese más allá de lo acostumbrado en elecciones anteriores, al asumir un rol de coordinación y guía para el desarrollo técnico del proceso.

A) PRIMERA RONDA ELECTORAL: 6 DE FEBRERO

De cara a la elección del 6 de febrero, las coordinaciones del IFED con los organizadores del proceso electoral infantil iniciaron en diciembre de 2021. Además de instituciones que tradicionalmente han llevado a cabo estos ejercicios cívicos, se sumaron nuevas iniciativas en el ámbito público y privado, para un total de 6 organizaciones que presentaron proyectos bastante creativos y con herramientas novedosas para el desarrollo de la jornada electoral infantil. Cabe indicar que hubo alianzas de grupos que inicialmente tenían proyectos individuales, como fue el caso del Instituto Tecnológico de Costa Rica el cual se alió con el Museo de los Niños, ambas organizaciones recibieron la colaboración del Patronato Nacional de la Infancia y el Ministerio de Educación Pública.

Dada la persistencia de la pandemia por COVID-19 durante este proceso electoral, las instituciones organizadoras debieron cumplir con el requisito de tramitar el respectivo permiso del Ministerio de Salud para convocar a los niños y niñas a votar. Una vez superado ese trámite, el IFED brindó las capacitaciones requeridas sobre la organización del proceso, y se coordinó la entrega de materiales (en oficinas centrales y en las regionales del TSE). Adicionalmente, los organizadores hicieron campañas de difusión para motivar a padres y madres u otros familiares a llevar a los niños y niñas a votar.

La experiencia del día de las elecciones fue exitosa, y la cantidad de personas que asistieron a votar superó las expectativas de los grupos organizadores. Las niñas y los niños acudieron a las urnas en la primera ronda en un ambiente de fiesta, con entusiasmo ante la posibilidad de expresar su opinión y sintiéndose parte de un acto fundamental de participación de la ciudadanía costarricense. La tabla 1 muestra el detalle de los procesos organizados para la elección del 6 de febrero.

Tabla 1

Organización de elecciones infantiles, 6 febrero de 2022

Organizadores	Provincia	Cantidad de juntas receptoras de votos	Cantidad de votantes ¹
Museo de los Niños/Instituto Tecnológico de Costa Rica ²	San José	17	1699
Radio La Fuente Musical	Cartago	14	4126
Centro Educativo Querubín	Guanacaste	2	131
Casa de la Cultura Sarapiquí	Heredia	2	203
Colegio de Periodistas	San José	6	1115
Total		41	7274

Nota: Elaborada con base en el Informe de Elecciones Infantiles 2022, Área de Formación en Democracia del IFED.

¹ Datos aportados por cada organización.

² Con la colaboración del Patronato Nacional de la Infancia y el Ministerio de Educación Pública.

A fin de que fueran entregadas a las niñas y niños para el ejercicio de su voto, se brindó a los organizadores muestras de la papeleta oficial del TSE para la primera ronda electoral (ver figura 1).



Figura 1. Muestra de papeleta facilitada para su uso en los procesos electorales infantiles, 6 de febrero de 2022.

Un aspecto por destacar es la favorable opinión de las misiones de observación electoral sobre la celebración de estas elecciones, las cuales fueron valoradas como un excelente ejercicio de formación ciudadana. Tanto observadores de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) como de la Organización de Estados Americanos (OEA) expresaron públicamente su beneplácito por ser testigos de estos procesos electorales. En ese sentido, al cierre de la primera ronda, el informe preliminar de la OEA indicó lo siguiente: “la Misión saluda la iniciativa de las elecciones infantiles implementadas por el Tribunal en los comicios de 2022, que califica como una buena práctica de aprendizaje y construcción de ciudadanía” (OEA, 2022, p. 6)⁶.

B) SEGUNDA RONDA ELECTORAL: 3 DE ABRIL

La normativa constitucional costarricense establece la realización de una segunda vuelta electoral entre las dos candidaturas presidenciales que hayan obtenido mayor cantidad de votos en la primera ronda, cuando ninguna de ellas supere el 40 % de votos válidos requerido para declararla ganadora. Los resultados electorales del 6 de febrero dieron al candidato del Partido Liberación Nacional, José María Figueres, un 27,28 % de los votos válidos emitidos, y a Rodrigo Chaves, candidato del Partido Progreso Social Democrático, un 16,78 %. Dado que ambas fueron las fuerzas políticas con mayor votación y no se alcanzó el umbral del 40 % citado, se debió realizar una segunda vuelta electoral el 3 de abril siguiente.

⁶ Se aclara que la implementación de estas iniciativas no corresponde al TSE, si bien cuentan con su apoyo y asesoría técnica.

En esta segunda ronda se incrementaron las iniciativas de organización de elecciones infantiles: de 6 en la primera ronda pasaron a 28 en la segunda. El crecimiento del interés y el entusiasmo manifestado por los proponentes motivó la necesidad de organizar un grupo de coordinación y retroalimentación, liderado por el IFED. Así, aprovechando las ventajas de la tecnología se logró unir a todas las organizaciones en un solo grupo vía WhatsApp, por medio del cual se desarrolló un rico proceso de intercambio de experiencias y colaboración. Asimismo, como parte del acompañamiento técnico que brindó el IFED, se llevaron a cabo dos sesiones de capacitación virtuales por medio de la plataforma Zoom, con el objetivo de desarrollar y fortalecer el proceso de formación de quienes lideraron la organización de los procesos en las diferentes instituciones y comunidades. En dichas sesiones se capacitó sobre las diferentes etapas del proceso electoral y sus características⁷.

En la tabla 2 se detalla información de las instancias organizadoras, la ubicación geográfica de los centros de votación y el total de electores que se presentaron a votar.

Tabla 2

Instituciones organizadoras de elecciones infantiles, 3 de abril de 2022

Tipo de organización ¹	Nombre	Centros de votación	Cantidad de votantes ²
Gubernamental	Patronato Nacional de la Infancia	80 sedes en el país	12 324
	Museo de los Niños	San José, San José	1502
	Municipalidad de Santa Bárbara	Santa Bárbara, Heredia	572
Empresa privada	Grupo Roble S.A.	Escazú y Curridabat, San José	1490
	Condominio Mall San Pedro	2 sedes, San José ³	414
	Peluquería Canina Frank-Gordo Bike	San José, San José	210
	Cadena de tiendas Gollo	150 sedes en el país	4000
	City Mall	Alajuela, Alajuela	234
	Radio San Carlos	4 sedes ⁴	1631
	Condominio Terrazas del Norte	Alajuela, Alajuela	39
	Pizza Ranch	San Carlos, Alajuela	514
	Radio La Fuente Musical	Cartago, Cartago	6716
NC Eventos	Cartago, Cartago	743	

⁷Las sesiones de capacitación se realizaron el 8 y 19 de marzo de 2022.

Grupos comunales	Casa de la Cultura Sarapiquí	Sarapiquí, Heredia	184
	Asociación El Puerto Puede	Puntarenas, Puntarenas	217
	Comunidad Cot	Oreamuno, Cartago	423
	La Unión	La Unión, Cartago	352
	Barrio El Huerto	Puntarenas, Puntarenas	164
	El Cocal	Puntarenas, Puntarenas	164
Centros educativos privados	Colegio Humboldt	San José, San José	172
	León Learning Center	Alajuela, Alajuela	331
	Academia Teocali ⁵	Liberia, Guanacaste	170
	Centro Educativo Querubín ⁶	Tilarán, Guanacaste	468
	Materno Los Niños Primero	San José, San José	492
Organización religiosa	Parroquia Santa Lima de Turrúcares	Alajuela, Alajuela	337
Colegios profesionales	Colegio de Cirujanos Dentistas	San José, San José	185
	Colegio de Contadores Públicos	Moravia, San José	244
	Colegio de Periodistas	San José, San José	822
	Total	28	35 114

Nota: Elaborada con información proporcionada por el Área de Formación en Democracia del IFED.

¹ Incluye las organizaciones que solicitaron asesoría técnica al IFED.

² Datos aportados por cada organización.

³ Elecciones realizadas en el Mall San Pedro y Mall Town Center de Santa Ana.

⁴ Se realizaron en las sedes de la Universidad de San José en Ciudad Quesada, San Ramón, Liberia y Limón.

⁵ En conjunto con el grupo comunal Matambú (Hojancha, Guanacaste).

⁶ En conjunto con la Escuela Arenal y el Grupo Comunal San Luis de Tilarán, Guanacaste.

Como resultado del esfuerzo y compromiso de estas instituciones, el 3 de abril niños y niñas volvieron a vivir una fiesta electoral que llegó, en esta ocasión, a todas las provincias del país. En total se instalaron 307 juntas receptoras de votos, y se registró una participación de 35 114 votantes⁸. Al igual que en la elección del 6 de febrero, en esta oportunidad el TSE facilitó una muestra de la papeleta nacional, para que se utilizase en el proceso electoral infantil (figura 2).

⁸ La distribución de las 307 juntas receptoras de votos, por provincia, fue la siguiente: 77 en San José, 65 en Alajuela, 31 en Cartago, 22 en Heredia, 38 en Guanacaste, 52 en Puntarenas y 22 en Limón. Los datos fueron brindados por las instituciones organizadoras. Es importante destacar que se tiene conocimiento de otras iniciativas desarrolladas, no incluidas en este documento, entre ellas la de la Red de Cuido (REDCUDI) con UNICEF, que instalaron 154 centros de votación infantil en 55 cantones, y recibieron un aproximado de 10 mil votantes.



Figura 2. Muestra de papeleta facilitada para su uso en los procesos electorales infantiles, 3 de abril de 2022.

c) CARACTERÍSTICAS RELEVANTES DEL PROCESO ELECTORAL INFANTIL DE 2022

Tanto en la primera como en la segunda ronda, el proceso electoral infantil de 2022 tuvo algunos componentes que fueron fundamentales para su éxito. Entre ellos pueden destacarse los siguientes:

Difusión: La difusión ocupó un lugar preponderante en la planificación de los organizadores. El llamado a participar fue intenso para atraer a niñas, niños y sus familias. En el marco del intercambio y colaboración generada en grupo, cada organización presentó sus propuestas de difusión y las socializó, lo que evidenció las sinergias generadas: compartieron las ideas y los productos publicitarios y permitieron su adaptación y uso en los medios de comunicación disponibles. La divulgación se hizo por medio de las redes sociales, afiches, prensa, radio, volantes y vídeos, cuyo impacto fue positivo: 42 388 niños y niñas acudieron a votar en ambas fechas.

Organización: Las actividades realizadas durante el proceso de organización se pueden clasificar en dos etapas: preparatoria y constitutiva.

1. Etapa preparatoria: los equipos de trabajo planificaron los espacios físicos para instalar centros de votación, tramitaron los permisos de salud, recibieron capacitación y gestionaron el préstamo del material electoral. Asimismo, definieron los detalles y condiciones del proceso (edades, cantidad de juntas, diseño de listados de registro de electores, horario de la votación), así como las actividades recreativas que programaron para los niños y niñas asistentes⁹.
2. Etapa constitutiva (desarrollo de la votación): según sus características institucionales y sus capacidades de infraestructura, algunas organizaciones desarrollaron el proceso de votación el mismo día de la elección nacional, mientras que otras lo hicieron algunos días antes, esto último particularmente en centros educativos y en las sedes del Patronato Nacional de la Infancia.

⁹ Participación de pintacaritas, payasos, entrega de globos, toma de fotografías alusivas a la participación electoral, son algunos ejemplos de las actividades recreativas desarrolladas.

En cuanto al procedimiento de votación de la población menor de edad, destaca lo siguiente:

- Identificación: como práctica generalizada (aunque no absoluta, dependiendo de la edad de las niñas y los niños), al ingresar los electores presentaban algún tipo de identificación, tarjeta de identidad de menores o alguna tarjeta diseñada por el equipo organizador. De seguido, anotaban su nombre completo o firma en la lista de votantes y continuaron con el proceso de forma idéntica al de las personas adultas con la garantía de la emisión del voto de forma directa y secreta.
- Forma de votar: con una breve explicación, al ingresar al recinto electoral se les indicaba cómo votar y se les dieron las herramientas necesarias para hacerlo¹⁰. Se les reiteró la importancia de la secretividad del voto y, en algunos casos, se les invitó a firmar un documento “padrón” que hacía constar que se presentó a votar. Es importante señalar que en algunos casos la votación se realizó de forma electrónica.
- Integración de las juntas receptoras de votos: las juntas receptoras infantiles estuvieron compuestas por niños, niñas, adolescentes y personas de la comunidad, de forma similar a la integración de las juntas en las elecciones nacionales. Sus integrantes estaban a cargo de llenar el acta de apertura, registrar a las personas votantes, recibirles el voto, llenar la hoja de incidencias, preparar el acta de cierre y hacer el escrutinio correspondiente.
- Transmisión de resultados: con indicaciones del Tribunal Supremo de Elecciones, las instituciones organizadoras de procesos electorales infantiles no transmitieron los resultados obtenidos en su jornada de votación, por lo que debieron esperar para hacerlo hasta que el propio TSE iniciara la sesión oficial de transmisión de resultados preliminares.
- Resultados de la votación: a partir de los datos recibidos, los cuales no se exponen en este artículo, es relevante indicar que ni en la primera ni en la segunda ronda hubo concordancia entre los resultados oficiales nacionales y los de las elecciones infantiles.
- Ubicación geográfica de los procesos electorales: en la figura 3 se presenta la distribución provincial de los lugares donde se realizaron procesos electorales infantiles. Incluye primera y segunda ronda electoral.

¹⁰En la mayoría de los casos, al llegar a las mesas de votación, se les dio una breve explicación a los niños y niñas sobre la forma de votar. También algunos tuvieron acceso a un video con las instrucciones para emitir el voto, el cual fue elaborado para la primera ronda electoral por el equipo de audiovisuales del Instituto Tecnológico de Costa Rica, con la asesoría del IFED, y fue compartido con las diferentes instituciones organizadoras.

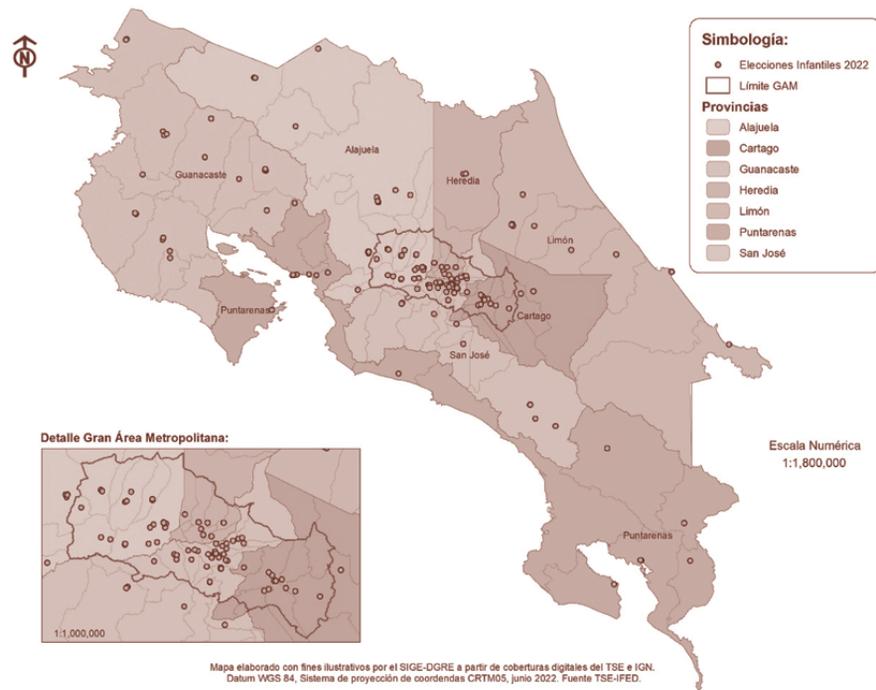


Figura 3. Distribución provincial de los centros de votación infantiles, 2022.

D) OPINIONES DE LOS ORGANIZADORES DEL PROCESO ELECTORAL INFANTIL 2022

La experiencia de organizar estos procesos electorales no solo es enriquecedora para la población infantil y adolescente, sino también para las personas, grupos, empresas e instituciones que se involucran en este proyecto, motivados por su interés en fortalecer el espíritu cívico de la ciudadanía presente y futura. En el siguiente recuadro se muestran algunas de las opiniones aportadas por estas instancias, a partir de su trabajo y el resultado obtenido.

Valoración de la experiencia¹¹

<p>“La experiencia de organizar elecciones infantiles en el kindergarten del Colegio Humboldt fue muy enriquecedora. Fue valorada altamente por los directores del centro en general, por las docentes y la comunidad estudiantil. Los niños y niñas disfrutaron mucho del proceso del sufragio y de las instituciones que laboran para hacer de nuestra democracia una de las más robustas. Al mismo tiempo fue una buena oportunidad para aprender del sistema de elecciones en Alemania y conversar de las diferencias”</p> <p>Carla Jiménez, Colegio Humboldt</p>	<p>“Para el Museo de los Niños, como institución pionera en la educación y el sano entretenimiento de las familias en Costa Rica, es muy importante haber realizado por cuarta edición consecutiva elecciones infantiles, tanto en primera como en segunda ronda. Para el Museo es muy importante realizar este tipo de actividades en beneficio de la democracia del país y en la cual todas las niñas y los niños pudieron vivir el ejercicio de votación similar a la que tuvimos los adultos. Es muy gratificante haber realizado esta iniciativa con la amplia afluencia de niñas y niños que tuvimos, tanto en primera como en segunda ronda, y pues ver esas caritas felices siendo parte de la fiesta democrática es lo que siempre valoramos y guardamos en lo más profundo del corazón.”</p> <p>Ronny Jiménez Jiménez, Museo de los Niños</p>
<p>“Una experiencia única, nunca imaginamos ver una reacción tan positiva en la comunidad del Cocal y fuera de ella, fue una fiesta cívica sin igual”</p> <p>Marjorie Ugalde Muñoz, Asociación de Deporte y Recreación El Cocal</p>	<p>“Vivimos las elecciones con muchísima alegría, con entusiasmo, una energía positiva y los niños y padres de familia con mucha esperanza”</p> <p>Steven Acuña, Comité Cantonal de la Persona Joven de San Carlos y Pizza Ranch</p>
<p>“Me siento muy complacida de la hermosa respuesta que brindó la comunidad de Cartago para la convocatoria a las elecciones infantiles realizadas en Metrópoli, ya que se logró el involucramiento de muchos niños que con entusiasmo participaron en la actividad. Sin duda considero que este tipo de actividades genera un crecimiento en los valores patrios y un fortalecimiento de la democracia de la que gozamos a nivel nacional. Creo fuertemente en la necesidad de fortalecer estos valores en niños, involucrarlos y sobre todo que comprendan que es un privilegio enorme el ser costarricenses”</p> <p>Natalia Rodríguez Gutiérrez, NC Eventos, Paseo Metrópoli</p>	<p>“La experiencia fue muy importante ya que con ella reconocimos, como país, una vez más, el derecho a la participación de las personas menores de edad, a pesar que su voz no fuera vinculante. Este ejercicio va creando en ellos los valores democráticos y les permite hacer conciencia de la importancia de elegir de manera informada a nuestros futuros gobernantes. Como experiencia fue muy satisfactoria porque logramos ver la alegría en los ojitos de los niños, niñas y adolescentes de poder participar en la fiesta democrática que se vive en Costa Rica cada cuatro años. Porque en muchos casos no es solo que los chicos y chicas vayan a votar, sino que antes han conversado con sus familias sobre su voto y las razones por las que desean que uno u otro candidato gane. Estamos construyendo Patria”</p> <p>Victoria Amenábar Céspedes</p>
<p>“Como integrantes del Puerto Puede, organización responsable de las elecciones infantiles en Puntarenas centro, nos involucramos en el proyecto teniendo la certeza de que trabajar con niños y niñas nos permitiría edificar una sólida ciudadanía en el futuro y promover una cultura de paz en nuestro distrito. Las elecciones se realizaron con el objetivo de que niños y niñas y personas adolescentes vivieran una experiencia que les acercase a conocer la responsabilidad y el derecho que tienen las personas adultas de elegir a quienes gobiernan el país, en un clima de respeto, paz y alegría. Logramos motivar a padres y madres de familia y de esa manera entusiasmar en los niños y niñas su participación en futuras elecciones nacionales para con ello disminuir el creciente porcentaje de abstencionismo que se ha venido registrando en los últimos años en el cantón. Dicho objetivo solo podrá corroborarse con el transcurso de los años”</p> <p>Dulce Umanzor Alvarado, El Puerto Puede</p>	

¹¹ Muestra elaborada a partir de los mensajes remitidos por representantes de las instancias organizadoras.

6. REFLEXIONES FINALES

Las elecciones infantiles son una excelente oportunidad para formar ciudadanía y resaltar los valores de la vida en democracia. El objetivo de esta simulación es involucrar a niñas y niños en el sistema electoral; que se familiaricen con el proceso, con las herramientas, los espacios, los agentes electorales; pero más importante aún que entiendan el significado de las elecciones en la democracia y los valores que se ejercen al participar electoralmente. Esta actividad se convierte en una fiesta electoral que se vive en familia con civismo y entusiasmo. Al respecto, se destacan cuatro aspectos:

- La participación de niños y niñas debe verse como algo más que una participación coyuntural en un proceso democrático. En tanto sujetos históricos, integrantes de una sociedad, su participación debe ser entendida como un ejercicio en donde se practica el respeto y la corresponsabilidad social para la convivencia actual y futura, pues les enseña a expresar libremente sus opiniones y preferencias en temas que afectan a la totalidad de la población y, a la vez, a respetar las creencias y pensamientos diferentes al propio.
- En ese sentido, el interés mostrado por la ciudadanía adulta, a través de distintos grupos e instituciones, para organizar estos procesos electorales infantiles es una muy buena noticia para la democracia, toda vez que se manifiesta una conciencia de la importancia de fortalecer el civismo y los valores democráticos en la población infantil de cara al futuro. Pero, además, evidencia la sensibilización de la población adulta sobre la necesidad de dar voz a la niñez y enseñarle que sus opiniones cuentan. Que sus votos no sean vinculantes no los hace menos valiosos como forma de expresión de su participación en su condición de integrantes de un conglomerado social.
- Aunado a esto, un valor agregado de estos ejercicios infantiles es que incentiva la participación de las personas adultas. Difícilmente un padre o una madre que no vote va a inculcar en sus hijos e hijas la responsabilidad de participar en el proceso electoral. Desde esa perspectiva, la participación de las personas menores de edad (y la manifestación de su interés en hacerlo) puede incidir en la motivación de sus familiares cercanos para el ejercicio del derecho al voto. Ciertamente, es usual ver a las familias unidas acompañando a sus hijas e hijos a votar, lo cual de alguna forma influye en que las personas mayores se acerquen a las urnas y no engrosen las cifras del abstencionismo.
- La asistencia técnica de los organismos electorales es fundamental para el éxito de estos procesos. Si el objetivo de esta simulación de elecciones es ir formando ciudadanía desde edades tempranas, es necesario que las instituciones y personas organizadoras se capaciten para replicar fielmente el proceso electoral nacional. Dado que esta materia es la especialidad técnica de los órganos electorales y de sus institutos de capacitación, su involucramiento activo es imprescindible en el desarrollo de estos procesos de formación cívica.

Una reflexión final: en contextos políticos como los actuales, en donde se observan serias amenazas para la democracia (baja institucionalidad, apatía ciudadana, discursos antipolítica y antipartidos, baja participación electoral, entre otros), se debe tener presente que es el apoyo de la ciudadanía hacia el sistema político el que lo legitima y fortalece, de ahí la importancia de desarrollar procesos de formación de ciudadanos y

ciudadanas que les permitan comprender la institucionalidad, los mecanismos y valores de la convivencia democrática, sus derechos y sus deberes. En ese entendido, las elecciones infantiles son una oportunidad de fortalecimiento de la democracia con miras a su sostenibilidad futura.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Herrera F., M. (1 de febrero, 2018). Televisoras, comercios y Museo de los Niños organizan votaciones infantiles. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/viva/entretenimiento/televisoras-comercios-y-museo-de-los-ninos/UBZWTJAEDRBTBBVLGT5JWLNYOQ/story/>

Menudo empadronamiento: ya comenzó el proceso de inscripción para participar en las elecciones infantiles (15 de junio, 1997). *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/archivo/menudo-empadronamiento/6NEBINYPJRCUDKXALKTGKSAY3Q/story/>

Monge, F. (2015). Las elecciones infantiles en el contexto de las elecciones nacionales en Costa Rica: un ejercicio de construcción de ciudadanía. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 101-119.

Organización de Estados Americanos, Informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la OEA en Costa Rica. 8 de febrero de 2022. Recuperado de <https://www.oas.org/documents/spa/press/MOE-Costa-Rica-Informe-Preliminar.pdf>

Picado, H. y Aguilar, I. (2020). El IFED: trayectoria y perspectivas a diez años de su creación. *Revista de Derecho Electoral*, (33), 131-151.

Save the Children (2006). Participación infantil electoral. Recuperado de: in.oea.org/boletines/boletin3/documentos/Publicaciones/9Participación%20Infantil%20en%20Procesos%20Electtorales.pdf

CAPACITACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA, RETOS Y DESAFÍOS DE LOS NUEVOS ESPACIOS DE APRENDIZAJE

Jennifer Gutiérrez Barboza*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_5

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 9 de marzo de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de abril de 2022.

Resumen: La declaración de la pandemia por COVID-19 por parte Organización Mundial de la Salud, el 30 de enero de 2020, y el reporte del primer caso positivo en el país en marzo del 2020 motivaron la implementación de una serie de medidas sanitarias dirigidas a controlar y mitigar la transmisión del virus en la población. Las disposiciones adoptadas significaron para las instituciones un reto al tener que reinventar la forma en que brindaban sus servicios desde distintos ámbitos, y el electoral no fue la excepción. El objetivo del artículo es presentar el proceso teórico-metodológico que implementó el Instituto de Formación y Estudios en Democracia para garantizar a los partidos políticos la capacitación de cara a las elecciones nacionales del 6 de febrero de 2022, ante el nuevo escenario mediado por la pandemia.

Palabras clave: Capacitación electoral / Asesoría electoral / Proceso electoral / Partidos políticos / Salud pública / Instituto de Formación y Estudios Electorales.

Abstract: The declaration of the COVID-19 pandemic by the World Health Organization on January 30th, 2020, and the report of the first positive case in the country in March 2020 caused the implementation of a series of sanitary restrictions aimed at controlling and mitigating the transmission of the virus among the population. The measures adopted represented a challenge for the institutions since they had to reinvent the way they provided their services from different contexts, and the electoral field was no exception. The aim of the article is to present the theoretical-methodological process that the Institute of Formation and Studies in Democracy implemented to guarantee training for political parties in light of the national elections of February 6th, 2022, and the new scenario created by the pandemic.

Key Words: Electoral training / Electoral consultancy / Electoral process / Political parties / Public health / Institute of Formation and Electoral Studies.

* Costarricense, trabajadora social, correo jgutierrez@tse.go.cr. Máster en Derechos Humanos de la Niñez y la Adolescencia por la Universidad de Costa Rica. Docente de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica. Encargada del Área de Asistencia a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica desde el 2011.

1. CONTEXTUALIZACIÓN

El primer caso positivo por COVID-19 reportado en Costa Rica fue en marzo del 2020 y desde ese momento a la fecha las autoridades de salud del país implementaron una serie de medidas sanitarias cuyo objetivo fue controlar y mitigar la transmisión del virus en la población. Las disposiciones adoptadas provocaron un alto impacto en el funcionamiento tradicional de las instituciones. Esto significó todo un reto, pues fue necesario alcanzar la reorganización de los servicios brindados desde distintos ámbitos, y el electoral no fue la excepción.

De esta manera, el 2021 fue un año de grandes desafíos para el Área de Asistencia a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)¹. En primer lugar, el contexto de pandemia transformó de manera significativa los procesos de trabajo y comunicación que históricamente se venían implementando con las organizaciones partidarias desde 2011. En segundo lugar, y a las puertas del proceso electoral nacional, una cantidad importante de agrupaciones políticas en proceso de constitución y otras ya inscritas solicitaron de manera permanente los servicios de capacitación y asesoría.

Aun cuando la opinión de la ciudadanía respecto a los partidos políticos no es favorable², la realidad es que tal y como lo señala Jordi Matas (2005), en los sistemas políticos democráticos actuales, basados en el pluralismo, los partidos políticos se han convertido en el principal instrumento de participación y en canales privilegiados para expresar este pluralismo en las instituciones (p. 317). Por tal motivo, y con el convencimiento de que las funciones que cumplen los partidos políticos resultan primordiales para el fortalecimiento de la democracia, el IFED elabora anualmente agendas de capacitación en temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna.

De acuerdo con datos suministrados por el Departamento de Registro de Partidos Políticos del TSE, para el primer trimestre de 2021 había 24 agrupaciones políticas inscritas a escala nacional y otras 24 a escala provincial. Además, surge un grupo de 18 organizaciones partidarias a escala nacional y 11 a escala provincial en proceso de constitución o cambio de escala con miras a participar en las elecciones nacionales de 2022. De esta manera, la planificación, ejecución y evaluación de las acciones de capacitación condujeron a que, en algunos momentos del año

¹ El Área de Asistencia a Partidos Políticos pertenece al Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del TSE. Esta área se dedica a formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, los cuales promueven los valores democráticos y la participación cívica, de acuerdo con criterios de regionalización.

² Encuesta de Opinión Pública de noviembre 2021 del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (2021).

preelectoral, el IFED atendiera los requerimientos de 77 agrupaciones políticas. Esto significó un desafío no solo en términos de demanda de actividades y consultas, sino que, además, se convirtió en un reto metodológico, pues varían enormemente las características del público meta a nivel de conocimiento y pericia en los temas propuestos en la agenda anual de capacitación.

Este artículo tiene por finalidad reconstruir el proceso teórico-metodológico que implementó el IFED durante 2021 para brindar una propuesta de capacitación ante el nuevo escenario mediado por la pandemia. Y así, garantizar una oferta equitativa para todos los partidos políticos frente a las elecciones nacionales de febrero del 2022.

A continuación, se brinda una descripción de los resultados obtenidos, seguida del análisis de algunos desafíos que tienen por finalidad el fortalecimiento de los servicios de capacitación proporcionados desde el IFED.

2. OFERTA DE CAPACITACIÓN 2021 PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

En atención al artículo 309, incisos c, d y g del Código Electoral (2009), el Instituto de Formación y Estudios en Democracia desarrolló un programa anual de capacitación dirigido a las organizaciones partidarias, el cual fue 100 % virtual y estuvo conformado por varias acciones. Entre ellas se pueden mencionar las siguientes: talleres virtuales sincrónicos y asincrónicos, diseño y envío de material didáctico (virtual e impreso) con temas relevantes del proceso electoral, cursos virtuales y cápsulas educativas, entre otras. Es importante aclarar que las organizaciones partidarias no tienen obligatoriedad de participar en los procesos de capacitación del IFED.

A) CAPACITACIÓN A AUTORIDADES MUNICIPALES ELECTAS

Para iniciar la descripción de la oferta formativa a los partidos políticos durante el primer trimestre del 2021, el trabajo se enfocó en el seguimiento a la capacitación de autoridades municipales electas en febrero de 2020. Para esto se desarrollaron 2 talleres de capacitación denominados Para Saber Más. Los temas abordados trataron asuntos municipales de ámbito electoral, régimen sancionatorio y consultas populares a escala cantonal y distrital. Se contó con la participación de 71 personas provenientes de 30 municipalidades, 1 concejo municipal de distrito y 15 partidos políticos.

Durante el segundo semestre, 50 personas electas procedentes de 20 municipalidades y 9 partidos políticos se sumaron al ciclo de capacitaciones denominado **Buenas prácticas de gestión y evaluación participativa de políticas públicas desde los gobiernos locales**³. Estas tenían el propósito de fortalecer las habilidades para la gestión y evaluación de políticas públicas cantonales mediadas por procesos participativos para el fortalecimiento de las prácticas democráticas. Dicho ciclo estuvo conformado por 3 talleres en los que se abordaron varias temáticas, como: elementos básicos para el estudio de las políticas públicas y su importancia para la democracia, análisis de las políticas públicas desde la gestión local y buenas prácticas nacionales e internacionales de gestión de políticas públicas en el marco de la democracia.

B) CAPACITACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS

Es del interés del IFED que los partidos políticos se familiaricen con la implementación de aspectos de carácter legal y de procedimientos particulares del proceso electoral en el marco del ejercicio de prácticas democráticas, aún más ante el surgimiento de un número importante de agrupaciones políticas.

Así, con especial atención en la capacitación de las organizaciones partidarias de cara a las elecciones nacionales de 2022, dada la coordinación y acompañamiento del Departamento de Programas Electorales⁴ se llevaron a cabo 8 talleres destinados, específicamente, a la formación electoral, los cuales contaron con 631 participantes. Las personas encargadas de los diferentes programas electorales prepararon contenidos fundamentales para el quehacer partidario, entre los que se pueden mencionar los siguientes: procedimientos, competencias de agentes electorales, normativa, fechas, innovaciones y requisitos. Las sesiones se realizaron por la plataforma para videoconferencias Zoom los sábados de 9:00 a. m. a 11:00 a. m.

³ El diseño, ejecución y evaluación del ciclo de capacitaciones estuvo a cargo de la Licda. María Valeria Vargas Tomas, docente investigadora de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

⁴ El Departamento de Programas Electorales pertenece a la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y su función principal es ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales, conforme a las directrices del TSE.

Tabla 1

Temas de formación electoral abordados en las capacitaciones a partidos políticos de cara a las elecciones nacionales de 2022

Tema	Cantidad de participantes ⁵
Cronograma Electoral, innovación y logística electoral	98
Agentes electorales y juntas receptoras de votos	99
Voto en el extranjero y acreditación de fiscales	44
Actividades partidarias en sitios públicos	85
Inscripción de miembros juntas cantonales y receptoras de votos	86
Inscripción de candidaturas	61
Acreditación de fiscales	80
Accesibilidad del voto y generalidades del escrutinio	78
Total	631

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

Dado el contexto de pandemia, los partidos políticos enfrentaron nuevos obstáculos tanto para la comunicación con el electorado como para el desarrollo de sus campañas políticas. Por esta razón, se incluyeron contenidos de capacitación⁶ para abordar temas relacionados con el uso de herramientas que garantizaran, en periodo de campaña electoral, el acceso democrático de la ciudadanía a información real y confiable. En total se realizaron 4 actividades con la participación de 300 personas.

⁵ Para contar con registros de asistencia confiables, se habilitó la función de la plataforma virtual en cada una de las actividades de capacitación, que permitió solicitar a cada participante, antes de ingresar a la sala de reunión, completar un registro obligatorio el cual recopiló nombre completo,

⁶ Las personas expertas que desarrollaron los contenidos en comunicación política fueron Pablo Fonseca Quesada y Evelyn Granados Díaz consultores en temas de comunicación. Elaine Ford Deza, periodista, analista regional y directora y fundadora de Democracia & Desarrollo Internacional (D&D Internacional) y representantes de las compañías de Facebook y Twitter. directrices del TSE.

Tabla 2

Temas de comunicación política y redes sociales abordados en las capacitaciones a partidos políticos durante 2021

Temas	Cantidad de participantes
Estrategias para campañas políticas digitales en contexto de pandemia	69
Estrategias para el manejo de noticias falsas en medios digitales	90
Reglas, herramientas y consejos de seguridad para el uso de Twitter	36
Facebook, un espacio democrático en el marco de las elecciones	105
Total	300

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

El financiamiento político es parte vital de la oferta formativa que cada año se brinda a las organizaciones partidarias, en tanto los procesos de rendición de cuentas estén establecidos en ciclos permanentes. Las áreas financiero-contables de los partidos políticos se han caracterizado por presentar rotación del personal, lo que se traduce en una permanente demanda de capacitación por parte de las agrupaciones partidarias donde se privilegia la actualización de normativa y procedimientos. En 2021, se efectuaron 8 actividades en las que participaron 262 personas. En la tabla 3 se observan los contenidos desarrollados en estos espacios de capacitación implementados por el personal técnico del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos⁷ y la cantidad de participantes.

⁷ El Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos pertenece a la Dirección General de Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y su función principal es llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que se detecte.

Tabla 3

Temas de financiamiento político abordados en las capacitaciones a partidos políticos durante 2021

Tema	Cantidad de participantes
Certificados de cesión	5
Cumplimiento de obligaciones de reportes financieros	32
Liquidación de gastos de campaña electoral	25
Los servicios bancarios en el marco del financiamiento político	76
Sistema de liquidación de gastos	19
Mecanismos de fiscalización para el monitoreo de propaganda electoral en redes sociales	105
Total	262

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

c) CAPACITACIÓN A FISCALES DE PARTIDO POLÍTICO, INNOVACIÓN PARA 2022

En conjunto con el Programa de Acreditación de Fiscales del Departamento de Programas Electorales se planificó por primera vez un proceso de capacitación dirigido a fiscales de partidos políticos, con el objetivo de fortalecer los conocimientos y habilidades para el ejercicio de la fiscalización de las personas que se acreditarán para el proceso electoral 2022. La iniciativa surgió como una de las recomendaciones derivadas del informe presentado por la Misión de Expertos Electorales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) durante las elecciones municipales de 2020⁸.

⁸ El informe completo puede descargarse en <https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-CR.pdf>

Atendiendo a dichas recomendaciones, se ejecutaron 4 talleres de capacitación en los que participaron 350 fiscales y se abordaron temas como funciones, competencias, requisitos, normativa relacionada con la fiscalización, escrutinio, inscripción, acreditación y mecanismos para la presentación de reclamaciones.

Además, se diseñó e implementó un curso virtual cuyos contenidos se formularon de manera didáctica, con textos de fácil comprensión, apoyados con videos explicativos y ejercicios de comprobación de conocimiento. Las personas aplicaron el curso en el horario más conveniente y desde cualquier dispositivo electrónico, para, finalmente, conseguir un certificado de aprobación por 12 horas de capacitación.

Tabla 4

Contenidos del curso virtual para fiscales de partidos políticos, 2021

Módulo	Contenidos
Módulo introductorio: Valores democráticos	Democracia. Valores democráticos. Prácticas democráticas
Módulo 1: Generalidades del proceso electoral	Juntas cantonales. Junta receptora de votos (JRV). Agentes que intervienen en la labor de la JRV
Módulo 2: La Fiscalización de los procesos electorales	La fiscalización. Tipos de fiscal. Derechos y deberes de las personas fiscales
Módulo 3: Normativa que rige la labor de fiscalización	Mecanismos de denuncia. Principales faltas electorales. Sanciones por suplantación de identidad. Pérdida de credenciales. Motivos de nulidad

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

A pesar de que se llevó a cabo una estrategia de divulgación dirigida a los partidos políticos por medio de correos, reuniones, redes sociales y medios de comunicación, en la que se les informó sobre la disponibilidad de la herramienta de capacitación, solamente el 4 %⁹ (2842 fiscales) se matricularon en el curso virtual. De este porcentaje, el 10% completó todos los contenidos, el 17% finalizó la mitad de los contenidos, el 52% concluyó una cuarta parte de los contenidos y el 21% de las personas que se matricularon no desarrollaron ninguna actividad. Estos resultados permiten reflexionar en el apartado de retos para la capacitación a partidos políticos pospandemia.

La estrategia de capacitación para fiscales se complementó con una serie de productos gráficos y audiovisuales. En total se produjeron 6 cápsulas educativas por medio de videos cortos (aproximadamente 4 minutos) diseñados de manera inclusiva, en los cuales personas expertas repasan información relevante respecto a temas relacionados con la fiscalización de los procesos electorales.

Tabla 5

Temas abordados en las cápsulas educativas para fiscales de partidos políticos

Tema	Personas expositoras
Derechos y deberes de las personas fiscales	Gerardo Arroyo Víquez
Tipos de fiscales y sus competencias	Alejandra Peraza Retana
Funcionamiento de las juntas receptoras de votos	Jorge Monge Alvarado
Delitos electorales relacionados con la fiscalización	Andrei Cambronerero Torres
Mecanismos para presentar reclamaciones	Andrei Cambronerero Torres
Importancia de fiscalizar los procesos electorales	Héctor Fernández Masis

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

Asimismo, se diseñaron infografías con mensajes resumidos y, visualmente, agradables en un formato que permitiera la divulgación por medio de dispositivos celulares. Los temas abordados en las infografías fueron los siguientes: requisitos e impedimentos para ser fiscal, mecanismos y procedimientos posibles para que fiscales presenten sus reclamos y atribuciones de las personas

⁹ Según datos del Departamento de Programas Electorales, para la primera ronda de elecciones nacionales de 2022 se acreditó a 49 806 fiscales generales y 18 420 fiscales de juntas receptoras de votos, para un total de 68 226 fiscales.

fiscales ante las juntas receptoras de votos. Tanto las cápsulas como las infografías¹⁰ estuvieron a disposición de los partidos políticos durante los primeros meses de 2022 para ser utilizadas en los procesos internos de formación a fiscales.

D) CAPACITACIÓN A MUJERES DE PARTIDOS POLÍTICOS

Con respecto a la participación de mujeres partidarias en las actividades formativas del IFED, los registros señalan que durante el 2021 se capacitó a 649 mujeres en los siguientes temas:

Tabla 6

Temas abordados y cantidad mujeres capacitadas por el IFED durante 2021

Temas	Cantidad de mujeres
Constitución de partidos políticos	2
Para saber más de cuáles temas municipales son electorales	25
Para saber más sobre consultas populares a escala cantonal y distrital	26
Certificados de cesión	3
Cronograma electoral e innovación y logística electoral	49
Estrategias para campañas políticas digitales en contexto de pandemia	28
Agentes electorales y funcionamiento de JRV	55
Estrategias para el manejo de noticias falsas en medios digitales	47
Elementos básicos para el estudio de las políticas públicas y democracia	11
Ciclo de análisis de las políticas públicas	11
Buenas prácticas y lecciones aprendidas gestión de política pública	7
Cumplimiento de obligaciones de reportes financieros	4
Liquidación de gastos de campaña	8
Rendición de cuentas y régimen sancionatorio	7
Los servicios bancarios en el marco del financiamiento político	44
Liquidación de gastos de campaña electoral	26
Inscripción de juntas cantonales y juntas receptoras de votos	46
Acreditación de fiscales de partidos políticos ante el TSE	42
Inscripción de candidaturas 2022	33
Seguridad para el uso de Twitter durante campañas políticas	16
Voto en el extranjero y acreditación de fiscales	26
Facebook, un espacio democrático en el marco de las elecciones	51

¹⁰ Las cápsulas educativas y las infografías pueden ser consultadas en el siguiente enlace: <https://www.tse.go.cr/2022/fiscales-ifed.html>

Mecanismos de accesibilidad del voto y generalidades del escrutinio	51
Sistema de liquidación de gastos	10
Mecanismos de fiscalización para el monitoreo de propaganda electoral	48
Total de mujeres capacitadas	649

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

Además, desde 2017 el IFED ejecuta el proyecto Mujeres en Ruta¹¹ cuya finalidad es la formación del liderazgo femenino de los partidos políticos en el desarrollo de conocimientos y habilidades para el desempeño en puestos de estructuras partidarias y de representación y/o designación política, por medio de 3 ejes específicos de capacitación:

- **Eje 1. Formación en la institucionalidad democrática:** abarca contenidos relacionados con la organización y funcionamiento del Estado democrático de derecho y su institucionalidad.
- **Eje 2. Formación electoral:** incluye temas relacionados con los objetivos, normas y procedimientos del sistema electoral y, específicamente, con los principios de la igualdad, la paridad y la alternancia. Además, contempla acciones de información, sensibilización y capacitación con actores estratégicos (estructuras de toma de decisión de los partidos políticos, instituciones, academia y organismos no gubernamentales).
- **Eje 3. Formación en herramientas y habilidades para la práctica política:** incorpora materia referida al aprendizaje de herramientas y desarrollo de habilidades de comunicación, negociación y gestión política (IFED, 2017).

Históricamente, el proyecto ha considerado las demandas particulares de las mujeres en su diversidad para la formulación de las actividades de capacitación. Estas se ajustan en diseño y contenidos tomando en cuenta las fases del ciclo electoral, ya sea preelectoral, electoral o poselectoral. Metodológicamente, para 2021, se combinaron estrategias de capacitación como talleres virtuales, cápsulas audiovisuales y envío de materiales impresos. En total se implementaron 3 talleres en modalidad 100 % virtual. De manera sincrónica, dichas actividades de capacitación abordaron temas relacionados con financiamiento político, manejo de la imagen en redes sociales y habilidades para el ejercicio de cargos de elección popular. En total participaron 192 lideresas.

¹¹ Surge a partir de un diagnóstico sobre necesidades de capacitación realizado con mujeres de partidos políticos en 2017.

Tabla 7

Temas de capacitación abordados y cantidad de participantes en talleres del proyecto Mujeres en Ruta 2021

Temas	Cantidad de participantes
Estrategias para el manejo de la imagen en redes sociales	54
Financiamiento político: lo que toda mujer partidaria debe conocer	50
Curso para candidatas electorales	88
Total de participantes	192

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

El taller denominado **Estrategias para el manejo de imagen en redes sociales durante las campañas electorales** contó con la asistencia de 54 mujeres de 14 agrupaciones políticas quienes se capacitaron en el aprendizaje de herramientas y desarrollo de habilidades de comunicación, negociación y gestión política. Los temas abordados fueron la imagen que se ofrece en redes sociales en tanto personas públicas y privadas, construcción de una imagen para redes sociales; los usos, lenguajes y fines de las redes sociales Facebook, Instagram, Twitter y TikTok, según sus públicos, y los elementos por considerar para elaborar contenidos en redes sociales.

Con la participación de 50 mujeres de 15 partidos políticos, se llevó a cabo el taller denominado **Financiamiento político: lo que toda mujer partidaria debe saber**, en el cual se abordaron temas como el modelo de financiamiento político-electoral costarricense y normativa reguladora, monto destinado para el reintegro de gastos, mecanismos de financiamiento y reglas para el acceso al financiamiento. Además de los elementos sobre capacitación paritaria y monitoreo de propaganda político-electoral.

Para finales de 2021, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA) y la Escuela de Gobierno (EG/OEA) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) junto con el IFED ofrecieron la segunda edición del curso virtual para candidatas dirigido a mujeres que competían en las elecciones legislativas del 6 de febrero de 2022. El curso denominado **Liga Feminista Costarricense** tuvo como propósito fortalecer las habilidades de las candidatas para realizar campañas que aseguren su participación política en igualdad de condiciones. Se contó con la participación de 134 aspirantes a puestos de diputadas y representantes de 25 partidos políticos, del total de participantes, 88 culminaron con éxito el curso virtual.

Durante este año se elaboraron 3 cápsulas educativas con mensajes exclusivos para mujeres de partidos políticos. Este material audiovisual fue elaborado conjuntamente con el Departamento de Comunicación del TSE con la intención de proporcionar a más de 600 mujeres partidarias materiales con contenidos complementarios a los talleres de formación ejecutados. Las cápsulas fueron grabadas por expertas en los temas seleccionados y con gran sensibilidad en materia de igualdad de género, quienes transmitieron conocimientos fundamentales para el desempeño del ejercicio político-electoral. Los contenidos se establecieron de acuerdo con los 3 ejes de capacitación que conforman el proyecto de Mujeres en Ruta ya mencionados.

Tabla 8

Temas de formación abordados en las cápsulas educativas para Mujeres en Ruta 2021, contenido y expositoras

Eje	Contenido	Expositora
Formación en la institucionalidad democrática	Importancia para la democracia costarricense de la incorporación de mujeres en los espacios políticos.	Ana Lorena Flores Salazar.
	Importancia de que los partidos políticos incluyan el tema de género como uno de los temas prioritarios para la campaña electoral 2022.	Directora General de Áreas Estratégicas del INAMU
Formación electoral	Elementos de la normativa sobre financiamiento político que toda mujer que desee postularse para un puesto de elección al 2022 tiene que saber.	Guiselle Valverde Calderón. Encargada de Fiscalización de Información Financiera. Depto. de Financiamiento de Partidos Políticos, TSE
Formación en herramientas y habilidades para la práctica política	Estrategias para el manejo de imagen en redes sociales durante las campañas electorales.	Yanet Martínez Toledo. Docente investigadora de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva y del Centro de Investigación en Comunicación de la UCR

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

Por último, resulta importante mencionar que a inicios de 2021 se envió el fascículo educativo Género y participación política de las mujeres de la Editorial IFED a 561 mujeres electas en puestos de alcaldías, vicealcaldías y regidurías en las municipalidades del país. Entre los contenidos que se integran en el fascículo se encuentran los siguientes: desigualdades y discriminaciones diversas; discriminación contra las mujeres en razón del género, sistema patriarcal y sus instituciones; el

papel de la familia, sistema educativo, los medios de comunicación y el lenguaje en la reproducción de la violencia contra las mujeres; los derechos humanos; institucionalidad pública que trabaja en favor de los derechos de las mujeres y los derechos políticos y civiles de las mujeres en Costa Rica con sus luchas, logros y retos.

3. DESAFÍOS ENFRENTADOS DURANTE 2021: CAPACITACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS EN TIEMPOS DE PANDEMIA

A) RESPUESTA A LA DEMANDA DE SERVICIOS

Históricamente, desde 2011, el IFED capacitó a los partidos políticos por medio de programas 97 % presenciales, tanto en el área central como en zonas alejadas de la capital. Las condiciones contextuales forzaron a los servicios prestados por las instituciones de manera presencial a migrar hacia una interacción virtual; esto obligó a la institucionalidad pública a utilizar plataformas que permitieran digitalizar rápidamente sus servicios, por lo que la pandemia trajo beneficios para la capacitación, así como, retos por atender.

Tal y como se explicó al inicio de este artículo, el año preelectoral se caracterizó por un aumento significativo de las agrupaciones inscritas y en proceso de inscripción para las elecciones nacionales de 2022. Esto se transformó automáticamente en un incremento de la demanda de servicios de formación y atención de consultas. En total, la agenda de actividades ejecutadas contabilizó 20 talleres de capacitación desarrollados 100 % de manera virtual sincrónica.

Con respecto a la participación de representantes partidarios en las actividades propuestas y de acuerdo con la escala de inscripción ante el TSE, a nivel nacional participaron 31 agrupaciones, a escala provincial y cantonal, 12 y 9 partidos políticos, respectivamente¹².

Se grabaron 19 talleres sobre temas electorales los cuales se colocaron en el canal de YouTube¹³ del TSE como recurso de capacitación virtual asincrónica para que los conocimientos compartidos en los talleres virtuales sincrónicos pudieran ser utilizados por los partidos políticos en sus procesos internos de capacitación.

¹² En el anexo A se ubican las figuras A1, A2 y A3 con gráficos que muestran datos que resumen la cantidad de talleres a los que asistió cada organización partidaria.

¹³ Enlace al canal de YouTube del TSE: <https://www.youtube.com/user/TSECostaRica/videos>

Tabla 9

Talleres de capacitación virtual asincrónica para partidos políticos y cantidad de visitas a diciembre 2021

Tema	Cantidad de visitas
Para saber más sobre cuáles temas electorales son municipales	168
Para saber más sobre consultas populares a escala cantonal y distrital	126
Cronograma Electoral 2021-2022, innovaciones y logística electoral	289
Agentes electorales y funcionamiento de juntas cantonales y receptoras de votos	705
Estrategias de campañas políticas digitales en contextos de pandemia	184
Estrategias para el manejo de noticias falsas en medios digitales	126
Cumplimiento de obligaciones de reportes financieros	194
Liquidación de gastos de campaña electoral	212
Voto costarricense en el extranjero y acreditación de fiscales	170
Formación en la institucionalidad democrática	75
Formación electoral en financiamiento político	62
Formación en herramientas y habilidades para la práctica política	62
Financiamiento político: Lo que toda lideresa partidaria debe saber	51
Autorización de actividades en sitios públicos	301
Inscripción de integrantes de juntas cantonales y receptoras de votos	323
Sistema de inscripción de candidaturas para las elecciones nacionales de 2022	178
Sistema de inscripción de nóminas de fiscales de partidos políticos	236
Información relativa al Programa de Inscripción de Candidaturas	181
Mecanismos para la accesibilidad del voto y generalidades del escrutinio	105
Total de visitas al canal de YouTube del TSE	3748

Nota: Elaborada con base en el Informe de labores 2021 del Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED.

El Área de Asistencia a Partidos Políticos del IFED atendió consultas por medio de correo electrónico y teléfono celular y estableció canales de comunicación entre los partidos políticos y la administración electoral. La plataforma de WhatsApp resultó un mecanismo muy útil para estos efectos y en total se registraron 358 consultas tramitadas; por lo que, el último trimestre del año 2021 fue el periodo con mayor demanda.

B) ADAPTANDO ESTRATEGIAS

Se debe resaltar la experiencia adquirida por el IFED en los espacios de capacitación, los cuales requieren estrategias metodológicas flexibles que se adapten a la realidad de los partidos políticos. Lo anterior, debido a que existen agrupaciones con amplia trayectoria en la participación político-electoral;

mientras que otras poseen un nivel intermedio y, otras, ninguna experiencia. Por lo tanto, durante 2021 para algunas de las actividades de capacitación se establecieron convocatorias particularizadas con el fin de reunir a los partidos políticos en espacios de formación de acuerdo con el criterio de experiencia acumulada. Otro elemento que obliga al IFED a adaptar estrategias metodológicas se encuentra directamente relacionado con el público meta convocado, pues los requerimientos de capacitación varían si se trabaja con las áreas financieras contables, mujeres líderes, formadores de agentes electorales, fiscales, áreas de comunicación, comandos de campañas políticas o comités ejecutivos.

c) CONVOCANDO A MÚLTIPLES ACTORES EDUCATIVOS

La educación virtual requiere de un mayor nivel de organización, planificación e interacción, así como del apoyo sostenido de muchos actores que intervienen en el proceso. Estos actores deben comprender todos los elementos que confluyen en el escenario de la enseñanza-aprendizaje virtual tanto sincrónica como asincrónica.

Por eso, el acompañamiento que se brindó desde el IFED al personal técnico resultó fundamental y, en especial, para quienes debutaron a lo largo de 2021 como personas facilitadoras. Todo esto llevó al establecimiento de nuevas tareas que se incorporaron de manera permanente al Área de Asistencia a Partidos Políticos, entre ellas, la de implementar reuniones previas de coordinación y la generación de un instructivo con la finalidad de establecer una serie de procedimientos para enfrentar situaciones particulares de la capacitación virtual, así como la definición de roles y dinámicas durante las actividades (hospedador, cohospedador, participante, espacios de plenaria, uso de la palabra, entre otros). En algunas actividades se contó hasta con 130 personas conectadas en tiempo real, y el tener claros los roles y las características de la dinámica facilitó el buen desarrollo de las actividades.

La convocatoria de varios actores educativos constituidos como contrapartes es indispensable para brindar a los partidos políticos una formación integral. De esta forma, el IFED reúne a personas expertas tanto del TSE como de otras instituciones interesadas en respaldar el trabajo del instituto. En se sentido, se contó con la participación de 22 personas funcionarias del TSE y 14 expertas de otras instituciones, quienes aportaron sus conocimientos teóricos y técnico-operativos para llevar a cabo las actividades de capacitación¹⁴.

¹⁴ En el Anexo B se encuentran las tablas B1 y B2 las cuales incluyen los nombres y puestos de las personas que facilitaron los espacios de capacitación a partidos políticos durante 2021.

D) CERCANÍA A PESAR DE LA LEJANÍA

Para el Área de Asistencia a Partidos Políticos, la evaluación y realimentación por parte de las personas que asistieron a las capacitaciones fue muy importante. Por eso, a pesar de la lejanía física que trajo consigo el contexto de pandemia, en cada uno de los talleres se implementó -por medio de la plataforma de Google Forms- un instrumento de evaluación en línea que recopiló durante todo el año la percepción de 763 participantes sobre temas teóricos y metodológicos, tales como el cumplimiento de los objetivos propuestos; así como la posibilidad de que los conocimientos, habilidades y actitudes obtenidas en la capacitación pudieran ser aplicados en el desempeño de sus funciones; también sobre la metodología utilizada, en la administración del tiempo y el cumplimiento del horario establecido en la agenda; y el aprovechamiento del material didáctico y las presentaciones utilizadas.

Con respecto a las personas expositoras, se les evaluó el dominio y transferencia de conocimiento sobre el tema expuesto, la capacidad de exponer y explicar para resolver dudas y atender comentarios de los y las participantes. Dicha información fue sistematizada en 23 informes de evaluación. Los resultados fueron compartidos para efectos de realimentación con quienes facilitaron las actividades.

Con la finalidad de propiciar un acercamiento a la percepción general de la militancia partidaria con respecto a la oferta de capacitación, en enero de 2022 se realizó una encuesta virtual dirigida a 100 personas de diferentes partidos políticos quienes participaron en más de 4 actividades de capacitación durante el año. Se obtuvo la respuesta de 83 participantes con los resultados que se desglosan a continuación.

De las personas que participaron:

- El 66,3 % son mujeres y el 33,7 % hombres.
- De acuerdo con la edad, el 68,7 % son personas mayores de 45 años, el 22,9 % entre 36 y 45 años, el 6 % entre 28 y 35 años y el 2,4 % de 18 a 25 años.
- Completaron el cuestionario 44,6 % de personas de San José, el 14,5 % de Limón, el 12 % de Cartago, el 10,8 % de Alajuela, 9,6 % de Puntarenas, el 6 % de Heredia y el 2,5 % de Guanacaste.

- Con respecto al tiempo de militancia en los partidos políticos, el 42,7 % señaló 10 años y más, el 32,9 % de 1 a 5 años, el 15,9 % menos de un año y el 8,5 % de 5 a 10 años.
- El 76,8 % de los participantes pertenecen a partidos de escala nacional, el 17,1 % a partidos cantonales y 6,1 % a partidos provinciales.

De los espacios de capacitación con miras a las elecciones nacionales 2022:

- Los temas en los que se recibió capacitación por parte del IFED y que se mencionaron con mayor frecuencia fueron: redes sociales y campañas electorales, financiamiento político y de carácter logístico-electoral.
- Solamente el 50 % de las personas mencionan haber recibido capacitación electoral de los partidos políticos en que militan, e indican que el Foro de Mujeres Políticas, universidades públicas y privadas les brindaron espacios de formación electoral complementaria.

De la ejecución de las actividades de capacitación:

- El 83 % estuvo de acuerdo con desarrollar los talleres los días sábados y el 87 % con que fueran los jueves.
- El 96 % de los participantes reconocen la puntualidad de inicio y cierre de las actividades.
- El 96 % de las opiniones con respecto a los temas ofertados fueron positivas, pues se ubicaron entre “excelentes”, “muy buenos” y “buenos”, el restante 4 % calificó los contenidos como regulares.
- El 96 % reconoció en las personas expositoras el manejo adecuado de las temáticas y el 92% señala que se atendieron en tiempo y forma las consultas realizadas durante las actividades.
- De los materiales que se colocaron a disposición de los partidos políticos, el 76,3 % señala haber utilizado los videos del canal de YouTube, el 28,7 % las cápsulas educativas para autoridades municipales, el 32,5 % las cápsulas educativas para Mujeres en Ruta, el 50 % leyó

el boletín digital Partidos en línea, el 32 % reconoció las publicaciones Para saber más... y solo el 6 % afirma que no usó el material.

- La plataforma Zoom fue señalada por el 84,8 % de fácil acceso, el 11,4 % de mediana dificultad y el 2,5 % de mucha dificultad. Como plataforma complementaria para las capacitaciones, recomiendan Google Teams.
- El 71,4 % señala que las convocatorias a las capacitaciones les llegó por medio del IFED y el otro 28,6 % que recibieron la información de las actividades por medio de mecanismos internos de los partidos políticos en los que militan.
- Con respecto a los canales de comunicación establecidos entre el IFED y las organizaciones partidarias durante la pandemia, el 87,8 % señaló haber utilizado el correo electrónico, el 37,8 % la plataforma WhatsApp, 17,6 % la llamada telefónica; y el 92% consideró que sus consultas fueron atendidas de manera oportuna y quedaron satisfechos con la respuesta recibida.

A partir de las respuestas obtenidas de la evaluación, se tiene que la mayoría de las opiniones expresadas provienen de mujeres oriundas de San José, mayores de 45 años y con más de 10 años de militar en partidos políticos de escala nacional. En lo que respecta a temas logísticos y metodológicos, las respuestas se ubicaron en rangos altamente positivos. Buena parte de las reacciones manifiestan usar los materiales de capacitación que el IFED pone a disposición de las organizaciones partidarias, así como de los canales de comunicación establecidos. Llama la atención que el 50 % de las personas afirmaron no haber recibido capacitación electoral de los partidos políticos en los que militan y que la formación recibida para participar en las elecciones nacionales de 2022 provino del IFED, del Foro de Mujeres Políticas y de universidades públicas y privadas. Asimismo, que su asistencia a las actividades de capacitación pudo ser gracias a que las convocatorias les llegaron directamente a sus correos o celulares de parte del IFED y no por medio de comunicaciones de sus partidos políticos.

4. Retos: capacitación partidaria pospandemia

Para concluir, es relevante rescatar algunas reflexiones sobre las lecciones aprendidas que nos deja la pandemia en el ámbito de la capacitación a partidos políticos y los desafíos por atender.

En primer lugar, para la capacitación en tiempos de pospandemia, será estratégica la apropiación y el aprovechamiento de las herramientas tecnológicas y de las metodologías diseñadas para entornos digitales. Durante el contexto de los dos últimos años, las instituciones no solo comprobaron la imperiosa necesidad de adquirir equipos y licencias para disponer de plataformas virtuales que facilitaran la interacción sincrónica y asincrónica con sus públicos meta, sino que también el personal técnico a cargo de los procesos de formación, en un periodo mínimo, tuvo que entrenarse para el uso y aprovechamiento de dichos recursos. Fue y será todo un reto el diseño y ejecución de entornos virtuales colaborativos que permitan captar la atención de los distintos públicos meta y, al mismo tiempo, generar verdaderos procesos de aprendizaje en democracia. Definitivamente, la pandemia marca un antes y un después de los espacios de capacitación a partidos políticos, pues el IFED tiene el reto de planificar la adquisición de herramientas y el entrenamiento de su personal en conocimientos tecnológicos.

En segundo lugar, tal y como lo demuestran los hallazgos identificados anteriormente, el IFED se coloca como la principal instancia de capacitación electoral para las personas militantes de las organizaciones partidarias. Ante esto, cabe preguntarse: ¿Cómo lograr que los procesos de capacitación desarrollados por el IFED impacten en un entorno donde aún no existe un sistema partidario fortalecido para ofrecer capacitación a su militancia desde sus estructuras internas? Según Freidenberg (2010) la capacitación de los miembros (candidatos y militantes) es uno de los retos principales para la renovación de los partidos políticos. La formación de los cuadros suele estar más orientada hacia el triunfo electoral que al ejercicio de gobierno, lo que hace que durante la época no electoral el partido pierda la oportunidad de mantenerse activo. Los mayores esfuerzos han estado orientados hacia la adopción de herramientas de **marketing** y de comunicación para ganar elecciones y no en la preparación de sus programas de gobierno y gestión de sus cargos.

Lo que está claro, y que ya ha sido planteado en otras reflexiones del instituto, es que la oferta de capacitación electoral que se brinda desde el IFED no puede ni debe sustituir los procesos de capacitación interna de las organizaciones. Definitivamente, es una debilidad para el sistema partidario costarricense que no se ejecuten agendas de capacitación permanentes antes, durante y después de cada proceso electoral y con amplia cobertura de la militancia. La oferta del IFED tiene por objetivo brindar conocimientos en temas como valores democráticos, financiamiento político, logística electoral, normativa, procedimientos, innovaciones, equidad de género y campañas políticas, entre otros. La idea es que los insumos recibidos sean propulsores para la formación electoral dentro de los partidos políticos.

Desde esta perspectiva, el reto consiste en mantener canales de comunicación continuos entre los partidos políticos y el IFED para que se comprenda que la capacitación y formación electoral de la militancia partidaria no debe recaer únicamente en las espaldas del instituto. El desconocimiento

en temas de carácter legal y procedimental del proceso electoral por parte de las personas que colaboran en el quehacer de los partidos políticos podría resultar en prácticas electorales que perjudicarían al sistema democrático en su totalidad.

Asimismo, resulta fundamental a futuro mantener actualizadas las diversas bases de datos con que cuenta el IFED, para enviar información electoral relevante; pues como ya se identificó anteriormente, los comunicados que se hacen llegar a los medios formales de los partidos políticos no alcanzan a su militancia. Los canales de difusión utilizados por el IFED durante 2021: WhatsApp, videos, boletín y correo electrónico fueron identificados por el 71,4 % de las personas consultadas como la forma más eficaz para enterarse de las comunicaciones relevantes del proceso electoral nacional de 2022.

Aunado a lo anterior, en los 11 años de funcionamiento del IFED se ha observado una situación particularmente vinculada con la rotación de la militancia partidaria, lo que, por ejemplo, ha provocado que durante 1 o 2 años se trabaje en la formación de una persona que coordina la capacitación electoral dentro de un partido político, y para el siguiente proceso electoral, esta persona es sustituida y se tiene que capacitar a otra persona con ninguna experiencia. Otro espacio en que se evidencia esta alta movilidad son las áreas financiero-contables (tesoreros, contadores y personal de apoyo) las cuales generan que la acción de capacitación se caracterice por una lógica de ida y vuelta. El reto está en que el IFED alcance una cercanía con las instancias partidarias que le permita identificar este tipo de condiciones y presentar así una agenda que se adapte a la realidad cambiante de los partidos políticos.

Otro reto es el que surge a partir de la interrogante sobre si la virtualización de las capacitaciones amplía o disminuye los rangos de inclusión de públicos meta. Uno de los mayores atributos otorgados a los modelos de capacitación virtuales es que estos rompen las barreras geográficas, por lo que cada persona desde su lugar de residencia sin necesidad de desplazarse puede asumir su propia capacitación, satisfacer sus necesidades formativas y mejorar el nivel de conocimientos sobre diversos temas. Definitivamente, las actividades virtuales desarrolladas durante 2021 facilitaron la incorporación de militancia partidaria de zonas alejadas del país, que de otra manera tendría dificultades para participar. Sin embargo, fue común que algunos actores apelaran a que la oferta 100 % virtual dejó por fuera a un importante número de personas que no cuentan con recursos económicos y/o conocimientos tecnológicos para manejarse en la virtualidad. El reto para el IFED es que a corto y mediano plazo desarrolle una oferta de capacitación híbrida¹⁵ que incluya lo presencial y lo virtual. Es importante identificar las necesidades de capacitación y los posibles escenarios para la debida implementación, así como los recursos institucionales con que se cuente para esos efectos.

Con respecto a la experiencia piloto de curso virtual para fiscales de partidos políticos, será necesario esperar unos meses para contar con resultados finales del proceso implementado. Sin embargo, el acercamiento efectuado por el IFED y el Programa de Acreditación de Fiscales demostró la urgente necesidad de capacitar a este agente electoral no solo por la importancia de la función de fiscalización ciudadana para la democracia, sino también porque para las elecciones del 06 de febrero del 2022, el TSE acreditó a 68 226 fiscales de partidos políticos¹⁶ lo que sin duda deja ver que las organizaciones partidarias están apostando fuertemente por la presencia de esos agentes electorales. Esto representa un desafío en el seguimiento y continuidad de la experiencia piloto implementada y su fortalecimiento por medio de la evaluación conjunta.

Existe otro reto sobresaliente en el área de formación para la participación política inclusiva de las mujeres. Tal y como se describió en el apartado de oferta de capacitación, el IFED ha ejecutado, desde su proyecto *Mujeres en Ruta*, actividades de capacitación para las lideresas partidarias; sin embargo, se encuentra pendiente la formación y capacitación en el tema dirigida específicamente a comités ejecutivos y otras estructuras internas de los partidos políticos. El paso siguiente para el fortalecimiento del proyecto es generar una propuesta de enseñanza-aprendizaje dirigida tanto a mujeres como a hombres que ocupan puestos estratégicos dentro de las estructuras partidarias para la promoción de ambientes y oportunidades a favor del ejercicio político en igualdad de condiciones en función del género.

Para finalizar, es importante retomar una idea planteada al inicio del artículo relacionada con los estudios de opinión que colocan en números negativos la valoración ciudadana respecto a los partidos políticos. La Encuesta de Opinión Pública realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos del Universidad de Costa Rica (noviembre de 2021) señala que, en la escala de 0 al 10, las organizaciones políticas obtienen un puntaje de 3,60. Lo anterior es preocupante, dado el papel que cumplen los partidos políticos para los Gobiernos y para las democracias representativas. La existencia de las organizaciones partidarias así como su buen funcionamiento y su capacidad de vincular las necesidades del electorado con el Estado, las constituye como uno de los elementos más influyentes en la cultura democrática costarricense, es por esto que el IFED continuará con la implementación de acciones para capacitar y actualizar a los partidos políticos, pues en la medida en que estos logren mayor madurez en temas de administración electoral, justicia electoral, prácticas democráticas y organización interna, se estará realizando un aporte al fortalecimiento del sistema democrático.

¹⁵ La educación híbrida es un método alternativo de enseñanza que surgió con el avance de las tecnologías educativas, por lo que representa una nueva opción para el aprendizaje. Se trata de un modelo que une procesos educativos a distancia con encuentros presenciales.

¹⁶ Datos suministrados por el Programa de Acreditación de Fiscales de Partidos Políticos el 18 de febrero de 2022.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (2021). Encuesta de opinión pública de noviembre 2021. San José: CIEP, Universidad de Costa Rica.

Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley n.º 8765. Publicado en La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Registro de Partidos Políticos (2021). Partidos inscritos a escala nacional, provincial y cantonal. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm

Freidenberg, F. (2010). Los partidos políticos y la gobernabilidad democrática en América Latina. *Revista Elecciones*, (10), 33-56.

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) (2017). Diagnóstico de necesidades de capacitación de mujeres lideresas de partidos políticos. Informe de labores 2021. Área de Asistencia a Partidos Políticos. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) (2021). Informe de labores del Área de Asistencia a Partidos Políticos. IFED. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) (2021). Informes de evaluación de los talleres de capacitación. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) (2021). Informes mensuales de talleres de capacitación. Área de Asistencia a Partidos Políticos. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) (2021). Registro de asistencia a las actividades de capacitación. San José, C.R.: Tribunal Supremo de Elecciones.

Matas, J. (2005). Los partidos políticos y los sistemas de partidos. En M. Caminal Badía, *Manual de Ciencia Política* (pp. 317-343). Barcelona, España: Tecnos.

Organización de Estados Americanos (2020). Informe preliminar de la Misión de Expertos Electorales. Elecciones Municipales de Costa Rica 2020. Recuperado de <https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-Preliminar-CR.pdf>

Anexo A

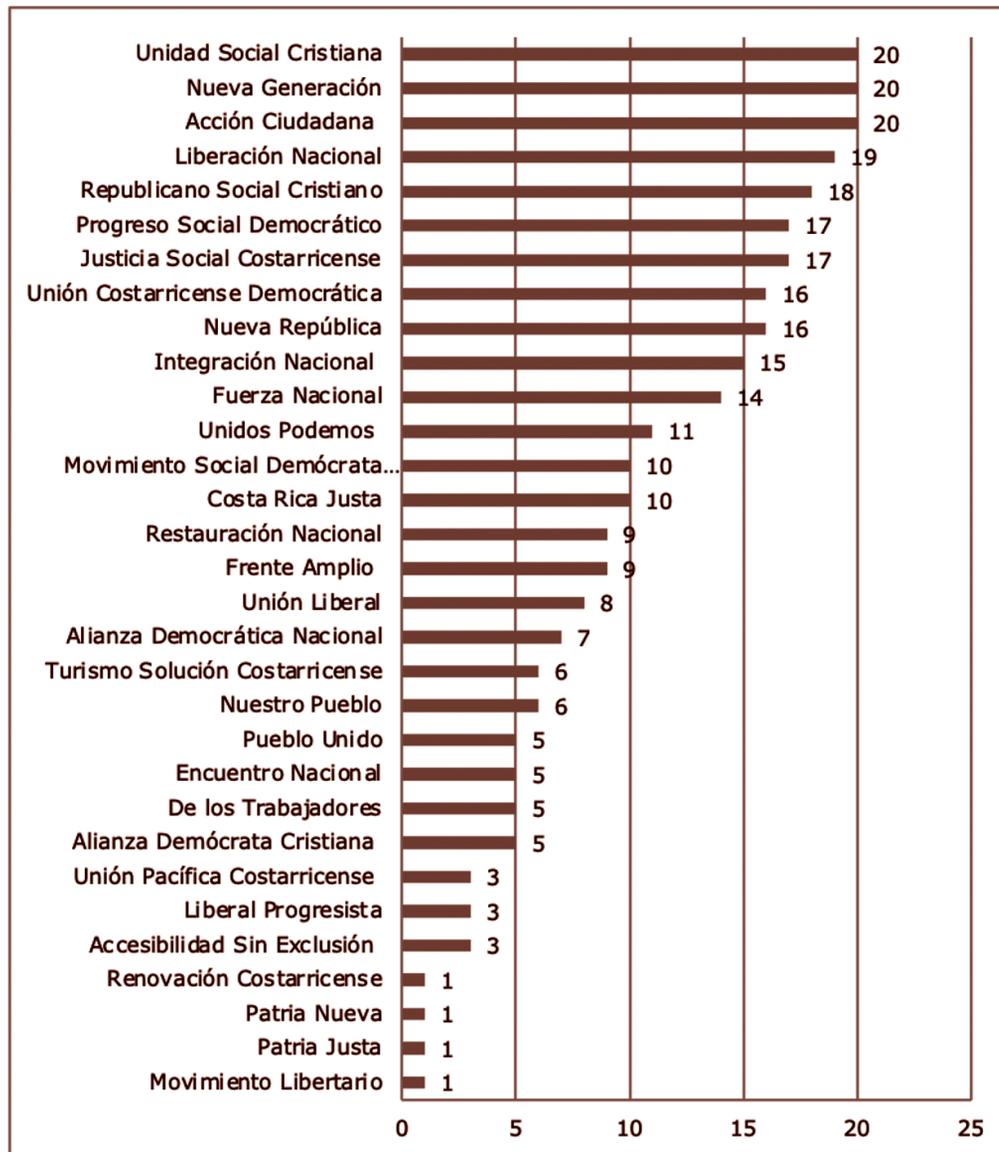


Figura A1. Partidos políticos de escala nacional que participaron en los talleres de capacitación brindados por el IFED durante 2021. Informe de labores 2021, Área de Asistencia a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

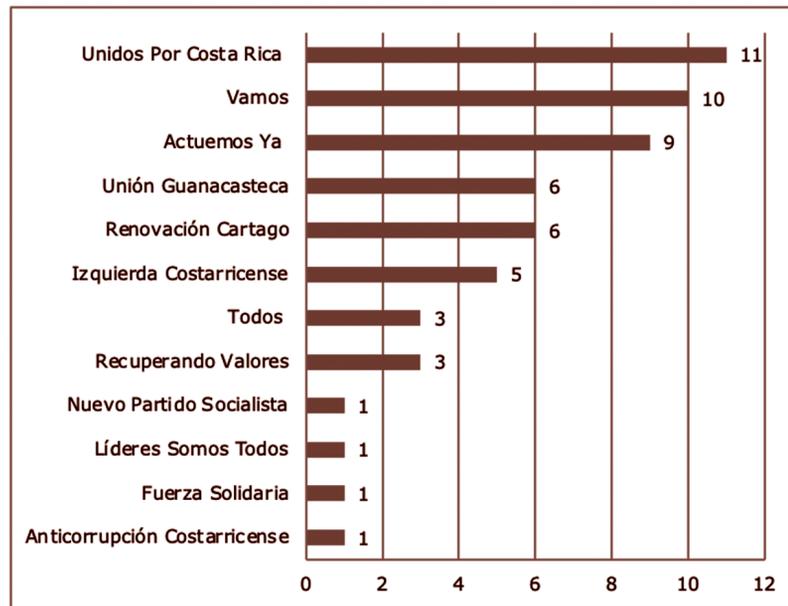


Figura A2. Partidos políticos de escala provincial que participaron en los talleres de capacitación brindados por el IFED durante 2021. Informe de labores 2021, Área de Asistencia a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

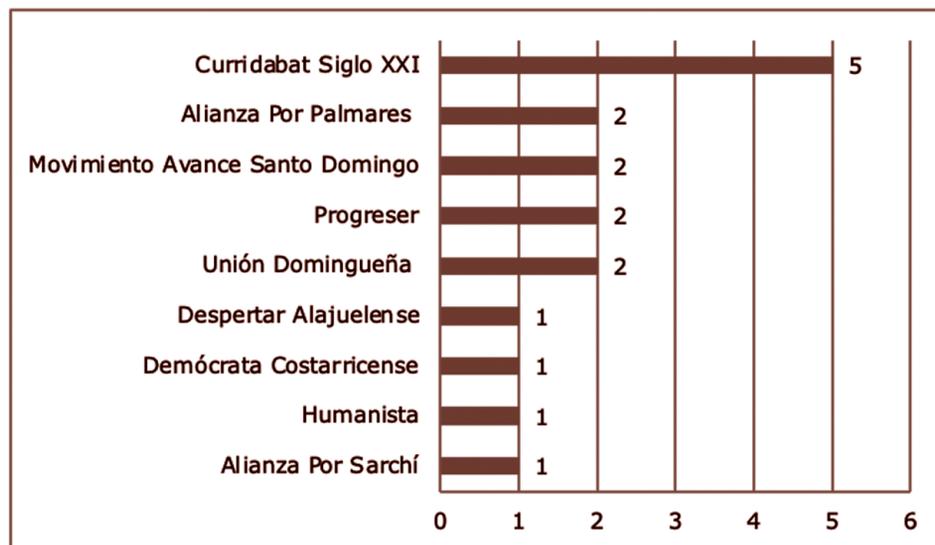


Figura A3. Partidos políticos de escala cantonal que participaron en los talleres de capacitación brindados por el IFED durante 2021. Informe de labores 2021, Área de Asistencia a Partidos Políticos.

Anexo B

Tabla B1

Personal del TSE que facilitó procesos de capacitación a partidos políticos, 2021

Nombre	Puesto y unidad administrativa
Héctor Fernández Masis	Director del Registro Electoral
Andrei Cambroner Torres	Letrado del TSE
Alejandra Peraza Retana	Jefa Departamento de Programas Electorales
Jorge Monge Alvarado	Encargado Programa de Asesores Electorales
Ronald Chacón Badilla	Jefe Departamento Financiamiento de Partidos Políticos
Jorge Bolaños Villalobos	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
Guiselle Valverde Calderón	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
Reinaldo González Zúñiga	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
Maria Quirós Naranjo	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
Francisco Vidaorreta López	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
Patricia Barrantes Brenes	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
Verónica Portocarrero Porras	Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos
Marta Castillo Víquez	Jefa Departamento de Registro de Partidos Políticos
Mario Andrés Rodríguez Araya	Departamento de Registro de Partidos Políticos
Marcela Chinchilla Campos	Departamento de Registro de Partidos Políticos
Silvia Vargas Nelson	Departamento de Registro de Partidos Políticos
Jocelyn Fonseca Gonzalez	Departamento de Registro de Partidos Políticos
Sergio Donato Calderón	Jefe Nacional Cuerpo de Delgados TSE
María Fernanda Sequeira Rojas	Encargada Programa de Voto en el Extranjero
Gerardo Arroyo Víquez	Encargado Programa de Acreditación de Fiscales
Wilson Espinoza Coronado	Encargado Programa de Accesibilidad al Voto
Laura González Acuña	Encargada Programa de Escrutinio
Total de personas funcionarias facilitadoras	22

Nota: Registros IFED, 2021.

Tabla B2

Personal de otras instituciones que facilitó procesos de capacitación a partidos, 2021

Nombre	Puesto y entidad
Yanet Martínez Toledo	Centro de Investigación en Comunicación de la UCR
Luisa Ochoa Chaves	Centro de Investigación en Comunicación de la UCR
Ana Lorena Flores Salazar	INAMU
Pablo Fonseca Quesada	Experto en Comunicación Digital
Evelyn Granados Díaz	Profesional en Comunicación
Elaine Ford Deza	Directora D y D Internacional Democracia Digital
Valeria Vargas Tomas	Escuela de Ciencias Políticas de la UCR
Andrea Pereira	Políticas Públicas, Gobierno y Filantropía de Twitter
Paloma Szerman	Gerente de Política Pública de WhatsApp para América Latina
Francisco Estens	Gerente de Política y Gobierno de Facebook para México
Arturo López de Lara	Gerente de Socios de Gobierno, Política y Activismo de Facebook
Eliana Pérez	Gerente de Políticas Públicas Facebook
Sharon Matamoros Ramírez	CONAPDIS
Kathya López Alvarado	CONPADIS
Total de personas facilitadoras expertas	14

Nota: Registros IFED, 2021.



TRANSMISIÓN DE DATOS Y VISUALIZACIÓN DE RESULTADOS DE LAS ELECCIONES NACIONALES DE 2022: TSE-CR

Xenia Guerrero Arias*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_6

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de julio de 2022.

Resumen: Esboza aspectos relacionados con la transmisión de datos a fin de comprender cómo la arquitectura tecnológica implementada por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, para dar a conocer los resultados de las votaciones, y el aprovechamiento inteligente de las redes sociales potenciaron la transparencia y agilidad en la comunicación de los resultados provisionales en el proceso de elección de los puestos de presidente y vicepresidentes de la República y de diputados a la Asamblea Legislativa para el cuatrienio 2022–2026.

Palabras clave: Transmisión de datos / Tecnologías de información / Resultados electorales / Proceso Electoral / Medios de Comunicación / Redes Sociales.

Abstract: The article presents aspects related to data broadcast and how the technological architecture implemented by the Supreme Electoral Tribunal to release the results of the elections as well as the smart utilization of social networks enhanced transparency and agility in the broadcast of provisional results in the process of the election for president and Vice-Presidents of the Republic and for members of Congress for 2022-2026.

Key words: Data broadcast / Information technology / Electoral results / Electoral process / Mass media / Social networks.

* Costarricense, informática, correo xguerrero@tse.go.cr. Directora General de Estrategia Tecnológica del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Máster en Gestión de la Tecnología de la Información y Comunicación con especialización en Administración de Proyectos. Máster en Programación Neurolingüística, estudios en Gerencia del INCAE. Se ha desempeñado como directora de Tecnologías de Información en varias entidades públicas (Servicio Fitosanitario del Estado, Servicio Nacional de Salud Animal, Procuraduría General de la República). Asesora en el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) sobre temas de aplicación de tecnologías en trámites fito y zoonosanitarios, experta en implementación de firma digital en procesos gubernamentales y en gestión de proyectos TIC en general. Académica y docente en el programa de Maestría de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la UNA, específicamente de la Escuela de Informática.

1. LAS TIC COMO SOPORTE. ELECCIONES NACIONALES 2022

Las tecnologías de información y comunicación, por su acrónimo TIC, han venido, desde hace ya muchos años, soportando la gestión de las organizaciones en lo que se refiere a automatización de procesos y optimización de las comunicaciones. Hoy por hoy no se piensa en una organización sin sistemas de información y dispositivos conectados entre sí para la adecuada recopilación, almacenamiento, análisis, protección, recuperación y distribución de información veraz y oportuna; esta agilidad ha permitido una gestión cada vez más apropiada.

El proceso electoral costarricense, que incluye la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, responsabilidades que la Constitución Política de la República de Costa Rica, de manera exclusiva y con la debida independencia de los poderes del Estado, le confiere al Tribunal Supremo de Elecciones (artículos 9 y 99 de la Constitución Política), está soportado por las tecnologías de información en sus tres etapas: preparatoria, constitutiva y declarativa. Estas involucran a organismos y agentes electorales -grupos y personas con funciones específicas-, quienes deben asumir su rol y llevar a cabo sus obligaciones para que tanto la coordinación como el apoyo y la mutua cooperación permitan el éxito del proceso.

Para la elección de presidente y vicepresidentes de la República y diputados a la Asamblea Legislativa cuyos cargos se desempeñarán en el cuatrienio 2022–2026, el proceso electoral fue soportado –como en elecciones anteriores– por una robusta plataforma tecnológica que incluyó sistemas de información, redes de comunicaciones y elementos de seguridad de la información. Estos elementos coordinados permitieron que la transmisión de los resultados preliminares y su procesamiento fueran, una vez más, referente nacional e internacional de agilidad, transparencia y confianza en las contiendas electorales costarricenses. Los controles y las medidas de seguridad implementadas para la protección de la información tuvieron un rol especial en el blindaje de la infraestructura, y aseguraron la confidencialidad, integridad y disponibilidad de los datos desde su generación hasta la divulgación en los medios oficiales definidos por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE).

Adicionalmente, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la empresa Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (RACSA) apoyaron técnicamente en todo el proceso. Lo anterior con fundamento en los términos de lo que establece el artículo 183 del Código Electoral, para la comunicación pronta y fidedigna de la transmisión de los resultados preliminares; ese mismo artículo faculta al TSE para disponer del apoyo de instituciones y empresas públicas encargadas de las comunicaciones en el país.

2. FASES DEL PROCESO ELECTORAL. SUMARIA

Es importante mencionar que en el proceso electoral se encuentran tres fases claramente delimitadas y se resumen de la siguiente manera:

- i. **Fase preparatoria.** En esta fase se desarrolla una serie de actividades que necesariamente tienen que completarse antes del día de las elecciones, y para las cuales existen plazos establecidos, algunas de las actividades son: inscripción de partidos políticos, división territorial electoral, elaboración del padrón electoral, convocatoria a elecciones, inscripción de candidaturas, conformación de las papeletas y la participación ciudadana en la figura de agentes electorales.
- ii. **Fase constitutiva.** En esta fase se ubican todas las actividades relativas al proceso de emisión del sufragio (día E), incluye todas aquellas tareas desde la apertura de las juntas receptoras de votos (JRV) hasta su cierre. Entre otras actividades están las siguientes: revisión del listado de personas electoras, identificación de la persona electora, firma del padrón registro, firma y entrega de las papeletas a la persona electora, emisión del voto, depósito de las papeletas en las urnas respectivas, cierre de la JRV, conteo de votos, acta de cierre y transmisión de datos provisionales; esta última tarea es muy importante, ya que la misma noche de las elecciones, el TSE comunica a la prensa nacional e internacional los resultados preliminares mediante un acto oficial (sesión solemne).
- iii. **Fase declarativa.** Esta fase involucra el escrutinio definitivo de votos, la adjudicación de plazas, la declaratoria de la elección y, por último, la entrega de credenciales a las personas elegidas por la voluntad popular.

3. TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TIC) APLICADA A LAS FASES DEL PROCESO ELECTORAL: RESEÑA

Si bien para las fases del proceso electoral las TIC juegan un papel preponderante, en el apoyo y soporte para la correcta ejecución de cada una, seguidamente se esbozan aspectos relacionados con la transmisión de datos, a fin de comprender cómo la arquitectura tecnológica institucional implementada para dar a conocer al país los resultados de las votaciones, así como el aprovechamiento inteligente de las redes sociales, fueron tecnologías que potenciaron la transparencia y agilidad en la comunicación de los resultados provisionales.

En la fase preparatoria del proceso electoral, específicamente, producto de la confección de la división territorial electoral y del padrón electoral, el TSE determinó, para las elecciones de 2022, un total de 3 541 908 electores debidamente inscritos en el padrón nacional electoral, así como 2152 centros de votación distribuidos en 6847 juntas receptoras de votos (JRV), de las cuales 80 se ubicaron en el extranjero distribuidas en 42 países y 52 consulados (ver figura 1).

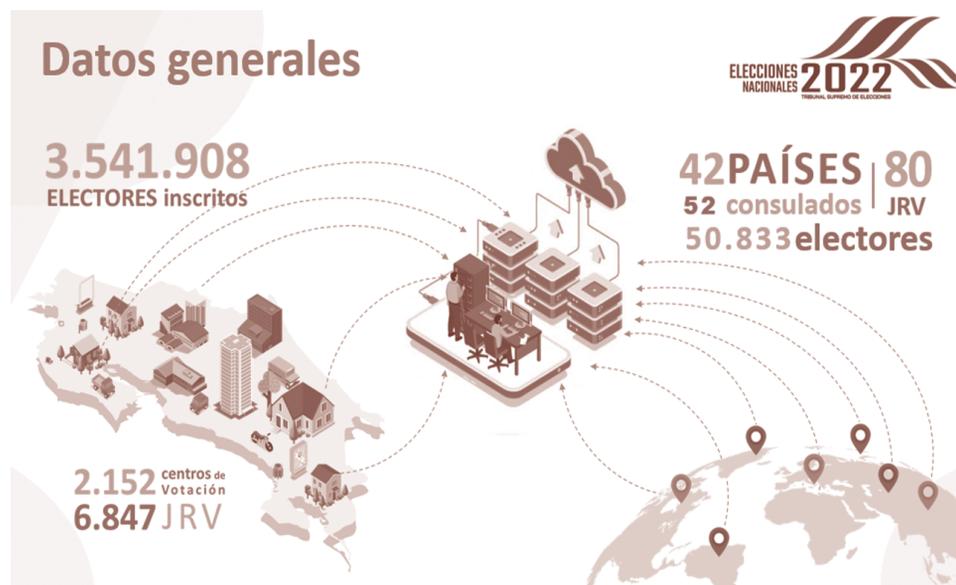


Figura 1. Datos elecciones nacionales de 2022. Elaborado con base en el Informe de Transmisión Datos 2022.pptx, generado por la Dirección General de Estrategia Tecnológica (DGET).

Además, en esta misma fase se planificó, como tecnología de apoyo a la transmisión de datos, el uso de dispositivos móviles y computadoras portátiles con aplicaciones seguras instaladas y acceso a internet, según el siguiente detalle:

- 350 dispositivos móviles para transmitir el 55 % de JRV.
- 125 computadoras portátiles para el 8 % de JRV.

Adicionalmente, otro activo de información utilizado como sistema de telecomunicación para la transmisión fue el uso de líneas telefónicas para atención de llamadas, este servicio contó con 166 operadores ubicados en 3 centros de llamadas diferentes a fin de recibir las llamadas y digitar los datos de la transmisión del 37 % restante de las JRV.

Asimismo, en la parte central de la figura 1, se observa una imagen representativa de la recepción del flujo de datos provenientes de los diferentes medios de transmisión. Esta representación corresponde a la plataforma tecnológica que soporta todo el proceso y que contó con i) un equipo de trabajo altamente especializado con experiencia en procesos de esta naturaleza, quienes tuvieron el control total del funcionamiento de la plataforma; ii) desarrollos informáticos y sistemas de información empleados en el proceso de transmisión, así como las aplicaciones de visualización de resultados oficiales del TSE, contruidos por ingenieros de la planilla institucional; iii) diverso hardware conformado por servidores

físicos y virtuales, equipos de cómputo, dispositivos de comunicación y seguridad informática; iv) enlaces de datos; v) gestión de monitoreos; vi) gestión de riesgos de seguridad de la información; vii) procedimientos de gestión y respuesta de incidentes de TI, viii) un plan de continuidad de TI y ix) un sitio alternativo, entre otros.

A. MEDIOS DE TRANSMISIÓN

En la figura 2 se visualiza la distribución según cada medio de transmisión.

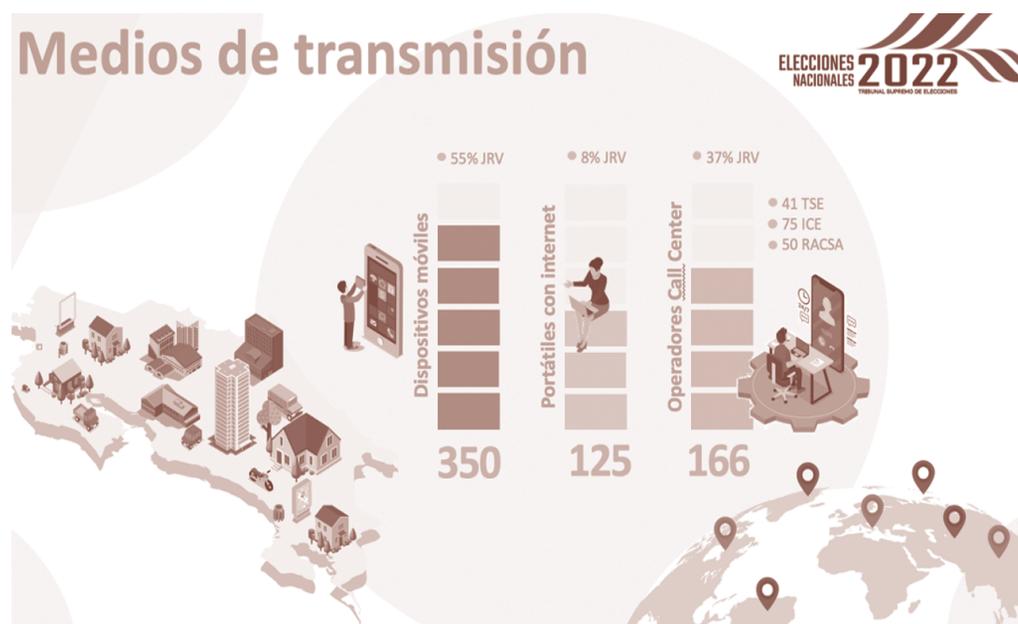


Figura 2. Medios de transmisión elecciones nacionales de 2022. Elaborado con base en el Informe de Transmisión Datos 2022.pptx, generado por la Dirección General de Estrategia Tecnológica (DGET).

Como puede observarse en la figura 2, 55 % de las juntas transmiten los datos por medio de dispositivos móviles, un 8 % lo realizan por medio de computadoras portátiles y, el 37 % restante se lleva a cabo a través de los operadores de Call Center.

B. PROCESO DE VISUALIZACIÓN DE RESULTADOS

Con respecto a la visualización de resultados a través de las aplicaciones del TSE, en la figura 3 se puede apreciar el esquema seguido para tales fines, donde se contó con el apoyo del ICE y RACSA como medios de comunicación y soporte a la infraestructura.

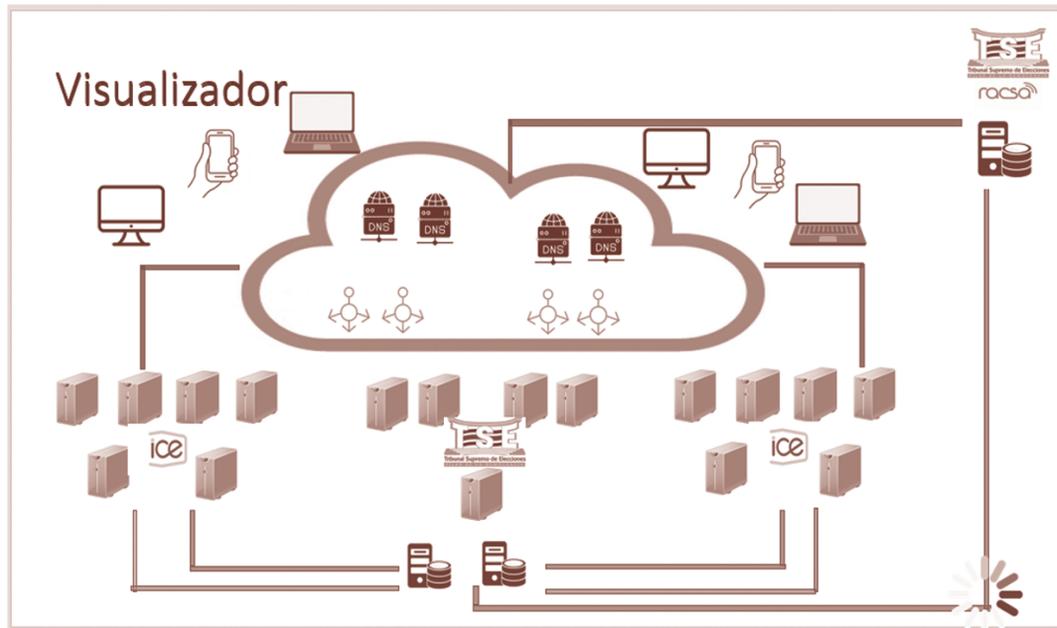


Figura 3. Método de visualización de resultados. Elaborado por la Sección Infraestructura Tecnológica, DGET.

Como se mencionó líneas atrás, respecto de hacer un mejor aprovechamiento de las bondades que las TIC ofrecen por medio de las redes sociales, cabe destacar que, dentro de la logística planificada, además de los visualizadores oficiales del TSE y la tradicional coordinación con los medios de prensa nacional, se emplearon las redes sociales de Facebook, Twitter, YouTube e Instagram que son aquellas en las que el TSE tiene presencia.

c. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

En la figura 4 se ilustran los diferentes medios puestos al servicio de la población nacional e internacional para que las personas conocieran, de manera pronta y transparente, la presentación de los resultados preliminares.



Figura 4. Visualizadores de resultados elecciones nacionales 2022. Dirección General de Estrategia Tecnológica. Elaborado con base en el Informe de Transmisión Datos 2022.pptx, generado por la Dirección General de Estrategia Tecnológica (DGET).

Los cuatro métodos utilizados para la presentación de los resultados fueron:

- **Redes sociales.** En las que el TSE tiene presencia:
 - Facebook
 - Twitter
 - YouTube
 - Instagram
- **Visualizadores de resultados.** Corresponden a sistemas de información del TSE, los cuales estuvieron disponibles ininterrumpidamente en el sitio web www.tse.go.cr:
 - Visualizador interactivo: permite realizar consultas por diferentes criterios y, además, de manera gráfica y amigable se logra interactuar con el mapa de Costa Rica y visualizar los resultados según diversos criterios de búsqueda.
 - Visualizador resumen: esta visualización presenta datos sintetizados de los resultados del último corte disponible.
- **App Móvil #VotanteInformado.** Aplicación de descarga gratuita en las tiendas App Store y Google Play que, entre otras funcionalidades, cuenta con la consulta del resultado de la elección según los diferentes cortes que se vayan generando durante la noche y hasta el cierre de la transmisión.

- **Canales de comunicación directa a prensa.** Facilidad tecnológica implementada para que los diferentes medios de prensa accedan a los datos oficiales del TSE y preparen sus propias visualizaciones. Dichos datos se ofrecen a los representantes de los medios de comunicación que se inscriban en el TSE para que participen en los diferentes simulacros y se aseguren el consumo de estos la noche de la elección.

La presentación de resultados preliminares se programó para que iniciara a las 8:45 p. m. del día de la elección. A esa hora la magistratura del TSE daría a conocer, en sesión solamente con cobertura de los medios de prensa, el primer comunicado oficial con el resultado de votos. Luego de esa comunicación, la plataforma tecnológica se preparó para la generación de cortes periódicos cada 15 minutos a fin de que el país y la comunidad internacional conocieran la evolución de los resultados.

4. LA TRANSMISIÓN DE RESULTADOS. DÍA “E”

La transmisión de los resultados de la elección es la última tarea que se realiza en la segunda fase del proceso electoral (fase constitutiva). Una vez que se cierran las JRV, el resultado obtenido es transmitido de manera segura por los diferentes medios de transmisión planificados en la fase anterior. Dicha información es sometida a diversas validaciones y se consolida de manera automática en bases de datos a fin de permitir su preparación para las diferentes visualizaciones descritas anteriormente.

Al ser a las 6:00 p. m. del día “E”, en territorio nacional se procede con el cierre de las JRV. En ese momento se verifica que las bases de datos que van a consolidar la información de todas las JRV se encuentren libres de votos consignados a los partidos políticos en contienda, así como en los campos relativos a votos nulos, votos en blanco y, además, que no conste cifra alguna de abstencionismo, es decir, se comprueba la limpieza de todos los registros en las bases de datos de transmisión. Estas acciones de verificación y comprobación de registro se conocen típicamente –a nivel institucional– como corte en “ceros” y, por ende, se considera el primer corte de los resultados preliminares. Una vez establecido que los repositorios de datos están preparados para la consignación de registros, inicia la recepción de datos provenientes de los diversos medios dispuestos para tales efectos (dispositivos móviles, computadoras y centros de llamadas). Así, con base en la programación ordenada por la magistratura del TSE, en la celebración de la sesión solemne fijada para las 8:45 p. m., se informa el resultado con el detalle de votos obtenidos a ese momento –segundo corte realizado a las 8:40 p. m.–. Asimismo, la Dirección General de Estrategia Tecnológica (DGET) informa a la prensa la forma de divulgación de los datos provisionales la noche de la elección y concluida dicha sesión solemne, se liberan los datos por los diferentes medios que se establecieron (redes sociales, visualizadores del TSE, app móvil y medios de prensa).

A. PRIMERA RONDA

La sesión solemne inició a las 8:45 p. m. En este acto se dio a conocer el resultado del corte que se generó a las 8:40 p. m. con los resultados preliminares obtenidos a esa hora. Se observó un 13,48 % de las JRV procesadas, se habían recibido 152 884 votos válidos y 3556 votos nulos y en blanco, y se contaba con un 55,04 % de participación y 44,96 % de abstencionismo. La figura 5 muestra que los partidos Liberación Nacional, Nueva República, Progreso Social Demócrata y Unidad Social Cristiana estaban dentro de los primeros lugares con mayor cantidad de votos recibidos.

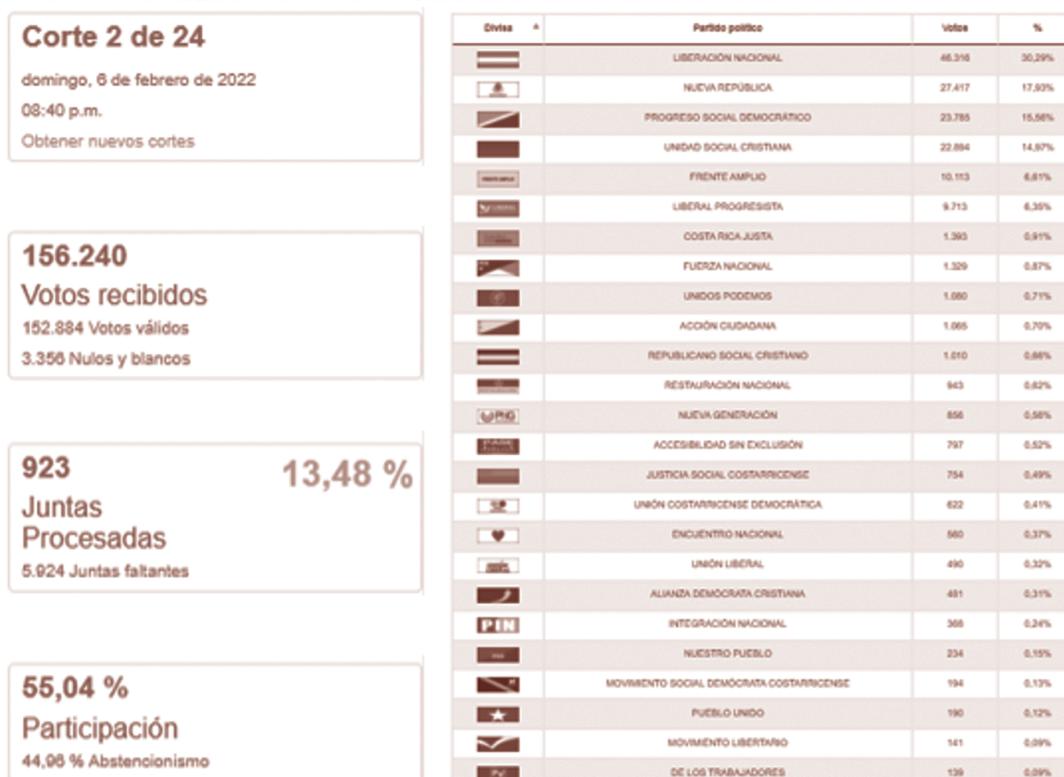


Figura 5. Resultados del primer corte de las elecciones nacionales del domingo 6 de febrero. Recuperado del visualizador de resultados interactivo de la página web del TSE (<https://www.tse.go.cr/vr2022/#/presidenciales>).

La transmisión en vivo de la sesión solemne y la difusión de los resultados tuvo una duración total aproximada de 2 horas 20 minutos y finalizó a las 11:00 p. m. A partir de este momento y hasta las 12:00 p. m. del día siguiente en que cerró la transmisión de datos, la comunicación de los resultados preliminares se mantuvo disponible y actualizada sin interrupciones cada 15 minutos conforme a la generación de cada corte.

El resultado general según el medio de difusión fue el siguiente:

- **Prensa:** la información dispuesta para que la prensa accediera a ella fue consumida por 16 medios de comunicación los cuales la transmitieron por diferentes vías.
- **Redes sociales:** el resultado capturado en las diferentes redes fue el siguiente:
 - **Facebook:** las estadísticas obtenidas en esta red revelan una audiencia máxima de **7,9 mil espectadores**, pico presentado durante la lectura del corte de resultados en la sesión solemne. Se continuó con la difusión de resultados que inició con una audiencia de 6727 espectadores, aproximadamente; la cual desciende y se mantiene entre los 3000 y 3500 espectadores, hasta cumplir la primera hora de difusión. Posteriormente, se mantiene un total aproximado de entre 1100 y 2800 espectadores hasta finalizar la difusión “en vivo” con 1168 espectadores conectados. La figura 6 muestra el comportamiento.

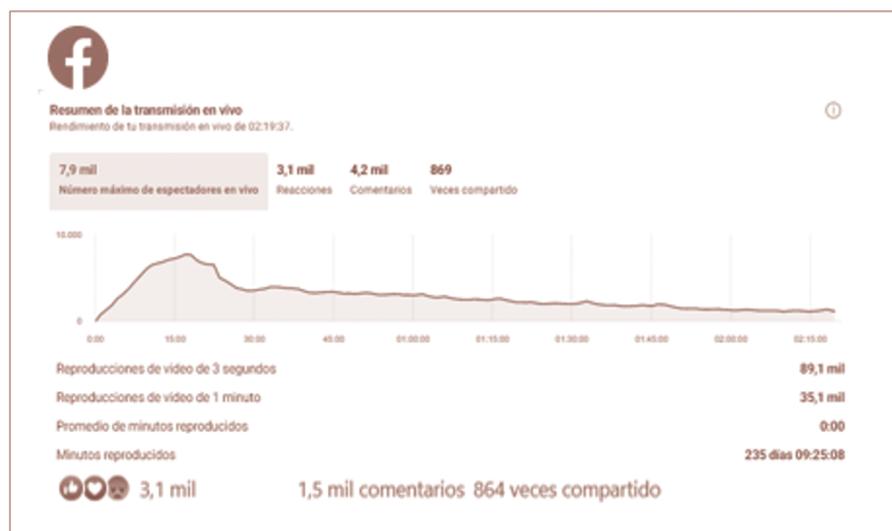


Figura 6. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la red social Facebook. Recuperado del perfil de Facebook del TSE.

- **Twitter:** las estadísticas obtenidas en Twitter muestran una audiencia de 14 mil espectadores. Cabe indicar que la difusión de resultados después de la sesión solemne se mantuvo en un promedio de 260 espectadores. Hubo 42 173 impresiones, lo cual se refiere a la cantidad de veces que el tweet pudo ser visto por los usuarios, es decir, la exposición que pudo generar. De igual manera, cabe señalar que tuvo 6385 interacciones, dato correspondiente a la cantidad de veces que un usuario interactuó con el tweet, ya fuera por medio de clicks, retweets, respuestas, “me gusta”, u otras interacciones.



Figura 7. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la red social Twitter. Recuperado del perfil de Twitter del TSE.

- **YouTube:** la transmisión en vivo de los resultados en YouTube alcanzó 2076 espectadores concurrentes en su pico máximo durante la lectura del corte de resultados en la sesión solemne. El video alcanzó un aproximado de 17 809 visualizaciones desde que fue publicado. Finalizada la sesión solemne, se tuvo aproximadamente entre 800 y 1900 espectadores en la primera hora, cantidad que inició su descenso durante la segunda hora de difusión, y que se mantuvo entre los 800 y 400 espectadores hasta finalizar el “en vivo” con 401 espectadores conectados. El comportamiento se observa en la figura 8.

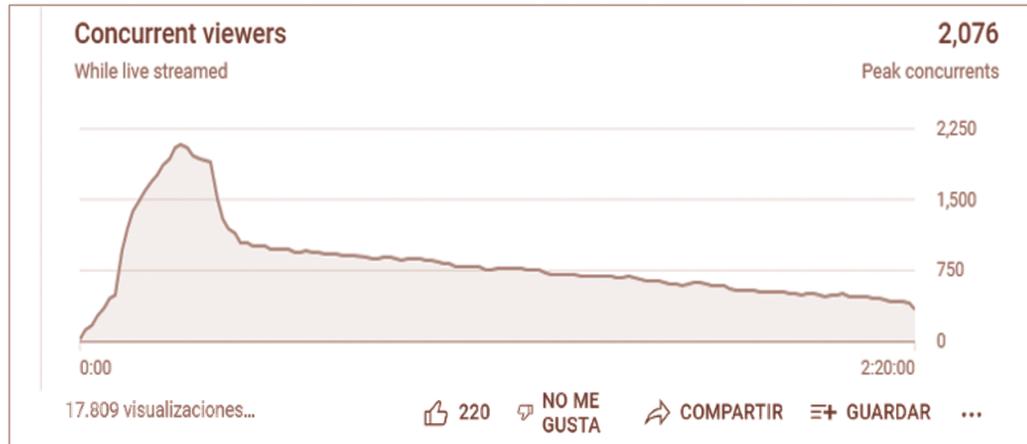


Figura 8. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la red social YouTube. Recuperado del perfil de YouTube TSE.

- **Instagram:** la publicación en Instagram, que invitó a los usuarios de esta plataforma a consultar los resultados provisionales en la página del TSE, tuvo un alcance de 4259 cuentas, de las cuales el 42 % no estaba entre los seguidores habituales del TSE. El rendimiento de la publicación mostró un total de 54 “me gusta”, 1 comentario y fue compartida 19 veces y 3 veces guardada.



Figura 9. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la red social Instagram. Recuperado del perfil de Instagram TSE.

- **Visualizadores en sitio web del TSE.** La cantidad de accesos a los sitios de visualización reportaron una concurrencia media por encima de 20 mil conexiones y registraron “picos” máximos de entre 31 300 y hasta 31 500 conexiones concurrentes, a partir de las 9:00 p. m. y mantenidas por encima de las 10 000 conexiones concurrentes al ser las 11:00 p. m. Seguidamente, se muestran detalles de cada uno de los visualizadores disponibles:
 - **Visualizador de resultados interactivo:** la cantidad de accesos registrados muestra que entre las 9 y 10 p. m. se presentaron más accesos al visualizador, los cuales generaron un pico máximo de 14 088 usuarios activos aproximadamente a las 9:45 p. m.
 - **Visualizador resumen de resultados:** considerando la información de picos máximos registrados, así como los totales acumulados en la plataforma tecnológica (4 millones de accesos); puede estimarse un acumulado de consultas a este visualizador de 1 548 368, con un pico máximo aproximado de 17 312 consultas concurrentes.
 - **App móvil:** Se registraron 14 731 descargas desde Google Play para plataforma Android, de las cuales 14 512 fueron desde Costa Rica y 219 en otros países; y en App Store se registró un total de 6,1 mil descargas, de las cuales el 70 % fue entre el 6 y 7 de febrero.

Después de exponer los datos en las diferentes visualizaciones, se concluye que todos los medios fueron accedidos por la ciudadanía y que se alcanzó una consulta de aproximadamente 2 287 700 accesos. En la figura 10 se muestra el acceso alcanzado por cada uno de los medios.

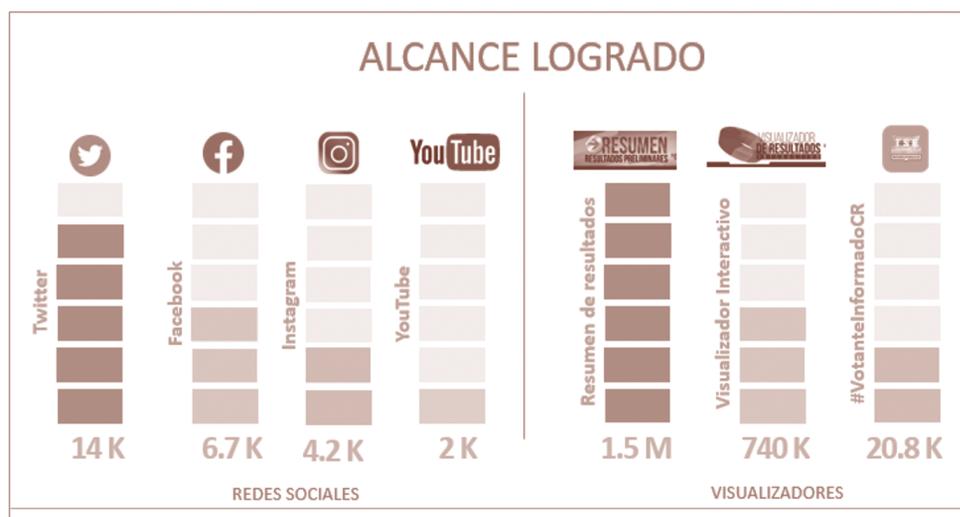


Figura 10. Resumen de visualización de resultados de las elecciones nacionales del 6 de febrero de 2022. Elaborado con base en el Informe de Transmisión de Datos 2022.pptx, generado por la Dirección General de Estrategia Tecnológica (DGET).

Como dato para cerrar esta sección, es importante anotar que el último corte de esta primera ronda se generó el lunes 7 de febrero a las 12:00 p. m. y, como parte del resultado, se procesaron 6039 JRV correspondientes al 88,20 % del total, mientras que el porcentaje restante no fue considerado para evitar posibles distorsiones en el resultado final, por cuanto se determinó que requería de una revisión previa. Asimismo, se registraron 1 853 719, de los cuales 1 827 043 fueron votos válidos y 26 676 nulos y en blanco; se contabilizó una participación del 59,71 % y un abstencionismo del 40,29 %; y ninguna nómina partidaria logró alcanzar una mayoría de votos que excediera el 40 % del total de sufragios válidamente emitidos establecido por la legislación costarricense como condición necesaria para resultar electos sin requerirse una segunda ronda de elección presidencial (ver artículo 138 de la Constitución Política). En la figura 11 se muestra el detalle.

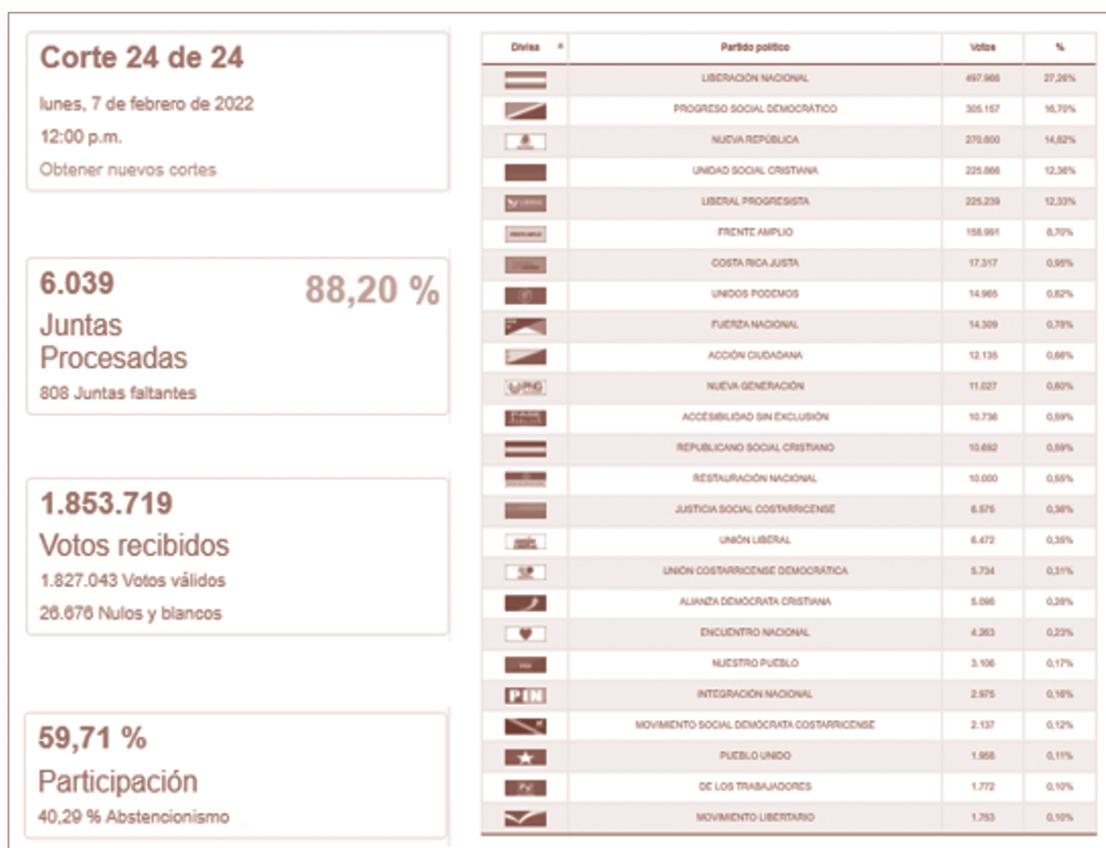


Figura 11. Resumen de visualización de resultados de las elecciones nacionales 6 de febrero. Recuperado del visualizador de resultados interactivo (<https://www.tse.go.cr/vr2022/#/presidenciales>).

B. SEGUNDA RONDA

Con base en los resultados anteriores, y de acuerdo con las normas electorales del país, el domingo 3 de abril de 2022, se llevó a cabo la segunda ronda electoral entre los partidos Liberación Nacional y Progreso Social Democrático, que fueron los que recibieron –en la primera votación– la mayoría de votos válidamente emitidos, a saber 27,26 % y 16,70 %, respectivamente.

Como parte de la organización de la segunda ronda, la infraestructura tecnológica institucional que brindó apoyo técnico y soporte logístico al proceso electoral se conservó en las mismas condiciones con respecto al tema de transmisión y visualización de resultados, lo cual se detalla en los siguientes apartados.

Como se indicó anteriormente, la segunda ronda se llevó a cabo el domingo 3 de abril de 2022. La transmisión en vivo de la sesión solemne y la difusión de los resultados tuvo una duración total aproximada de 2 horas; inició a las 8:00 p. m., hora de convocatoria establecida por el juez electoral para el acto de la sesión solemne y concluyó las 10:00 p. m. Después de esa hora, igual que en la primera ronda, la plataforma tecnológica se mantuvo disponible y actualizada, con una comunicación permanente de los resultados hasta las 12:00 p. m. del día siguiente.

El corte con resultados (corte 2) como puede verse en la figura 11 se generó a las 7:59 p. m. A esa hora ya se había procesado el 89,05 % de las JRV y se tenía registro de 1 781 235 votos, de los cuales 1 735 359 fueron válidos y 45 876 nulos y en blanco. La participación ciudadana alcanzaba un 57,15 % y el abstencionismo un 42,85 %. De acuerdo con los votos contabilizados como válidos, el 52,84 % los registraba en su haber el partido Progreso Social Democrático, mientras que para el partido Liberación Nacional un 47,16 %. En la figura 12 se muestra el detalle.



Figura 12. Resultados del primer corte de la segunda ronda electoral realizada el 3 de abril de 2022. Recuperado del visualizador de resultados interactivo de la página web del TSE (https://www.tse.go.cr/vr2022_II/#/presidenciales).

Esta información se compartió desde ese momento por los diferentes medios de transmisión y los subsiguientes cortes, al igual que en la primera ronda, se generaron cada 15 minutos hasta cerrar la transmisión.

El resultado general según cada medio de transmisión fue el siguiente:

- **Prensa:** la información dispuesta para que la prensa accedieran a ella fue consumida por 16 medios de comunicación igual que en primera ronda.
- **Redes sociales.** El resultado capturado en las diferentes redes fue el siguiente:
 - **Facebook:** las estadísticas obtenidas revelan una audiencia máxima de 6690 espectadores, pico registrado durante la lectura del corte de resultados en la sesión solemne. Se continuó con la difusión de resultados, con una audiencia inicial de 3400 espectadores y continuó descendiendo con un promedio de 267 espectadores, aproximadamente; la difusión “en vivo” finalizó con 100 espectadores conectados.

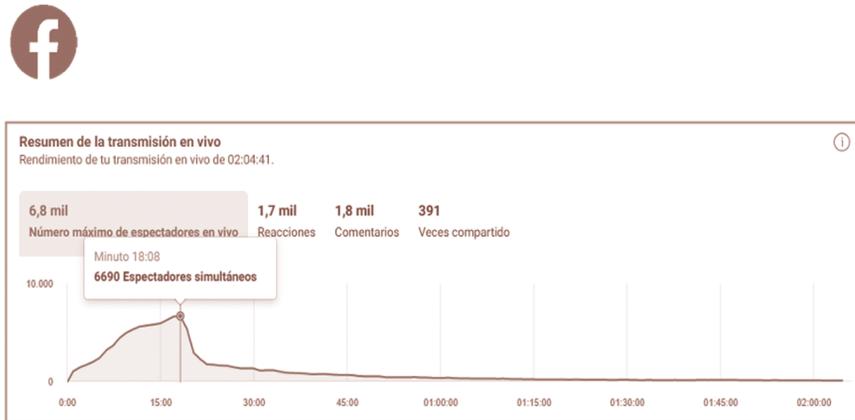


Figura 13. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la segunda ronda electoral red social Facebook. Recuperado del perfil de Facebook TSE.

El video tuvo una exposición a 119,8 mil usuarios desde su publicación y generó alrededor de 7,4 mil interacciones. Además, había sido reproducido aproximadamente 53 mil veces desde su publicación.

En esta oportunidad, de esa red social se pudo obtener información sobre la región de donde se estaban recibiendo visitas, para lo cual en la figura 14 se observa el comportamiento reportado. Como puede apreciarse, dentro de las principales 10 posiciones, la provincia de San José registra el primer lugar y también se incluyen dentro de ese “top” regiones activas fuera del país.

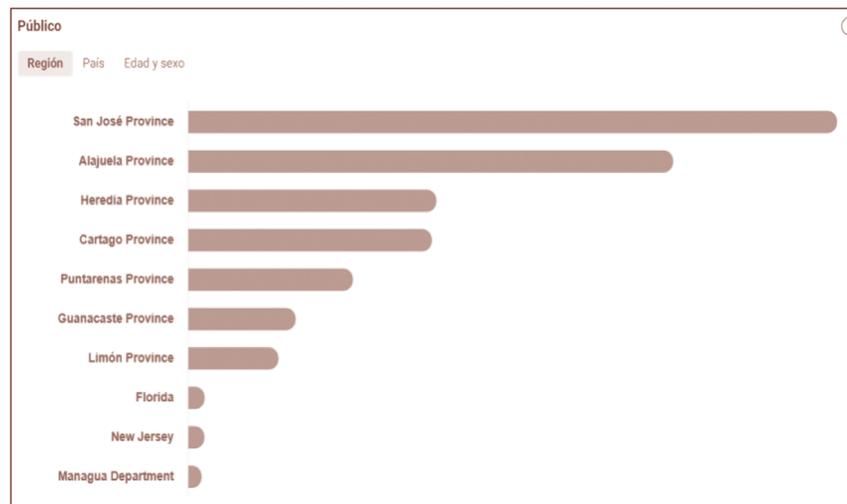


Figura 14. Región de visualización de la transmisión de datos de la segunda ronda electoral red social Facebook. Recuperado del perfil de Facebook TSE.

- **Twitter:** las estadísticas obtenidas en Twitter revelan una audiencia de 5028 espectadores. Cabe indicar que la difusión de resultados posterior a la sesión solemne tuvo una audiencia inicial aproximada de 161 espectadores conectados y descendió manteniéndose en un promedio de 39 espectadores y descendió hasta los 8 espectadores conectados cuando finalizó la difusión “en vivo”. Se tiene un total de 18 338 impresiones, lo cual se refiere a la cantidad de veces que el tweet pudo ser visto por los usuarios; es decir, la exposición que se pudo generar; y tuvo un total de 1922 interacciones, o sea, la cantidad de veces que un usuario interactuó con el tweet ya fuera por medio de clicks, retweets, respuestas, “me gusta”, etc. En la figura 15 se muestra el resumen de la estadística.



Figura 15. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la segunda ronda red social Twitter. Recuperado del perfil de Instagram TSE.

- **YouTube:** la transmisión en vivo de los resultados en YouTube alcanzó un total de 1067 espectadores concurrentes en su pico máximo durante la lectura del corte de resultados en la sesión solemne. Finalizada la sesión solemne, se tuvo un aproximado inicial de 577 espectadores, y se mantuvo un promedio de 208 espectadores que fue disminuyendo hasta finalizar el “en vivo” con 67 espectadores conectados. El video alcanzó, aproximadamente, 4816 visualizaciones desde que fue publicado y hasta la captura de la información. En la figura 16 se muestra el comportamiento de acceso.

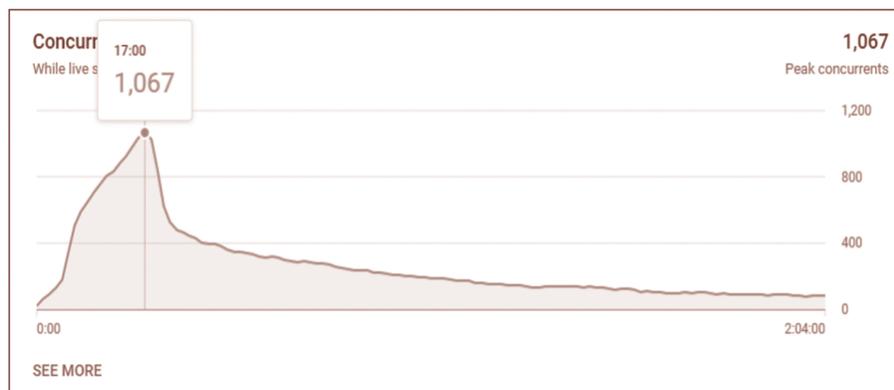


Figura 16. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la segunda ronda red social YouTube. Recuperado del perfil de YouTube TSE.

- **Instagram:** la publicación en Instagram, que invitó a los usuarios de esta plataforma a consultar los resultados provisionales en la página del TSE, tuvo un alcance de 2689 cuentas, de las cuales el 16 % no estaba entre los seguidores del TSE. El rendimiento de la publicación mostró 43 me gusta, 2 comentarios y fue compartida 4 veces. Cabe indicar que la cuenta del TSE registró un aproximado de 11 mil seguidores, es decir, 2 mil más desde la primera ronda.



Figura 17. Resumen de la transmisión de datos en vivo de la red social Instagram. Recuperado del perfil de Instagram TSE.

- **Visualizadores en sitio web del TSE:** previo a la sesión solemne se registró una concurrencia promedio de 1648 accesos, entre las 6:00 p. m. y 8:00 p. m. con un pico máximo de 7100 accesos concurrentes. Una vez iniciada la sesión solemne, aumentaron las visitas al sitio del TSE, las cuales registraron un pico máximo de 12 200 accesos a las 8:15 p. m.; posteriormente, se mantiene un promedio de 4164 accesos concurrentes calculado hasta las 10:00 p. m., hora en la que se tenía un acumulado de 414 500 accesos.

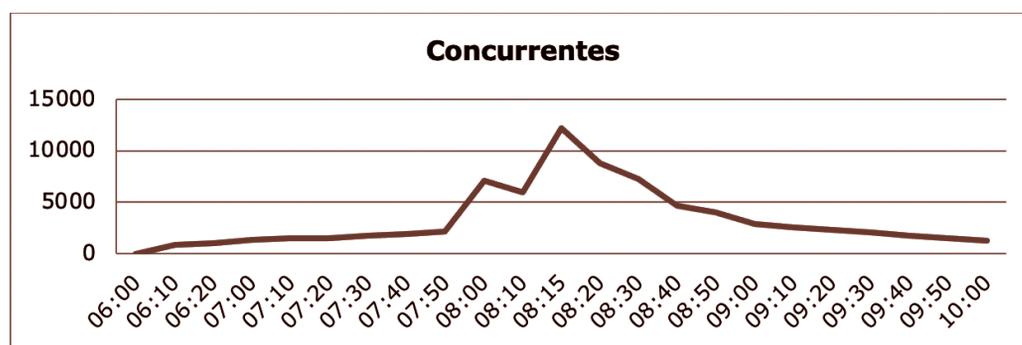


Figura 18. Visitas concurrentes al sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones, Segunda ronda. Dirección General de Estrategia Tecnológica.

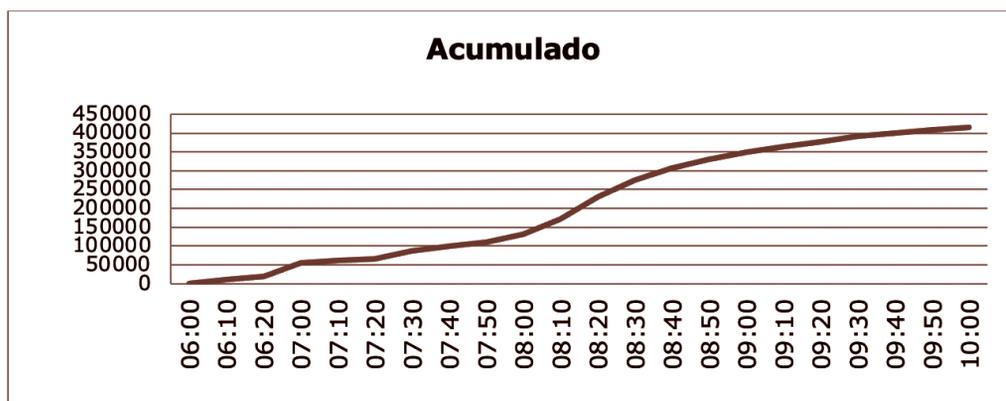


Figura 19. Acumulado de visitas al sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones Segunda ronda. Dirección General de Estrategia Tecnológica.

- **Visualizador resumen de resultados:** de acuerdo con los datos registrados en “google analytics” el 3 de abril hubo 23 813 entradas al resumen de resultados que generaron 136 048 vistas. Adicionalmente, el 4 de abril se registraron 12 267 entradas que generaron 16 841 vistas del resumen de resultados.

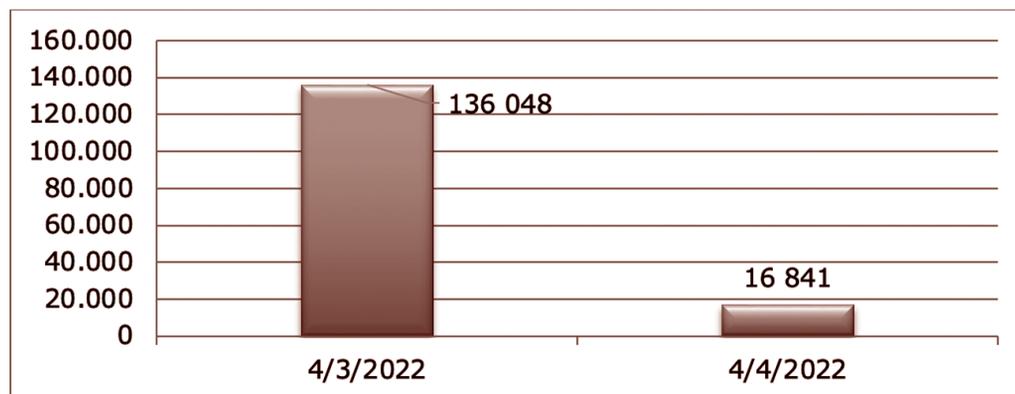


Figura 20. Resumen de visitas al sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones Segunda ronda. Dirección General de Estrategia Tecnológica con datos de google analytics.

- **Visualizador de resultados interactivo:** los registros de google analytics mostraron un total de 29 709 entradas al visualizador interactivo el 3 de abril, las cuales generaron 81 241 vistas. El 4 de abril se registraron 13 624 entradas que generaron 18 130 vistas del visualizador interactivo.

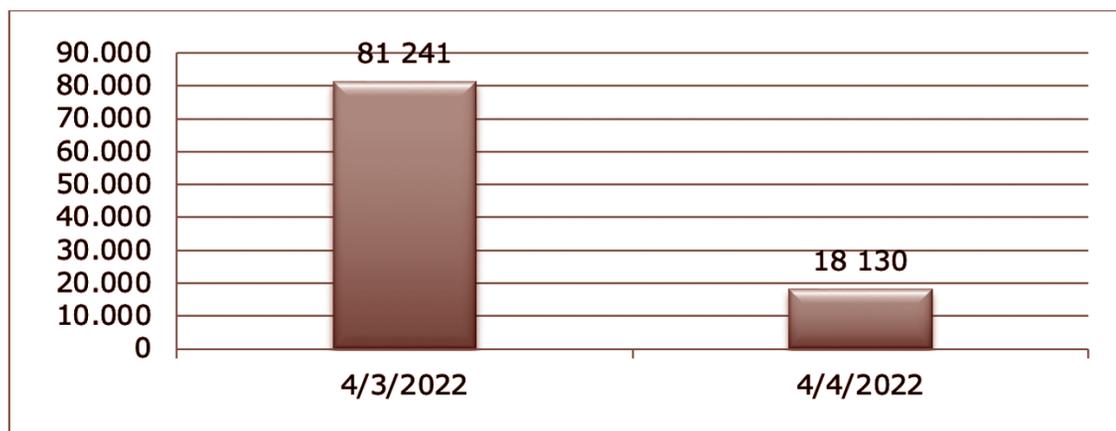


Figura 21. Resumen de visitas interactivas, Segunda ronda. Dirección General de Estrategia Tecnológica con datos de google analytics.

- **App móvil:** se registraron 6764 descargas en Google Play, desde el 8 de febrero, y solo el 3 de abril se contabilizaron 3674 descargas; y para el App Store, desde el 8 de febrero, se registró un total de 1308 descargas, y fue el 3 de abril el día con más descargas, a saber, 776.

Después de mostrar el comportamiento de cada plataforma, se concluye que el alcance logrado fue de 240 700 accesos en el pico más alto de la transmisión, tal como se logra observar en la figura 22.

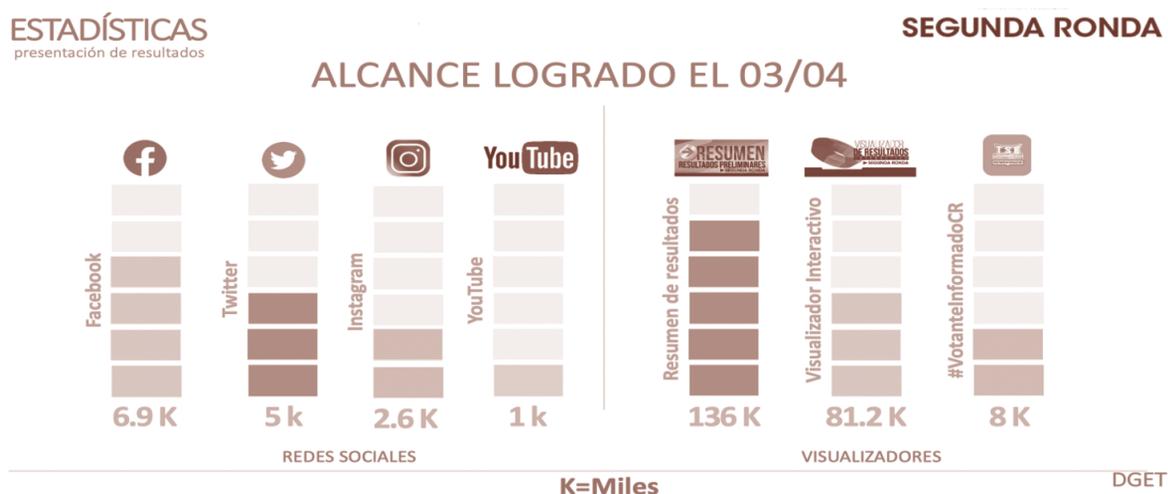


Figura 22. Resumen de visualización de resultados de la segunda ronda. Elaborado con base en el Informe de Transmisión Datos 2022.pptx, generado por la Dirección General de Estrategia Tecnológica (DGET).

Finalmente, la plataforma de transmisión de datos y visualización de resultados culmina su gestión el lunes 4 de abril a las 12:00 p. m., con los siguientes datos de interés brindados por los medios de comunicación oficiales: se procesaron 6738 JRV que representan un 98,41 % del total de JRV instaladas, y el remanente se excluyó de la contabilización final con el propósito de no generar eventuales distorsiones en el resultado final, por cuanto se determinó que requerían de una revisión previa. Asimismo, la cantidad de votos registrados ascendió a 1 978 230, de los cuales 1 927 270 fueron votos válidos y 50 960 nulos y en blanco; se contabilizó una participación del 56,76 % y un abstencionismo del 43,24 %, lo cual se observa en la figura 23.



Figura 23. Resumen de visualización de resultados de la segunda ronda. Recuperado del visualizador de resultados interactivo¹.

Con los resultados mostrados anteriormente concluyó la transmisión de resultados provisionales de la elección de abril de 2022.

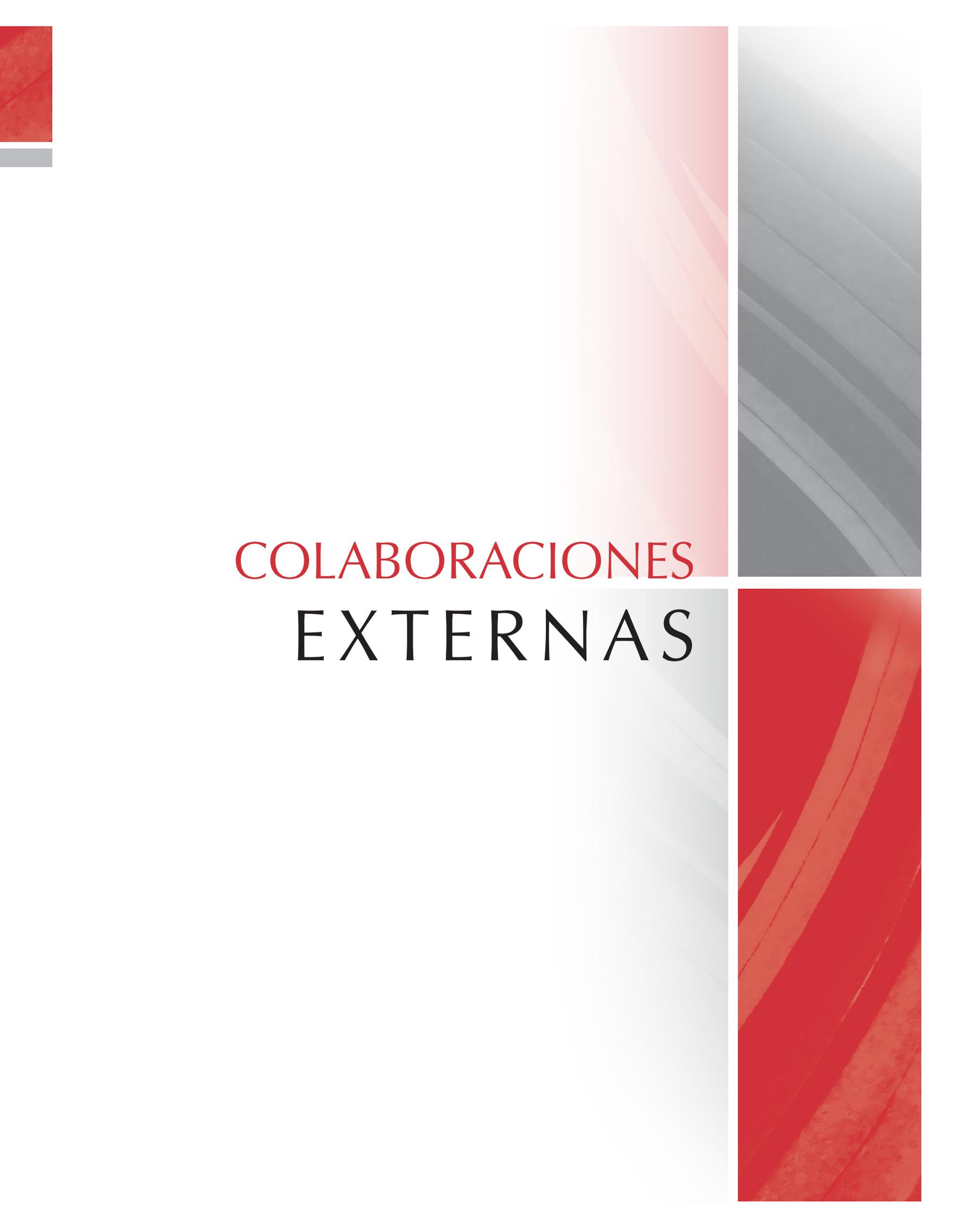
5. CONCLUSIÓN

El apoyo de las tecnologías de información y comunicación en el proceso electoral en general y específicamente en la transmisión y visualización de resultados resultaron ser un medio fundamental en la organización, dirección y vigilancia de la elección presidencial de 2022, no solo por la automatización de los servicios electorales, sino también por la transparencia que brindó el TSE, al ofrecer la información de los resultados preliminares obtenidos por las diversas nóminas partidarias en contienda por diferentes medios de comunicación, en formatos variados y en un tiempo corto después de cerradas las JRV; todo en aras de generar confianza a la población y contribuir, como pilar de la democracia, con la paz social que caracteriza al Estado costarricense.

¹ Recuperado sitio web https://www.tse.go.cr/vr2022_II/#/presidenciales

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arguedas, M., Alvarado, P. y Calvo, G. (2017). *Proceso electoral costarricense*. San José, C.R.: Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Recuperado de https://www.tse.go.cr/pdf/ifed/procesos_electorales.pdf
- Costa Rica (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Costa Rica (2009). *Código Electoral*. Ley 8765 del 19 de agosto. Publicada en el Alcance 37 de La Gaceta n.º 171 de 02 de setiembre. San José, C.R.: Imprenta Nacional.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2022a). *Visualizador de resultados electorales*. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/svr2022/>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2022b). *Visualizador de resultados electorales presidenciales*. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/vr2022/#/presidenciales>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General de Estrategia Tecnológica (2022a). *Informe de Transmisión Datos 2022.pptx*. Documento inédito sin publicar.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General de Estrategia Tecnológica (2022b). *Guion de trabajo para atender el día E*. Documento inédito sin publicar.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Dirección General de Estrategia Tecnológica (2022c). *Guía sobre presentación de resultados*. Documento inédito sin publicar.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Sección de Infraestructura (2022). *Método de visualización de resultados*. Documento inédito sin publicar.



COLABORACIONES
EXTERNAS



EL CRECIMIENTO DE LAS CANDIDATURAS PRESIDENCIALES EN COSTA RICA (1986-2022)

Carlos Cuitiño Burone*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 27 de abril de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de junio de 2022.

Resumen: Costa Rica ha mantenido desde 1986 un total de candidaturas por elección que excede el número esperado en la competencia por el cargo uninominal de presidente/a. Este número ha entrado en alza pos-1998 cuando se agravaron las dificultades de coordinación desde la oferta y la demanda. El presente trabajo analiza las elecciones desde 1986 a 2022, y explora algunas dimensiones que dan cuenta del origen y desarrollo de dicho exceso y sus efectos en el sistema de partidos. Como argumento se sostiene que la caída del bipartidismo acentuó el crecimiento del número de candidaturas (nominales y efectivas), lo que llevó al actual contexto donde se han presentado 25 candidaturas para las elecciones presidenciales de 2022.

Palabras clave: Candidaturas presidenciales / Elecciones presidenciales / Nómina de candidatos / Bipartidismo / Multipartidismo / Sistema de partidos políticos / Partidos políticos / Costa Rica.

Abstract: Since 1986, Costa Rica has had a total number of candidacies per election that exceeded the expected number in the race for the single post of president. This number has increased after 1998 when difficulties of coordinating from supply and demand worsened. The article analyzes the elections from 1986 to 2022 and explores some dimensions that account for the origin and development of said excess and its effects on the party system. The article states that the downfall of bipartisanship accentuated the increase of the number of candidacies (nominal and effective) which led to the current context where 25 candidacies for the 2022 presidential elections were presented.

Key Words: Presidential candidacies / Presidential elections / List of candidates / Bipartisanship / Multi-partisanship / Political party system / Political parties / Costa Rica.

* Uruguayo, politólogo, correo carloscuitino.b@gmail.com. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República (Uruguay), diplomado en Historia Económica, y actualmente, se encuentra finalizando la Maestría en Ciencia Política por la misma institución. Sus líneas de investigación son partidos políticos y sistemas de partidos, sistemas electorales y elecciones presidenciales. ORCID: 0000-0002-8994-7828icos en los Cuadernos de Historia de la Cultura y en revistas especializadas.

1. INTRODUCCIÓN

¿Qué factores explican el alto número de candidaturas presidenciales en Costa Rica? Desde mediados del siglo XX Costa Rica se ha distinguido a nivel regional por presentar procesos electorales ininterrumpidos, cuya continuidad formuló desde la Guerra Civil de 1948 una competencia de lógica dual, integrada por el Partido de Liberación Nacional (PLN) y oposiciones cíclicas hasta 1982; las cuales en 1983 se unifican en el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). La elección de 1986 marcaría el inicio del bipartidismo, el cual gozó de estabilidad hasta 2002, cuando comenzaría a forjarse un escenario de multipartidismo que ha continuado en expansión, cuyo corolario es el hecho de que se presentaran 25 candidaturas presidenciales en febrero de 2022.

En el presente trabajo me propongo analizar qué factores inciden en el alto número de candidaturas presidenciales en Costa Rica para el periodo 1986-2022 y qué efectos producen en el sistema de partidos, a partir de un estudio diacrónico de las diez elecciones incluidas en el periodo. El argumento central es que la caída del bipartidismo modificó la competencia electoral, los incentivos de los actores y el vínculo partido-votantes, lo que provocó un escenario de alto número de candidaturas. Para observar dicha variación y sus efectos exploraré cuatro dimensiones del sistema de partidos: las reglas electorales, la competencia electoral y posicionamiento ideológico, el vínculo partido-votante y las candidaturas *outsiders*¹. Respecto a la estructura del trabajo, las próximas cuatro secciones estarán dedicadas a cada una de las dimensiones propuestas, y la última es la destinada a las conclusiones del estudio.

2. LAS REGLAS ELECTORALES: SU EFECTO EN LA ESTRUCTURACIÓN DE LA OFERTA

Las teorías institucionalistas apuntan a las reglas electorales como uno de los factores más destacados para explicar la fragmentación del sistema, específicamente cómo estas estructuran los incentivos de los actores. En el caso de Costa Rica no se han realizado reformas que modificaran la fórmula electoral para la elección del Ejecutivo². Esto implica que se mantiene el umbral reducido al 40 % que, de no alcanzarse, propicia una segunda vuelta con los dos candidatos más votados. Cox (1997) establece que dicha fórmula implica diferentes incentivos para la coordinación de los partidos, ya que, al ser un caso intermedio entre la mayoría relativa y absoluta, el número de partidos y su caudal electoral marcará si la presente fórmula se orientará a actuar como una u otra de las mayorías. Siguiendo el argumento central, el bipartidismo dado desde 1986 hasta 2002 marcó que la competencia se orientara hacia una del tipo de mayoría relativa en la que tenían mayor relevancia la coordinación electoral y el voto estratégico³, lo cual refuerza la competencia dual establecida donde, según la fórmula de Cox, la capacidad de carga del sistema era virtualmente de dos⁴. La caída electoral del PUSC propició que el sistema quedara abierto a que nuevos partidos intentaran ocupar ese vacío; en consecuencia, la capacidad de carga del sistema pasó a coincidir de forma y hecho en tres, orientada a una competencia del tipo mayoritario absoluto.

¹ Candidatos que se presentan a elecciones sin contar con experiencia en política.

² Dato relevado del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2021).

³ Ello implica que el votante opta por apoyar a un candidato fuerte con posibilidades en lugar de uno no viable.

⁴ Cox (2008) explica la carga del sistema con la regla de M+1, donde M es el número de cargos en disputa.

En la figura 1 puede observarse que la elección de 2002 es un punto de inflexión, ya que traza la dirección hacia un sistema multipartidista con una tendencia al alza en la fragmentación; esto se relaciona con las observaciones sobre los sistemas mayoritarios y el efecto que producen sobre los incentivos en torno a la coordinación electoral (Cox, 1997; Amorim Neto y Cox, 1997; Golder, 2006; Jones, 1999, 2004 y 2018).

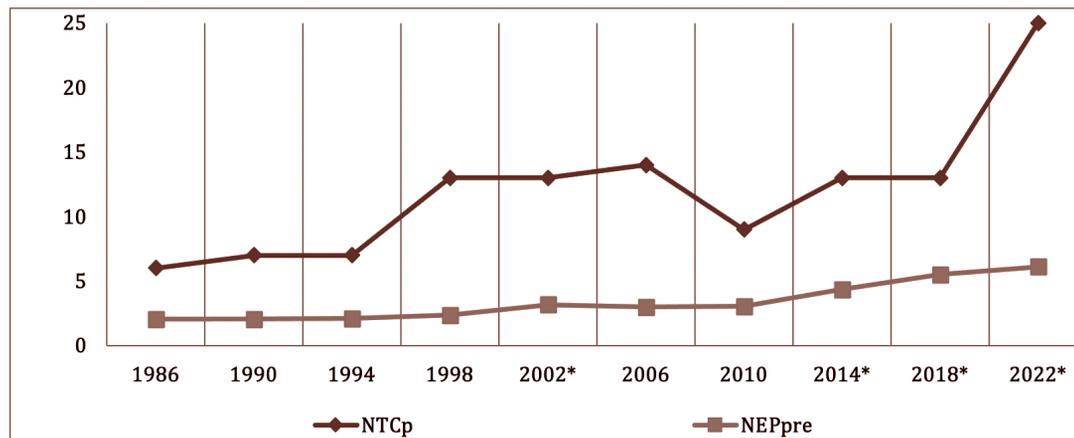


Figura 1. Crecimiento de candidaturas presidenciales nominales y número efectivo. Se utiliza el índice de Laakso y Taagepera (1979), donde NEPpre es número efectivo de candidaturas presidenciales y NTCp es el número total de candidaturas presidenciales. Elaborado con base en datos del TSE (Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones y resultados de las elecciones nacionales de 2022).

* Elecciones presidenciales con segunda vuelta.

Referente a las estructuras partidarias y su relación con el crecimiento de las candidaturas presidenciales, la reforma electoral de 2009 (Ley 8765) replicó del anterior Código Electoral (Ley 1536) que la organización interna partidaria debía partir de asambleas distritales, lo cual fue declarado inconstitucional⁵ por la Suprema Corte y llevó a que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) determinara que dicha exigencia dejara de ser obligatoria en 2011, aunque no se restringió la posibilidad de que las agrupaciones políticas incluyeran o conservaran en sus estatutos dichas asambleas⁶. El cambio es significativo en términos de barreras para el ingreso de nuevos partidos que quieran competir a escala nacional, ya que se pasa de la obligatoriedad de realizar 488 asambleas distritales a necesitarse únicamente 82 a nivel cantonal.

⁵ Sentencia nro. 9340-2010 de la Sala Constitucional de la Suprema Corte de Justicia.

⁶ Resolución 4750-E10-2011

En cuanto al efecto propiamente, en Costa Rica para el periodo de estudio del presente artículo ha sido constante que se encuentren más partidos compitiendo en el nivel legislativo que en el presidencial: el promedio de partidos en competencia es 12 y 21, respectivamente. El hecho llamativo es que en 2022 se ha producido un aumento significativo en los nuevos partidos con inscripción nacional casi duplicando tanto los inscriptos para el nivel provincial en dicha elección como los proyectos políticos de escala nacional surgidos para las elecciones de 2014 y 2018 (ver tabla 1).

Lo antedicho sugiere que parte de la explicación del aumento de las candidaturas presidenciales se halla en los cambios en la organización partidaria, pero en interrelación con las transformaciones del contexto electoral. En específico, la eliminación de la obligatoriedad de las asambleas distritales ha vuelto más “barato” el ingreso a la competencia bajo nuevas etiquetas partidarias, pero es la alta incertidumbre electoral -dada la fragmentación y volatilidad- la que propicia que estos nuevos proyectos cuenten con mayores posibilidades que en la era bipartidista de conseguir una diputación -y hasta la presidencia-. A su vez, la escala nacional representa una mayor caja de resonancia para las candidaturas presidenciales por lo cual es razonable que los nuevos proyectos políticos apunten a este nivel en detrimento de posicionarse únicamente a nivel provincial.

Tabla 1

Inscripción de partidos políticos por escala

Escala	2014	2018	2022
Nacional	5	4	11
Provincial	4	6	6

Nota: Elaborado con base en datos del TSE (Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones, resultados de las elecciones nacionales de 2022 y partidos políticos).

A nivel del Legislativo, hay dos aspectos que influyen en la competencia presidencial. Por un lado, si bien no se han producido reformas significativas, la caída del bipartidismo propició una variación en la forma en la cual se adjudicaban los escaños⁷, como destacó Treminio (2016), pues pasó a primar la cifra residual como mayor asignador en la etapa multipartidista. En términos de incentivos, el escenario es favorable para la tendencia fragmentaria, ya que los partidos necesitan de “menos” votos para conseguir una banca con lo cual la coordinación electoral de entrada, siguiendo a Cox (2008), es menos importante dado que la viabilidad de obtener una banca por sí solos es mayor.

⁷ La asignación de bancas es a través del sistema de cociente (cuota de Hare), subcociente y residuales mediante listas cerradas y bloqueadas, con principio de paridad y alternancia; asimismo, la reelección consecutiva de los titulares no está permitida.

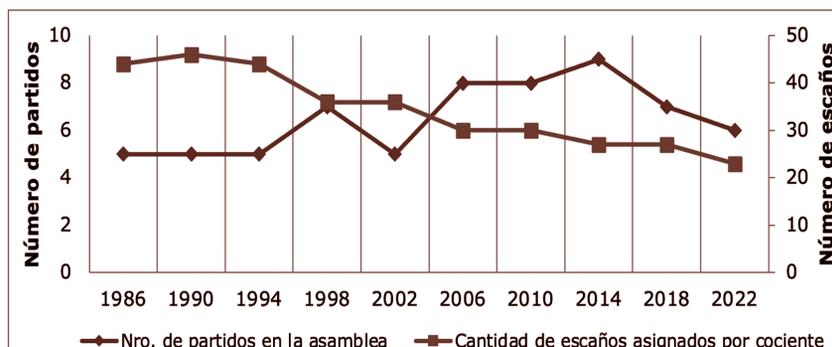


Figura 2. Escaños asignados por cociente y número de partidos en la Asamblea Nacional. Elaborado con base en datos del TSE (declaratorias de elecciones⁸ 1986-2022).

Los cambios también pueden observarse en el crecimiento que tuvo la desproporcionalidad electoral desde 1986 a 2022, la cual pasó de 3,25 a 8,26⁹. En este sentido Lago y Torcal (2019) mencionan que cuanto mayor es la desproporcionalidad del sistema más permisivo se vuelve, lo cual implica que contará con menor estabilidad reflejada en los niveles de volatilidad electoral, sobre todo en la exógena.

El segundo aspecto es la posibilidad de doble postulación (DP) a los cargos del Ejecutivo y Legislativo. Esta viabilidad fue dada por la reforma en 1996 del Código Electoral con la agregación del artículo 74 (bis)¹⁰, y su posterior derogación en la reforma de 2009 que no eliminó la posibilidad, dado que al no estar restringido, el TSE no puede prohibirlo. Siguiendo nuevamente el argumento principal, si bien la reforma fue dada en pleno bipartidismo, es el escenario de multipartidismo el que brinda mayores incentivos para postularse a ambos cargos.

El beneficio de la DP puede pensarse en lo antedicho respecto de que la campaña presidencial brinda una mayor caja de resonancia para las candidaturas a las diputaciones, las cuales mayormente compiten por un escaño en la provincia de San José, la de mayor magnitud¹¹. También puede observarse como un indicador del alza de la fragmentación y la aparición de partidos asociados al concepto de vehículos electorales (Luna et al., 2020)¹², ya que les permite cumplir las expectativas personalistas de conseguir algún cargo electivo para mantenerse en el plano político y en paralelo consolidar su liderazgo en el aparato electoral. A nivel de resultados, desde 1998 a la fecha se presentaron 65 dobles postulaciones, de las cuales solamente un 12 % obtuvo un escaño, cuya concentración estuvo en San José con el 75 % de las postulaciones para pelear por una diputación en esa provincia¹³.

⁸ Las declaratorias pueden consultarse en: www.tse.go.cr/declaratorias.htm y <http://atlaselectoral.tse.go.cr/>

⁹ Cálculos a partir del índice de desproporcionalidad desarrollado por Gallagher.

¹⁰ “Los candidatos a la Presidencia de la República podrán ser, al mismo tiempo, candidatos a Diputados”.

¹¹ El distrito tiene 19 cargos en disputa en la Asamblea Legislativa.

¹² En referencia a los subtipos de vehículo electoral -desarraigado, descoordinado o independiente- diferentes a los partidos políticos, ya que no cumple la coordinación horizontal y/o la agregación vertical de intereses.

¹³ Datos calculados a partir de Murillo (2021) y Treminio (2022).

En 2022 la cifra alcanzó el número histórico de 17 dobles postulaciones cuando resultaron electos como legisladores Fabricio Alvarado del Partido Nueva República (PNR) y Eliécer Feinzaig del Partido Liberal Progresista (PLP). Ello implica que candidatos competitivos -y con posibilidades reales de alcanzar una segunda vuelta presidencial- utilizan tal estrategia, lo cual podría alterar la competencia de cara a 2026, ya que los partidos con mayor recorrido histórico aún no han recurrido a esta figura; por tanto, esto se alinea con lo expresado por Alfaro y Gómez (2021) acerca de cómo influye la organización partidaria propia en la selección de candidatos y en el nexo que poseen y trazan a nivel territorial.

3. COMPETENCIA ELECTORAL Y POSICIONAMIENTO IDEOLÓGICO: LA TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA

En los sistemas presidenciales la literatura ha señalado que las elecciones por el Ejecutivo tienen una gran influencia sobre las del Legislativo en términos de coordinación (Golder, 2006). En esa línea, Jones propone que “the greater the effective number of presidential candidates, the greater the effective number of legislative parties”¹⁴ (1999, p. 72), lo cual puede observarse en el caso costarricense, según se presenta en la figura 3.

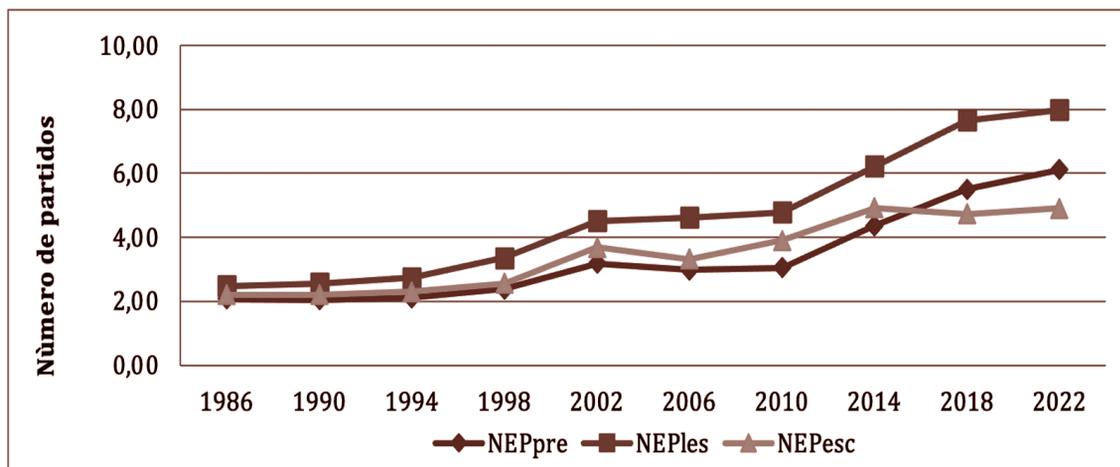


Figura 3. Número efectivo de partidos (NEP). Se utiliza el índice de Laakso y Taagepera (1979), donde NEPpre es votación del Ejecutivo; NEPles es de la Asamblea Legislativa y NEPesc de los escaños. Elaborado con base en datos del TSE (Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones y resultados de las elecciones nacionales de 2022).

¹⁴ Traducción libre “a mayor número efectivo de candidatos presidenciales, mayor número efectivo de partidos legislativos”.

Como hipótesis Jones (1999) propone que a mayor número de partidos en el Legislativo menor el contingente legislativo del partido del presidente. En Costa Rica la premisa del autor se ha cumplido, ya que la caída del bipartidismo produjo que se reforzara la tendencia a la baja hasta tener el oficialismo (PAC) solamente el 18 % de los escaños para la legislatura de 2018. Aunque este hecho llevó a conformar el primer Gobierno de coalición de la historia reciente para sortear las dificultades que conllevaría un gobierno minoritario (Mainwaring, 1993), la coalición formada sufrió desde varios frentes tanto por la propia inexperiencia de los actores como por los casos de corrupción, los problemas de legitimidad por parte de la ciudadanía, y los cálculos electorales de cara a 2022 que comenzaron a erigir nuevas estrategias, alianzas y escisiones que modificaron rápidamente el contexto político surgido de 2018.

Para el periodo 2022-2026 el escenario es igual -o aún más sombrío- para el presidente electo Rodrigo Chaves por al menos dos motivos. En primer lugar, el Partido Progreso Social Democrático (PSD) por el cual resultó electo solamente recibió el 15,04 % de los votos a nivel legislativo que le permitieron acceder a 10 escaños. Si bien la cantidad de escaños es igual a la obtenida por el PAC en 2018, el ser un partido nuevo liderado por un *outsider* con poca experiencia política representa una dificultad adicional para la generación de acuerdos y coaliciones en la Asamblea Legislativa que le permitan llevar adelante su programa de gobierno. A este contexto debe agregarse las consecuencias que apareja el colapso electoral del PAC tras su gestión del Ejecutivo y la alta volatilidad¹⁵, por lo que ambos son indicadores de que los partidos continuarán aplicando estrategias pragmáticas y de corto plazo, donde la coordinación continuará relegada a un segundo plano por falta de incentivos, esto lleva a que las coaliciones que puedan establecerse sean endebles.

Atado a lo anterior debe considerarse el “tono” de la campaña y la estrategia polarizante¹⁶ utilizada por los candidatos, lo que han abonado un terreno de enfrentamiento que dificulta el fácil establecimiento de puentes entre los actores. Además, debe tomarse en cuenta el desarrollo de posturas conservadoras por parte de Chaves que lo alejan del electorado de izquierda ahora representado por el FA -al menos en la Asamblea Legislativa tras el colapso del PAC- y del centro del espectro ocupado por el PLN; este último no solamente es el partido con mayor contingente legislativo, sino que, además, cuenta con mayor experiencia en materia de acuerdos con los otros partidos del sistema (Treminio, 2022).

¹⁵ Tanto endógena como exógena, a partir de la desagregación presentada por Lago y Torcal (2019).

¹⁶ Es relevante apuntar la diferenciación que realiza Moraes (2015, p. 4) entre polarización ideológica y estrategia polarizante. La primera apunta al grado de diferenciación programática que poseen los partidos relevantes en la competencia. La segunda se entiende como el conjunto de acciones seguida por uno o más partidos con el propósito de localizarle lejos del votante mediano.

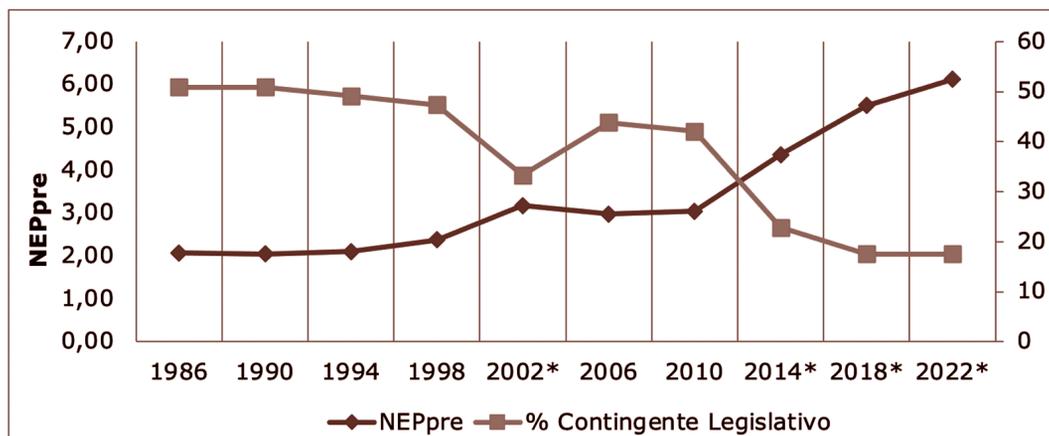


Figura 4. Apoyo del presidente en el Legislativo. Elaborado con base en datos del TSE (Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones y resultados de las elecciones nacionales de 2022) y el índice de Laakso y Taagepera (1979).
* Elecciones presidenciales con segunda vuelta.

Por otro lado, la figura 5 presenta una muestra de cómo la fragmentación del sistema ha afectado la capacidad de imponer agenda por parte del Ejecutivo, con lo que se evidencia la distinción con el periodo bipartidista. La cifra alcanzada de candidaturas presidenciales en 2022 y la votación obtenida por los partidos hace suponer que esta dimensión no vaya a mejorar a futuro, sino que debería ir en aumento (Golder, 2006). Lo anterior denota que, de no formalizarse una coalición constante en ambos poderes, veremos un Legislativo que continuará imponiendo su propia agenda con la capacidad de bloquear al presente y seguramente futuros Ejecutivos de turno (Mainwaring, 1993).

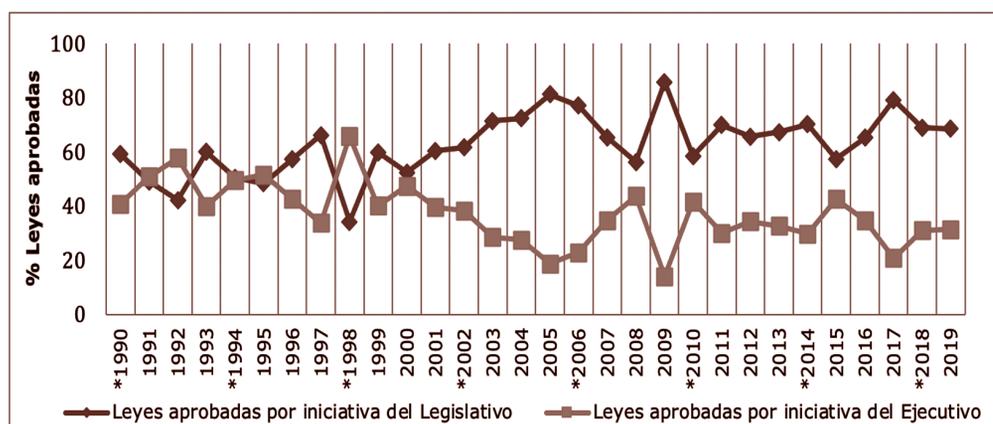


Figura 5. Legislación aprobada, según iniciativa. Elaborado con base en datos del Estado de la Nación.
* Elecciones presidenciales con segunda vuelta.

Otro aspecto de la competencia electoral y su influencia en el número de candidaturas presidenciales es el propuesto por Luján (2017), quien menciona que dicha oferta aumenta cuando la competencia es inestable y poco programática. Esto se debe a que la coordinación entre actores es más costosa y no fomenta la entrada estratégica, lo que conlleva el exceso de candidatos¹⁷. Su argumento recae en dos elementos. Primero que una competencia programáticamente estructurada posibilita que los retiros de los candidatos no impliquen la pérdida de sus preferencias de políticas, ya que su competidor cercano, quien se favorece de su salida, podrá llevarla adelante con la conformación de algo similar a un punto focal¹⁸ donde un candidato recibe los votos y el saliente la compensación, que puede ser de policies o asociada a otro activo.

El autor propone como hipótesis que: “A mayor nivel de polarización ideológica, menor número de candidatos en competencia” (2017, p. 32). En el caso de Costa Rica, la figura 6 muestra que el nivel de polarización siempre presentó un valor bajo/moderado el cual, aunque tuvo un pico en 2014, volvió a bajar en 2018. Esto daría cierta pauta de por qué siempre tuvo un “exceso” de candidatos, dado que el promedio del periodo del presente estudio es 12. Si establecemos como punto de corte el 2002 por la caída del bipartidismo, el promedio es de 9 previamente y 15 a posteriori.

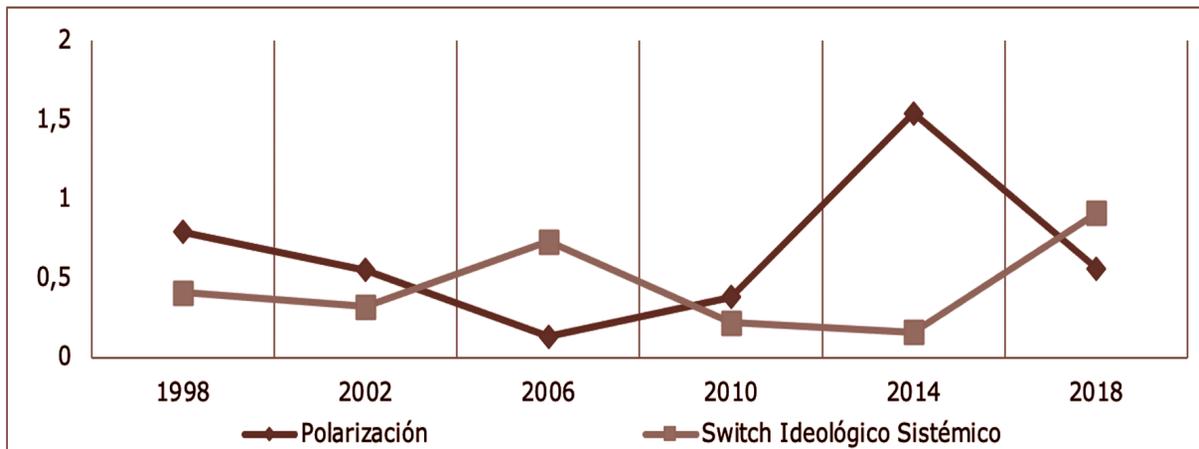


Figura 6. Polarización y switches ideológicos (calculado a partir del autopoicionamiento de los legisladores en el PELA mediante la fórmula de Mainwaring (2018, p. 55): $SPI = \sum |P_{i2} - P_{i1}| * (\frac{V_i}{V_{total}})$, donde P_i es el posicionamiento ideológico del partido i en los periodos 1 y 2, V_i es la votación del partido i en el periodo 2 y V_{total} la votación de todos los partidos que fueron relevados por el PELA). Promedio ponderado refiere al posicionamiento ideológico del sistema ponderado por la asignación de bancas de cada partido. Elaborado con base en datos del Observatorio de Élités Parlamentarias (PELA-USAL) 1994-2021, datos del TSE y el índice de Taylor y Herman (1971).

¹⁷ EQue el número de candidatos supere la regla M+1 de Cox (1997, pp. 29-30).

¹⁸ Luján (2017, pág. 30) expresa “focalidad” desde la idea que, en juegos con múltiples equilibrios, la atención vaya hacia un actor que ofrezca un equilibrio en particular, lo que aumenta las probabilidades de que se alcance.

El hecho de que no se hayan modificado los patrones de polarización de forma significativa no implica la ausencia de cambios relativos a los posicionamientos ideológicos, los cuales han fomentado la baja competencia programática y la inestabilidad electoral. Roberts (2012) ubica el presente caso como uno de desalineamiento electoral donde en el contexto de reformas neoliberales el PLN, partido representante del bloque de centroizquierda, apoyó y lideró en parte el proceso de reforma, lo que conllevó su corrimiento hacia la derecha que, en conjunción con la caída del PUSC en 2006, lo pondría como referente de la centroderecha. La “vacía” centroizquierda tuvo referentes circunstanciales hasta la afirmación del PAC en ese espacio del espectro entre 2002 y 2006.

La virtud de Costa Rica fue que, a pesar de los cambios descritos, no colapsó¹⁹ totalmente el sistema de partidos, pero sí ha variado considerablemente, sobre todo debilitando su Programmatic Party Structuration (PPS), en términos de Kitschelt et al. (2010), que data de la Guerra Civil de 1948. La figura 7 da cuenta de los cambios sucedidos en los posicionamientos hasta 2018 y, en conjunción con la baja polarización, presenta evidencia de por qué Costa Rica posee un sistema que le dificulta al electorado identificar diferencias programáticas entre sus candidatos. Sobre este elemento cabe destacar la observación de Treminio (2022) respecto de las propuestas poco diferenciadas que realizaron los candidatos en las últimas elecciones, las cuales diezmaron la diferenciación programática de los partidos y erigieron una especie de “moderación artificial” que la autora contrapuso a las estregias de campañas polarizantes.

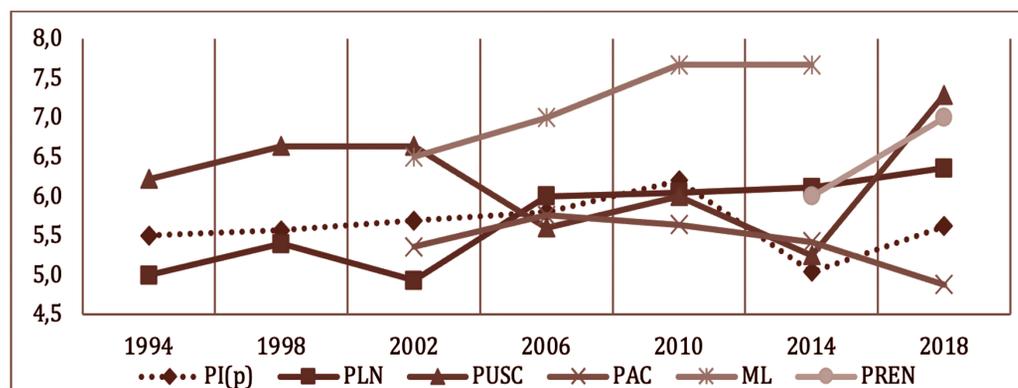


Figura 7. Posicionamiento ideológico de los partidos competitivos 1994-2018. PI(p) es la posición del sistema en el eje izq-der considerando el autoposicionamiento de los partidos políticos ponderado por su peso en la Asamblea Legislativa. Elaborado con base en datos del PELA-USAL.

El segundo elemento del argumento de Luján (2017) refiere a la inestabilidad electoral. Esta hace que tenga mayor atractivo el competir de forma solitaria en lugar de coordinar con otros actores, ya que el valor es incierto porque entre la entrada/salida del candidato y la elección este valor puede variar de sobremanera. La hipótesis que propone es: “A mayor nivel de volatilidad electoral, mayor número de candidatos en competencia” (2017, p. 32). En Costa Rica desde 2002 se observa una tendencia al alza en la volatilidad la cual alcanza su máximo nivel en 2022, como se desprende de la figura 8.

¹⁹ Se entiende colapso del sistema de partidos a partir de Seawright (2012) como el evento donde todos los partidos tradicionales caen electoralmente a niveles de irrelevancia política en un corto periodo de tiempo.

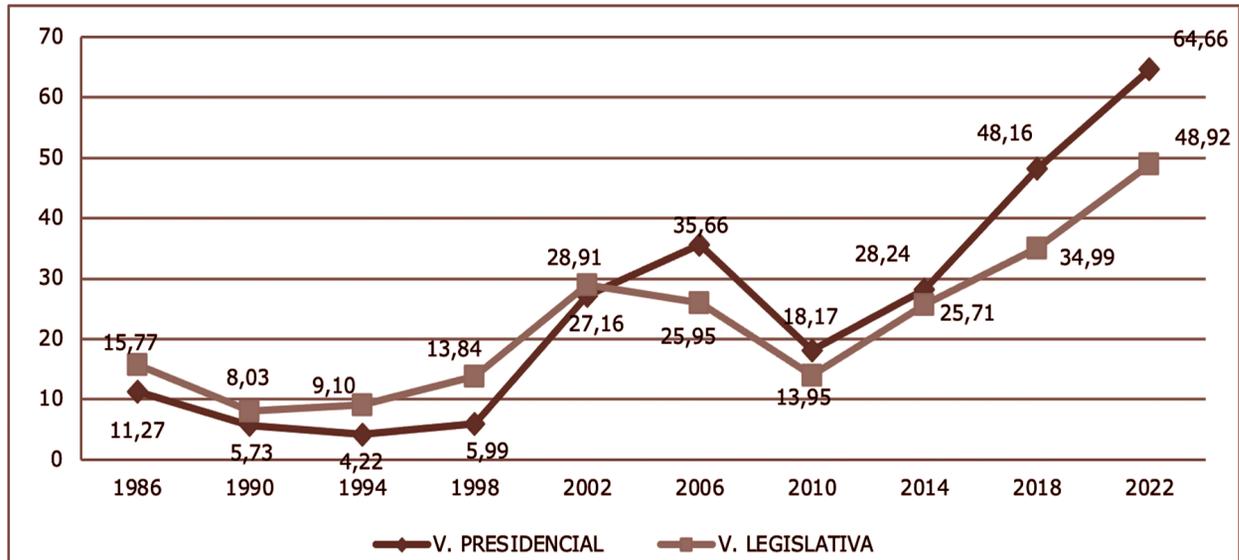


Figura 8. Volatilidad electoral 1986-2022 Elaborado con base en datos del TSE (Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones y resultados de las elecciones nacionales de 2022) y del índice de Pedersen (1979).

Asociado al patrón de competencia, Luján (2020) propone dos medidas adicionales que dan cuenta de la capacidad del sistema de coordinar. La primera refiere al indicador propuesto por Cox (1997), denominado *second/first ratio*, el cual es el cociente entre los votos que obtuvieron el tercer y segundo candidato en la elección presidencial, denominados segundo y primer perdedor, respectivamente. Este indicador varía entre 0 y 1, de los cuales 0 es la mayor concentración de votos entre los dos primeros partidos. La segunda medida es el índice de votos desperdiciados (IVD) que apunta a relevar aquellos votos que cosechan los candidatos no viables²⁰, el índice varía entre 0 y 1, donde 0 es cuando no existen votos desperdiciados (Luján, 2020, pp. 40-41)²¹.

Como puede observarse en la figura 9, Costa Rica presentó hasta 2002 bajos valores en ambas medidas, elección en la cual comienza un proceso de aumento hasta alcanzar los valores máximos en 2022. Ello concuerda con la explicación dada por el autor sobre cómo la baja coordinación del sistema a nivel de oferta y demanda guarda relación con la baja diferenciación ideológica de los candidatos. Como se mencionó, la caída del bipartidismo generó una secuencia de *switches* ideológicos de los partidos, que agravó los efectos de la baja polarización y el aumento de la volatilidad electoral.

²⁰ Candidatos no viables son aquellos que superan la regla M+1 de Cox (1997).

²¹ IVD se calcula: $\frac{1 - \sum_{i=1}^{M+1} p_i}{1 - \sum_{i=1}^{M+1} p_i}$, donde M es la magnitud y p es la proporción de votos de iésimo candidato (Luján 2020, p. 41).

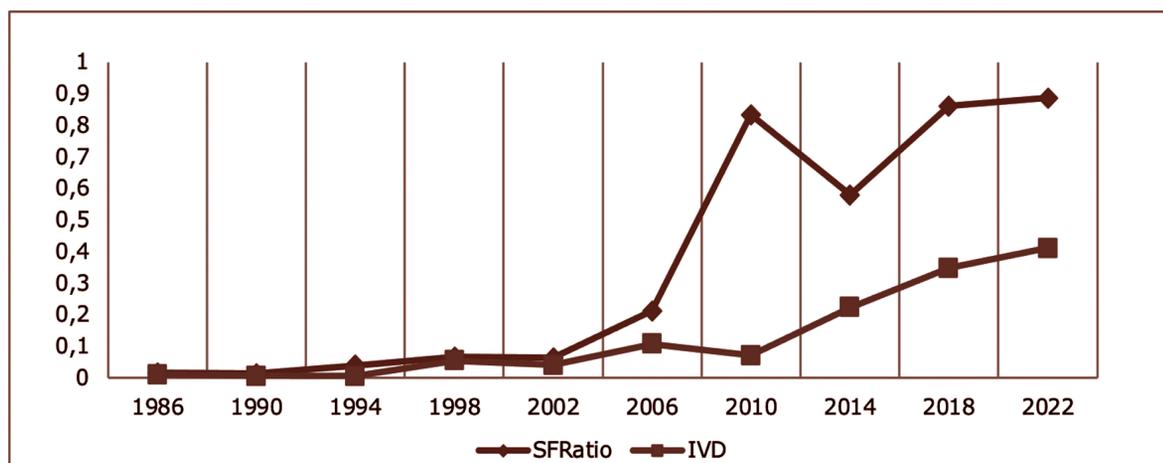


Figura 9. Evolución del SFRatio e IVD en el periodo 1986-2022. Elaborado con base en datos del TSE (Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones y resultado de las elecciones nacionales de 2022), el indicador de second/first ratio a partir de Moser y Scheiner (2012) y Luján (2020) y el IVD a partir de Luján (2020).

A pesar de que ambas hipótesis son válidas para el caso de Costa Rica analizando todo el periodo, se advierte que desde 1998 el número de candidaturas es relativamente constante en trece. Luján (2017) argumenta que la utilización del número nominal en lugar del número efectivo de candidatos es debido a que el segundo está afectado por la demanda y la oferta por lo cual no puede dar cuenta de la fragmentación únicamente desde la oferta, en detrimento de su intención de estudiar la entrada estratégica de los actores. Mi argumento de que la caída del bipartidismo forjó un nuevo escenario no logra visualizarse completamente en los números nominales, sino que destaca al observar la fragmentación con el número efectivo de candidatos (NEPpre). Es decir, el número total de candidaturas (NTCp) marca un contexto de baja coordinación desde 1986 que se agrava en 1998 con su ascenso a 13, pero que hasta 2002 es “corregido” mediante el voto estratégico. A partir de dicho momento, en consonancia con la baja polarización, los switches en las posiciones ideológicas (con un promedio de 0,51 por elección) y el alza en la volatilidad electoral, dicho mecanismo pierde fuerza, y a pesar de que en promedio se mantiene relativamente constante la cantidad de candidatos presidenciales, el NEPpre continúa su marcado ascenso más que duplicar la cifra de 1998.

4. VÍNCULO PARTIDO-VOTANTES: EL PESO DE LA MARCA PARTIDARIA

El concepto de marca partidaria de Lupu (2014) refiere a la identificación que posee el votante respecto al partido, la cual se nutre de su evaluación de la coherencia del posicionamiento ideológico del partido entre el discurso y las acciones que lleva adelante. Dicha marca puede ser fuerte o débil dependiendo de cuán clara sea la posición del partido y cuán diferenciado se encuentre de sus competidores. Respecto a la dilución de la marca, esta puede darse tanto por la convergencia ideológica como por la inconsistencia de las posiciones, ya que los votantes no tienen información clara de qué posición defiende el partido, por lo que pierde su valor como “atajo” informativo (2014, pp. 567-568).

En Costa Rica la dilución de marca propiamente tiene sus inicios a partir de los 90 donde se observa que ambos partidos principales (PUSC y PLN) tenían una diferenciación ideológica que comienza un proceso de convergencia hacia 2006 (véase figura 7), acompañada, además, de la caída en la identificación partidaria y del crecimiento de los switches ideológicos, lo que propició que el Programmatic Party Structuration construido a partir del 1950 comenzara un proceso de franca decadencia. Como interpretación, puede entenderse que se están dando cambios en los vínculos partido-votantes, uno de estos es que pasa a tener mayor relevancia el personalismo y/o clientelismo, lo cual configuraría un problema a futuro por los efectos -aún más- negativos que puede tener en la estructuración programática por la disociación que otorga al votante respecto al eje izquierda-derecha (Ruth, 2016) en las posibilidades de coordinación electoral (Cox, 1997) y en el auge del personalismo.

Una observación pertinente de Lupu (2014) y que se ajusta al caso es que la dilución tiene un efecto de autorreforzamiento, ya que los partidos no se sienten atados a sus posiciones ni a sus aliados “próximos” lo que podría explicar en parte la coalición entre el PAC y Restauración Nacional (PREN) dada a nivel legislativo en el periodo 2018-2022 los cuales, con base en una estrategia polarizante mostraron posiciones diferenciadas respecto a ciertos temas de relevancia en la campaña. Habrá que observar cuán profundo es el distanciamiento poscampaña entre los partidos de cara a la legislatura 2022-2026 para conocer si se darán más casos de coaliciones entre aliados no próximos asociados al “comportamiento caótico” descrito por Alfaro y Gómez (2021).

Lo antedicho también guarda coherencia con las observaciones de Rosenblatt (2013) quien expresa que el clivaje que estructuró en gran parte la competencia bipartidista desde la Guerra Civil de 1948 se diluyó entre las nuevas élites y los votantes, y dejó un vacío que implica que la actualidad presente “signals that no programmatic cleavage divides the Ticos” (p. 152); esto conlleva que los partidos posean menor vibración con la correlativa desvalorización de las etiquetas partidarias y la posibilidad de auge de los vehículos electorales. Ello puede asociarse a la caída del bipartidismo, pero en un plano de reforzamiento recíproco, ya que se incrusta en el mencionado desalineamiento electoral, que puede observarse también en la caída pronunciada de la participación electoral -la cual alcanzó su punto más bajo en 2022 con un 59,97 % y 56,76 % en primera y segunda ronda, respectivamente- y de la confianza en los partidos políticos hacia 2018.

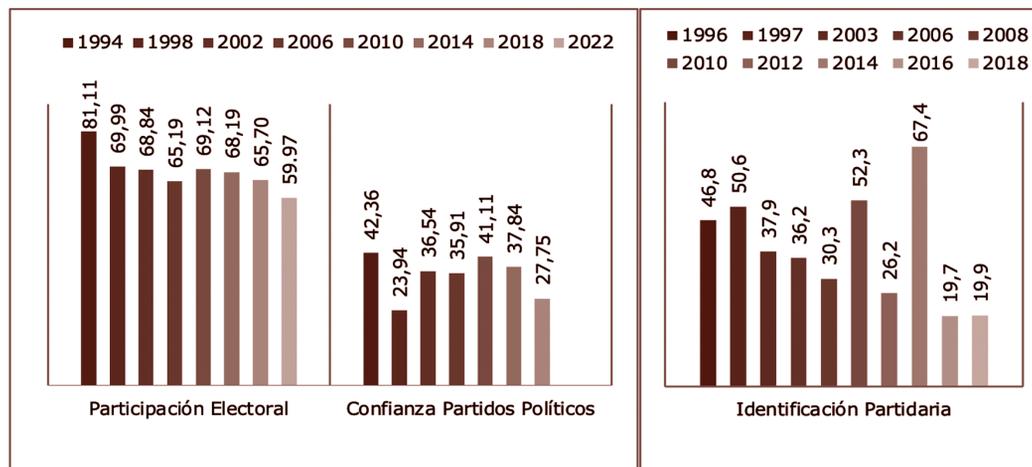


Figura 10. Participación, confianza en los partidos e identificación partidaria. Elaborado con base en Participación electoral-Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones, resultado de las elecciones nacionales de 2022 y Confianza en partidos políticos e Identificación partidaria (Latinobarómetro y LAPOP)²².

5. CANDIDATURAS DE OUTSIDERS

Podría esperarse por el contexto latinoamericano que con el aumento de candidatos hubiera un alza de los *outsiders*, definidos por Carreras (2012) como “candidates who (a) have not had a previous career in politics or public administration when the campaign starts and/or (b) participate in the elections as political independents or in association with new parties”²³ (p. 1456). El autor desagrega el concepto en “full outsiders”, “mavericks” y “amateur” cuya diferenciación se basa en la experiencia previa en política y desde dónde lanzan su candidatura²⁴.

En el caso de Costa Rica, siguiendo el criterio de Carreras de considerar aquellos partidos que obtengan al menos un 5 % de los votos, se observa que desde 1986 hubo 33 candidatos relevantes de los cuales únicamente 5 pueden clasificarse como “mavericks”²⁵. Utilizando como criterio que el partido del candidato haya obtenido al menos un escaño²⁶, el cual es intermedio y más laxo entre lo que el autor entiende como *outsiders* relevantes y recién llegados triviales, el panorama que se presenta es algo diferente, pero donde aún priman los *insiders*, como puede observarse en la tabla 2.

²² Se utilizaron latinobarómetros de 1999, 2002 y 2004, y LAPOP para los años restantes. A pesar de que los estudios no utilizaban la misma pregunta, fueron codificados de forma agregada por guardar similar orientación. Latinobarómetro preguntaba: “Respecto a los partidos, ¿cómo se siente usted? Muy próximo, bastante próximo, simplemente simpatizante, no está próximo a ningún partido”. Por su parte LAPOP pregunta: “En este momento, ¿simpatiza por algún partido político? Sí o No”. Se tomó como “simpatizar” todas las categorías de latinobarómetro excepto “no está próximo a ningún partido”.

²³ Traducción libre: “candidatos que (a) no hayan tenido una carrera previa en política o administración pública al inicio de la campaña y/o (b) participen en las elecciones como políticos independientes o en asociación con nuevos partidos”.

²⁴ *Full outsider* son candidatos sin experiencia previa en un partido nuevo; *mavericks* tienen experiencia política, pero su candidatura es a través de un nuevo partido; y *amateur* son los candidatos sin experiencia, pero a través de un partido consolidado (Carreras 2012, p. 1456).

²⁵ 1) PAC-Ottón Solís 2002, 2) PAC-Ottón Solís 2006, 3) PSD-Rodrigo Chaves 2022, 4) PNR-Fabrizio Alvarado 2022 y 5) PLP-Eliécer Feinzag 2022.

²⁶ Dicho criterio es el utilizado por Lago y Torcal (2019) para trabajar volatilidad endógena y exógena.

Tabla 2

Clasificación de candidatos de 1986-2022 con criterio laxo

	Insider	Full outsider	Maverick	Amateur
Nro. de candidatos	40	5	9	1
Porcentaje	72,7	9,1	16,4	1,8

Nota: Elaborado con base en datos del TSE y relevamiento biográfico de los candidatos.

Del análisis de las elecciones con el criterio laxo se desprende que hay dos periodos marcados por la presencia de *outsiders*. El primero se da en el periodo 1998-2006, lo cual es concordante con lo propuesto en el punto 1 sobre que el sistema costarricense cambió su orientación de un sistema de mayoría relativa a uno de absoluta, y la hipótesis de Carreras de que este último es más favorable para la presencia de *outsiders*, aunque su caudal electoral fuera bajo, salvo el caso del PAC desde 2002.

El segundo se produce en las últimas elecciones donde se presentan tres candidatos *mavericks* con la victoria de uno de ellos: Rodrigo Chaves del PSD. Este hecho sería concomitante con la idea de que los incentivos para los candidatos han cambiado con el incremento de la volatilidad y la fragmentación, y es viable obtener cierto éxito electoral por fuera de los partidos establecidos. El matiz es que esta apertura tampoco ha producido un colapso total del sistema, sino que, por un lado tiene actores establecidos que continúan cosechando cierto caudal electoral, como es el caso del PLN que se proclamó como la mayor fuerza legislativa, y el PUSC que ha mantenido su representación parlamentaria; y, por el otro, se encuentra el PAC quien pasó de presidir el Ejecutivo a no tener representación parlamentaria. Lo anterior apunta a que el sistema se encuentra en un punto intermedio de apertura hacia los nuevos candidatos, quienes a pesar de proponer nuevos vehículos electorales deben contar con cierta experiencia para obtener rédito electoral.

La explicación del matiz propuesto la podemos obtener del desarrollo realizado por Carreras (2012). Primero el autor marca que las elecciones concurrentes entre Legislativo-Ejecutivo desfavorecen el ingreso de *outsiders*, lo cual es el caso costarricense. En segundo lugar, presenta la hipótesis de que la capacidad de abstención limita el ingreso de candidatos *outsiders* y aunque en Costa Rica el voto es obligatorio, este no tiene sanciones, por ende, de hecho, no hay obligación y en consecuencia se ha dado un alza significativa de la abstención, la cual ha pasado de un 18,19 % en 1986 a un 41,39 % en 2022. También propone que la fortaleza de los sistemas de partidos desfavorecería la presencia de *outsiders*; en este sentido Costa Rica mantuvo hasta 2014 cierta estabilidad de sus patrones de competencia e institucionalización, lo que puede observarse en la volatilidad exógena²⁷ a nivel presidencial, que alcanzó valores altos únicamente en la elección de 2002 con el ingreso del

²⁷ Se utilizó la fórmula propuesta por Lago y Torcal (2019) quienes establecen como umbral la obtención de 1 escaño para clasificar la volatilidad endógena y exógena.

PAC con el “maverick” Ottón Solís como candidato; en 2018 con el crecimiento electoral del PREN de Fabricio Alvarado quien era un insider; y, definitivamente en 2022, con la participación de los nuevos partidos PSD, PNR y PLP con los candidatos Chaves, Alvarado y Feinzag, respectivamente.

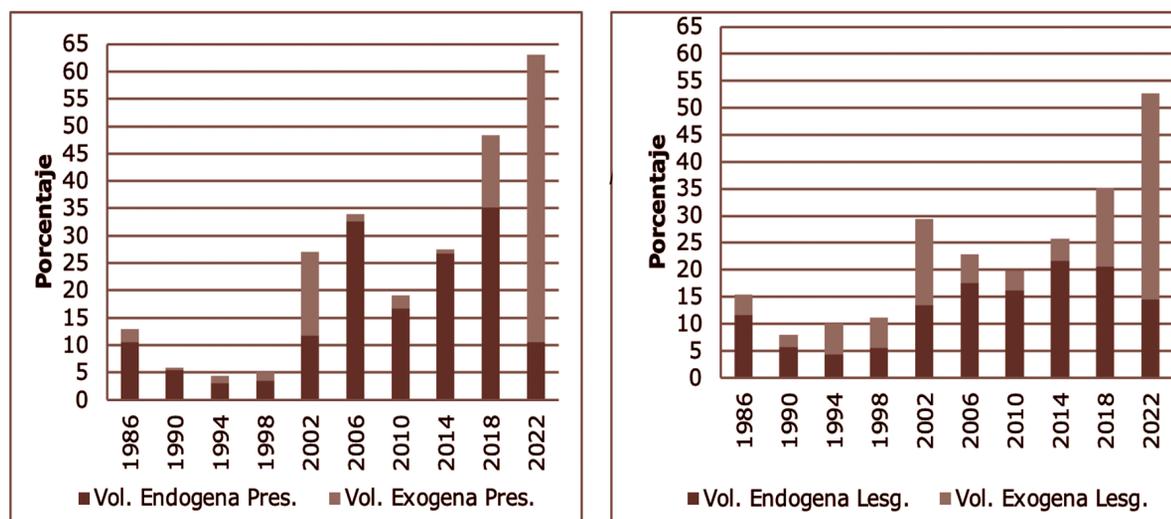


Figura 11. Volatilidad electoral desagregada (presidencial y legislativa). Se utilizó el indicador de Lato y Torcal (2019). Elaborado con base en datos del TSE (Atlas Electoral de Costa Rica, histórico de elecciones y resultados de las elecciones nacionales de 2022).

Asociado a lo anterior se pueden apuntar tres elementos adicionales. En primer lugar, Costa Rica no permite que se presenten candidatos independientes a las elecciones lo que continúa otorgando a los partidos centralidad en la competencia electoral. En segundo lugar, se ubica la reglamentación de la organización partidaria, la cual presenta disposiciones generales sobre las estructuras nacionales obligatorias -que parten del nivel cantonal-, pero que habilita a los partidos a establecer sus propios mecanismos de selección de candidaturas. Esto obliga en cierto modo a coordinar vertical y horizontalmente las candidaturas, cuyo efecto puede observarse en la nacionalización que promedia 0,97²⁸ y en el índice de institucionalización partidaria²⁹ que promedia 0,61 para todo el periodo. Esto implica que, aunque no se alcance el nivel del PLN o PAC como presentan Alfaro y Gómez (2021), los partidos sí necesitan de cierta coordinación a nivel de territorio para tener oportunidad de competir efectivamente.

²⁸ A partir del índice de Lago y Montero (2010), donde 1 representa el máximo valor.

²⁹ Party Institutionalization Index (V-Dem) tiene un rango entre 0-1, siendo 0 bajo y 1 alto.

En próximas investigaciones sería oportuno reflexionar acerca de los factores relativos a la demanda en la competencia electoral y el rol de los outsiders. Por un lado, sobre el efecto que tiene la doble postulación en la posibilidad de cruzar el voto en la capacidad de los outsiders de posicionarse para obtener un mayor rédito electoral. En segundo lugar, teniendo presente lo sucedido en las elecciones de 2022 y el éxito de los mavericks, es oportuno preguntarse por el espacio que ocupa el personalismo en la competencia electoral, y observar si los nuevos proyectos políticos se han consolidado o colapsarán rápidamente, ya que se ha abierto un nuevo contexto que puede poner en jaque lo mencionado sobre los partidos y su organización, así como a los propios incentivos de los actores a la hora de elegir bajo qué etiqueta partidaria competir.

5. CONCLUSIONES

El presente trabajo ha repasado diversos cambios que se han dado en el sistema de partidos de Costa Rica y sus patrones de competencia electoral, y ha demostrado que hay diferencias significativas respecto a 1986, dado el aumento tanto en la fragmentación como en la inestabilidad electoral y de los posicionamientos ideológicos, lo cual ha fomentado -entre sus variadas consecuencias- el alza de candidatos presidenciales. Se ha sostenido que este proceso se relaciona estrechamente con la caída del bipartidismo en 2002, la cual disminuyó la coordinación a la entrada -que ya era limitada- y provocó cambios en los votantes, pues hizo que el voto estratégico perdiera su efecto reductor debido a que limitó la coordinación por el lado de la demanda.

Los últimos comicios presidenciales hacen suponer que las tendencias descritas se han afirmado y producirán un escenario -al menos- igual de difícil para Rodrigo Chaves y su gobierno que el producido por las elecciones de 2018. Considerando el aumento de candidatos presidenciales (con la cifra histórica de 25 en 2022), el mayor número efectivo de partidos, el marcado declive en la estructuración programática, la volatilidad electoral y la mayor presencia de outsiders, se evidencia que los incentivos del sistema han cambiado haciendo más apetecible la competencia para actores de forma autónoma y dinamitando aún más la coordinación desde el lado de la oferta.

El problema al que se enfrenta Costa Rica es que de no formularse cambios que reduzcan la oferta de candidatos y/o forjen coaliciones duraderas, será difícil para quien gobierne sortear los bloqueos que presentará un escenario altamente fragmentado. Esto puede implicar sobrellevar una crisis de magnitud a nivel sistémico que vaya en detrimento de la legitimidad de los actores, ya cuestionada desde hace varios años.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. y Gómez, S. (2021). PLN and PAC: Two Costa Rican parties with constituencies evolving in opposite directions. En J. P. Luna, R. Piñeiro, F. Rosenblatt y G. Vommaro, *Diminished Parties. Democratic representation in contemporary Latin America*, (pp. 111-126). United Kingdom: Cambridge University Press.
- Amorim, O. y Cox, G. (1997). Electoral institutions, cleavage structures, and the number of parties. *American Journal of Political Science*, 41(1), 149-174.
- Carreras, M. (2012). The rise of outsiders in Latin America, 1980-2010: An institutionalist perspective. *Comparative Political Studies*, 45(12), 1451-1482.
- Coppedge, M. (Coord.) (2021). V-Dem [Country-Year/Country-Date] Dataset v12. *Varieties of Democracy (V-Dem) Project*.
- Corporación Latinobarómetro (2022). *Opinión Pública Latinoamericana*. Recuperado de <https://www.latinobarometro.org/>
- Costa Rica. (1952) Código Electoral, Ley 1536. Publicado en La Gaceta nro. 10 del 14 de enero de 1953.
- Costa Rica. (2009). Código Electoral, Ley 8765. Publicado en el Alcance 37 a La Gaceta nro. 171 del 2 de setiembre de 2009.
- Cox, G. (1997). *Making votes count: strategic coordination in the world's electoral systems*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Cox, G. (2008). Electoral institutions and political competition: coordination, persuasion and mobilization. En C. Mènard y M. Shirley, *Handbook of new institutional economics*, (pp. 69-89). Berlin: Springer.
- Golder, M. (2006). Presidential coattails and legislative fragmentation. *American Journal of Political Science*, 50(1), 34-48.
- Jones, M. (1999). Electoral laws and the effective number of candidates in presidential elections. *The Journal of Politics*, 61(1), 171-184.
- Jones, M. (2018). Presidential and legislative elections. En E. Herron, R. Pekkanen y M. Shugart, *The Oxford handbook of electoral systems*, (pp. 282-302). United Kingdom: Oxford University Press.

- Kitschelt, H., Hawkins, K., Luna, Rosas, J. y Zechmeister, E. (Eds.) (2010). *Latin American party systems*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe. *Comparative political studies*, 12(1), 3-27.
- Lago, I. y Montero, J. (2010). The nationalism of party systems revisited: a new measure base on parties. Entry decisions, electoral results, and district magnitude. Reunión anual Canadian Political Science Association, Concordia University, 1-3 de Junio.
- Latin American Public Opinion Project (LAPOP) (2022). Universidad de Vanderbilt. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>
- Luján, D. (2017). El costo de coordinar. Candidatos, entrada estratégica y fragmentación en elecciones presidenciales en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 37(1), 25-46.
- Luján, D. (2020). Diferenciación ideológica y coordinación estratégica en elecciones presidenciales en América Latina. *Colombia Internacional*, (103), 29-55.
- Luna, J., Piñeiro, R., Rosenblatt, F. y Vommaro, G. (Eds.) (2021). *Diminished Parties. Democratic Representation in Contemporary Latin America*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Lupu, N. (2014). Brand dilution and the breakdown of political parties in Latin America. *World Politics*, 66(4), 561-602.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, multipartism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Mainwaring, S. (Ed.) (2018). *Party systems in Latin America: institutionalization, decay, and collapse*. United Kingdom: Cambridge University Press.
- Moraes, J. (2015). The electoral basis of ideological polarization in Latin America. Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Working Paper 403/2015.
- Murillo, A, (8 de set., 2021). Doble postulación; una trampa legal y antigua que tampoco garantiza curul. *Semanario Universidad*. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/doble-postulacion-una-trampa-legal-y-antigua-que-tampoco-garantiza-curul/>
- Pedersen, M. (1979). The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility. *European*

Journal of Political Research, 7(1), 1-26.

Programa Estado de la Nación (2020). Informe 2020 Estado de la Nación. San José: PEN-Conare.

Roberts, K. M. (2012). Market reform, programmatic (de) alignment, and party system stability in Latin America. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1422-1452.

Rosenblatt, F. (2013). How to party? Static and dynamic party survival in Latin American consolidated democracies. Tesis doctoral. Pontificia Universidad Católica de Chile, S. de Chile. Recuperado de http://repositorio.conicyt.cl/bitstream/handle/10533/181799/ROSENBLANT_FERNANDO_2410D.pdf?sequence=1

Ruth, S. (2016). Clientelism and the utility of the left-right dimension in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 58(1), 72-97.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica (2010). Sentencia 9340-2010 a las catorce horas y treinta minutos del veintiséis de mayo.

Seawright, J. (2012). *Party system collapse: the roots of crisis in Peru and Venezuela*. Stanford, California: Stanford University Press.

Tremínio, I. (2022). Elecciones presidenciales y legislativas Costa Rica 2022. *Análisis Carolina*, (5), 1-14. Recuperado de <https://www.fundacioncarolina.es/elecciones-presidenciales-y-legislativas-costa-rica-2022/>

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica (2011). Resolución. 4750-E10-2011 de las ocho horas cincuenta minutos del dieciséis de setiembre.

ESTRUCTURAS PARALELAS Y FINANCIAMIENTO ELECTORAL EN COSTA RICA

José Mario Achoy Sánchez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_8

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de julio de 2022.

Resumen: El artículo toma como punto de partida acontecimientos de las campañas políticas más recientes para detallar el funcionamiento de las estructuras paralelas en el sistema de financiamiento electoral de Costa Rica. A través de tales ejemplos, se sintetizan las principales características de estos mecanismos, los rasgos que las convierten en estrategias contrarias al ordenamiento electoral, así como las implicaciones políticas y jurídicas que reflejan en el sistema de partidos en el país. Finalmente, se indican las pautas regulatorias que son propias y aplicables a este tipo de estructuras de financiamiento, las respuestas sancionatorias del ordenamiento y los puntos álgidos de la fase procedimental de investigación y sanción en el pleno desarrollo de la campaña electoral.

Palabras clave: Financiamiento del partido político / Financiamiento indirecto / Financiamiento privado / Control financiero / Manejo de fondos / Legitimación de capitales / Secreto bancario / Fiscalización electoral / Sanciones.

Abstract: The article starts with the most recent political campaigns and addresses the operation of parallel structures in the electoral funding system in Costa Rica. Through these examples, the main characteristics of these illegal mechanisms are synthesized, as well as the features that make these strategies adverse the electoral system rules and the political and legal implications that they reflect in the party system of the country. Finally, the article shows some of the regulatory guidelines that are proper and applicable to this type of funding structures, the sanctioning responses of the legal system and the pivotal points of the procedural phase of investigation and sanctions during the development of the electoral campaign.

Key Words: Funding of political parties / Indirect funding / Private funding / Financial control / management of funds / Money laundering / Bank secrecy / Electoral supervision / Sanctions.

* Costarricense, abogado correo jmachoy@gmail.com. Abogado por la Universidad de Costa Rica, con estudios en Ciencias Políticas por la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como docente en la Escuela de Ciencias Políticas y en la Escuela de Historia, es investigador en el Instituto de Investigación en Educación y el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; es consultor del Programa Estado de la Nación. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0942-6318>

1. DELIMITACIONES

Recientemente, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica ha formulado la pretensión política de crear una comisión especial de carácter investigativo, al amparo de lo establecido en el numeral 90 de su reglamento, con el fin de llevar a cabo un proceso de investigación enfocado en los hechos de aparente irregularidad en el financiamiento electoral de la campaña electoral de 2022. Junto con esta pretensión legislativa, se encuentran también las diversas gestiones administrativas y judiciales que a la fecha están en curso con ocasión de los mismos hechos: el financiamiento electoral de la campaña política del 2022. De hecho, desde diciembre de 2021, el colegio electoral convocado a las urnas para febrero del 2022 tuvo frente a sus ojos el surgimiento mediático de un elemento que hasta ese entonces era poco conocido en términos de opinión pública y, como consecuencia de ello, empezaron a surgir interrogantes sobre la llamada estructura paralela.

Con el fin de ahondar y profundizar desde perspectivas académicas de índole jurídica y politológica, en el presente artículo se pretende llevar a cabo una exposición sobre la cronología de circunstancias y situaciones políticas de trascendencia para, más adelante, dar cuenta sobre el estado actual del ordenamiento electoral en el país en cuanto al tópico concreto de los procesos de financiamiento electoral en los partidos políticos costarricenses. En ese orden de ideas, se trae a colación que este fenómeno ha sido recurrente y no ha pasado desapercibido en otras campañas políticas; razón por la cual, el artículo también pretende abonar al diagnóstico del financiamiento electoral, desde una perspectiva global, en cuanto al sistema de partidos vigente en el país.

2. EL RECUENTO DE LOS HECHOS

En el año 2019, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) remitió al Ministerio Público una denuncia, acompañada de una investigación previa administrativa, en donde se presentaba una relación de hechos de irregular apariencia debido a que un partido político que compitió por diputaciones a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República supuestamente manejaba una buena parte de su financiamiento mediante “bolsas llenas de dinero”.

Esta noticia causó revuelo entre la opinión pública y entre quienes siguen con detalle el desarrollo de los acontecimientos políticos del país. Lo anterior, particularmente porque incluso para ese entonces circularon fotografías de bolsas en donde se vislumbró una buena cantidad de fajos de billetes; además, porque la prensa accedió a testimonios de personas que habían participado de lleno y de forma cercana en el proceso electoral del partido político, quienes relataron haber visto la manera en la que esas bolsas con dinero entraban y salían de la casa de campaña del partido político, o que sus pagos se les realizaban por medio de la entrega de efectivo sacado de tales bolsas.

Es importante mencionar que, si bien estos hechos habían acontecido en el año 2018 durante el desarrollo de la campaña electoral, el punto álgido de las investigaciones y la profundización de una búsqueda de la verdad real de los hechos sucedió de manera formal en el año 2019. Además, ninguna de las personas que oficialmente pertenecían al partido político dieron fe de la veracidad de esas circunstancias y, como hecho de trascendencia, un cisma en la estructura interna del partido ocasionó el rompimiento de relaciones entre las bases de la organización política en relación con varias de las figuras que habían resultado electas, quienes acudieron a la formación de su propio partido político.

Como segundo hecho de trascendencia, en el pasado reciente un partido político fue condenado por estafa al Estado, como consecuencia de una acusación realizada por la Fiscalía contra varias personas que formaban parte de la estructura interna de la agrupación política, por la simulación de 263 contratos de servicios especiales de personas colaboradoras durante la campaña electoral del 2010. Ello quiere decir que, para redimir fondos de la deuda política ante el Tribunal Supremo de Elecciones mediante las liquidaciones de gastos que se realizan de forma posterior al proceso electoral, el partido político creó contratos falsos en los que se consignaban servicios que nunca fueron prestados; sino que consistían en facturas falsas para reclamar esos fondos ante el TSE, con el fin de acceder a un monto de dinero que ascendió a poco más de 700 millones de colones.

En este caso concreto, la condena no solo se corresponde con la obligación de la agrupación política de resarcir los fondos económicos irregularmente cobrados, pues la sentencia también impuso orden de prisión en perjuicio de las personas que en su momento ocupaban puestos formales del partido, como la tesorería, entre otros.

La diferencia de este caso en relación con el primero, presentado anteriormente, radica en que se trata de una calificación de hechos distinta. El primero de ellos consistía en el funcionamiento de un sistema de financiamiento interno del partido político que trabajaba en forma paralela al sistema oficial reportado ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En el segundo, más bien, mediante el sistema interno oficializado ante el TSE la agrupación política buscó acceso a fondos de la deuda política (fondos públicos) a través de la falsificación de contratos.

Por último, como hecho más reciente y respecto del cual se pretende ahondar en las ideas siguientes, durante la campaña electoral del año 2022 el partido político que obtuvo el boleto por la Presidencia de la República fue recurrentemente cuestionado en razón de que varias personas pertenecientes a la propia estructura interna, y quienes después manifestaron disconformidades sobre el rumbo de la agrupación por las decisiones de su candidato, informaron sobre la existencia de una estructura paralela que funcionaba de manera lateral con la que oficialmente se reportó ante el TSE.

De hecho, fue el propio fundador del partido quien se apersonó ante las instancias judiciales para rendir declaración sobre los hechos de irregular apariencia. Mediante la creación de un mecanismo de asociación privada para el manejo de fondos económicos, formalizado legalmente bajo la figura de fideicomiso, el partido político presuntamente habría financiado gastos, servicios y actividades que por ley debían ser canalizados en forma única y exclusiva por las vías del financiamiento público oficializado ante el Tribunal.

La consolidación de un fideicomiso aparentemente habría permitido a la agrupación política que personas privadas aportaran importantes sumas de dinero; esto con el fin de inyectar recursos económicos para la carrera política del candidato sin someterse al control y el registro económico que por ley debe efectuarse ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Como una consecuencia de este aspecto, el partido político habría tenido oportunidad de una plataforma financiera en forma colateral sin dar cuenta de ello al organismo electoral y sin que se tuviera conocimiento de las fuentes económicas que en forma efectiva aportaron a la campaña política de la organización que finalmente obtuvo el acceso al poder desde la Presidencia de la República y se convirtió en oficialismo para el periodo 2022-2026.

3. ¿QUÉ SON LAS ESTRUCTURAS PARALELAS?

Hasta ahora, la exposición de los casos anteriormente indicados puede verse como una mera relación de hechos o de circunstancias que favorecieron en alguna medida los resultados electorales de las organizaciones partidarias para obtener escaños legislativos o para su ascenso hasta la Presidencia de la República. No obstante, existe todo un entramado de análisis legal y politológico que exige un examen riguroso para, eventualmente, hacer ver que estas modalidades de financiamiento electoral riñen con las reglas del juego en las campañas políticas, pero tienen un alto grado de efectividad sobre los resultados de la contienda.

Una de las características trascendentales de este tipo de modalidades de financiamiento, las que en adelante se denominarán estructuras, consiste en la conformación y consolidación del funcionamiento de un sistema que administra económicamente al partido político de manera complementaria, colateral, simultánea y en forma de espejo. Mientras que el partido o la organización política reporta ante el Tribunal Supremo de Elecciones una estructura oficial de administración de sus fondos económicos, la misma agrupación partidaria sostiene simultáneamente una o más líneas de administración de los fondos económicos que no necesariamente se reportan ante el organismo electoral y a través de las cuales se identifican varios o alguno de los siguientes rasgos:

A) AUSENCIA DE IDENTIFICACIÓN DE LA PROCEDENCIA DE LOS FONDOS

De conformidad con lo establecido en el capítulo VI del Código Electoral, el régimen de financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica no solo tiene actores o sujetos específicamente legalizados para interactuar en el proceso económico que alimenta el patrimonio de estas agrupaciones; sino que, además, señala a los partidos políticos la obligatoriedad de rendir cuentas de forma periódica, pública y consistente ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Concretamente, los numerales 88 y 122 del citado cuerpo normativo obligan a los partidos políticos a informar de manera inexcusable quién o quiénes han proporcionado dinero o cualquier tipo de aporte a su agrupación política; lo anterior sin distinción del monto de ese aporte o del tipo de donación que se trate.

Cuando se está frente a una estructura paralela, difícilmente es posible la identificación de la procedencia de esos aportes, pues los partidos políticos utilizan sociedades anónimas, fideicomisos y otros mecanismos de carácter privado para evitar la exigencia de publicidad que legalmente se tiene respecto de las personas que desean impulsar económicamente a una determinada agrupación partidaria. La razón por la que, en muchas ocasiones, esta resulta ser una manera atractiva de financiar una campaña electoral obedece a la infinidad de posibilidades para evitar que las autoridades electorales y la ciudadanía se enteren acerca de la participación que, por medio de aportes, está realizando una persona en beneficio de la agrupación política. Así, por ejemplo, quien milita de manera oficial para un determinado partido político podría aportar a través de la estructura paralela fondos económicos para otra agrupación partidaria sin que se tenga registro formal de eso. Otro ejemplo resultaría ser la posibilidad de que una persona a quien le alcance una prohibición absoluta en razón de que ejerce un alto cargo público (como una magistratura de la Corte Suprema de Justicia) tenga participación política mediante la contribución a estructuras paralelas de financiamiento de un determinado partido.

B) INCUMPLIMIENTO DE REGLAS ELECTORALES

Otro de los rasgos, para la identificación de la existencia de una estructura paralela en el sistema de financiamiento de una determinada campaña electoral, corresponde a individualizar el incumplimiento de reglas electorales concretas, a pesar de que su actividad se dirige de forma absoluta o parcial a la consecución o el apoyo de un objetivo electoral. A manera de ejemplo, en el régimen de financiamiento que regula el capítulo VI del Código Electoral, se establece la imposibilidad legal de que una persona jurídica o una persona extranjera realice aportes a las agrupaciones políticas. Esto quiere decir que solamente aquellas personas físicas y debidamente nacionalizadas son las que cuentan con legitimación para llevar y aportar sus dineros o servicios a la agrupación política. De hecho, en los últimos años el TSE impuso una multa, que aún no se encuentra en firme por estar impugnada, a un partido político debido a que las instalaciones donde se hospeda su casa oficial de campaña habían sido compradas muchas décadas atrás por parte de

una sociedad anónima; y, más recientemente, las acciones habían sido traspasadas a quien en su momento ocupaba la presidencia del partido que, a su vez, inmediatamente después, donó esas acciones a la agrupación.

El punto complejo de esta discusión radica, entonces, en que la contienda electoral, vista como una carrera por alcanzar los mejores resultados políticos en el acceso a los puestos de poder público mediante los cuales se ejerce la representación popular, cuenta con diferenciaciones en la participación de quienes están en tal competición. De esta manera, pese a estar sometidos a las mismas reglas electorales, algunos partidos políticos aventajan a otros en razón de que transitan por la competencia electoral mediante estrategias ilegales de funcionamiento en sus regímenes electorales.

c) USO DE MECANISMOS FICTICIAMENTE LEGALES

Quizá el rasgo que jurídicamente pone en entredicho la validez legal de las estructuras paralelas es la modalidad de su funcionamiento en la esfera del derecho privado: se trata de mecanismos legales constituidos por medio de sociedades anónimas, fideicomisos y otras estrategias similares que, ante los ojos de la legalidad atinente al campo del derecho comercial, son perfectamente legales. No obstante, desde el momento en el que este tipo de personas jurídicas enfocan, aunque sea de manera parcial, algunas de sus actividades para la consecución de fines electorales, entonces se convierten en sujetos cuyo objetivo deja de ser estrictamente comercial o perteneciente al derecho privado, para pasar a ser sujetos del régimen de financiamiento electoral que rige en el país para el sistema de partidos. De hecho, la individualización de este tipo de actividad puede ser la línea divisoria en aspectos de trascendencia, tal es el caso del secreto bancario como garantía constitucional en el país. Al respecto, mediante la sentencia, 3489-2003 de la Sala Constitucional, se estableció lo siguiente:

... este Tribunal estima que el número de cuentas corrientes que posea una persona jurídica u organización colectiva del Derecho Privado -Sociedad Anónima, Sociedad de Responsabilidad Limitada, Fundación, Asociación, etc.-, sus movimientos y sus balances, en tesis de principio, sí están cubiertas por el derecho a la intimidad, puesto que, en esta hipótesis no opera la limitación constitucional expresa establecida para las contribuciones de los partidos políticos. En tal supuesto, rige, además, el instituto legislativo del secreto bancario contemplado en el artículo 615 del Código de Comercio para el contrato de cuenta corriente. La regla anterior tiene como excepción la demostración fehaciente e idónea que un partido político le ha transferido a una de

tales personas jurídicas parte de sus aportaciones privadas, puesto que, de ser así la información dejaría de ser privada -propia de una relación meramente contractual- y se tornaría de interés público.(Sala Constitucional, 2003).

Como se observa, el carácter ilegal de la estructura paralela no es necesariamente el mecanismo o la estrategia a través de la cual se sienta la plataforma que financia los fines del partido político; sino la actividad de esa entidad jurídica de carácter privado que está dirigida a la consecución de fines electorales. En el caso de la campaña electoral de 2022, el Tribunal Supremo de Elecciones (actuando como juez) ejerció por primera vez en una campaña en curso el levantamiento del secreto bancario por indicios ciertos en una investigación administrativa del Departamento de Financiamiento de Partido Políticos. Es preciso aclarar que ya se había levantado el secreto bancario en el pasado al Partido Accesibilidad sin Exclusión, pero no en época de campaña. En este punto concreto, la diligencia puede llevarse a cabo respecto de cuentas de personas físicas (individuales) o de personas jurídicas.

Sobre esto, también se puntúa o resalta el término de fines electorales, pues en casos de este tipo no necesariamente la consecución de fines políticos, como los de capacitación, agrupación ideológica o demás resultarían contrarios al bloque de legalidad si no están dirigidos al financiamiento de actividades electorales atinentes a los partidos políticos. Es decir, perfectamente un grupo de personas sin ningún fin electoral puede constituir una sociedad anónima mediante la cual se llevan a cabo actividades de pensamiento sobre una orientación ideológica de corte político (incluso agrupando militancias de distintos partidos), siempre y cuando ninguna de sus actividades esté destinada a la relación funcional o el desarrollo de fines electorales en beneficio de partidos políticos.

D) LEGITIMACIÓN DE CAPITALES

Adicionalmente, es posible mencionar la legitimación de capitales como un rasgo característico de algunas de las estructuras paralelas que propician el financiamiento de los partidos políticos. De esta manera, debe reiterarse la imposibilidad que tienen las personas jurídicas en general de efectuar aportaciones al régimen de financiamiento de los partidos políticos en el país.

Así las cosas, el típico supuesto de blanqueo y legitimación de capitales por medio de estructuras paralelas en beneficio de partidos políticos se lleva a cabo de la siguiente manera: Una persona que se dedica al narcotráfico cuenta con 100 millones de colones en efectivo que requiere legalizar y poner en circulación legalmente válida. A través de una sociedad anónima, se gestiona la compra de un video publicitario a una persona cercana a la organización y de confianza, de manera

que posteriormente pueda devolver ese dinero a las manos de origen. Supóngase que el dinero se desembolsa a favor de esa tercera persona como pago del video publicitario y esta persona acude al partido para entregarlo a modo de donación en especie para su campaña electoral. De esta manera, los 100 millones de colones se pagan como cumplimiento del servicio brindado: producción audiovisual; empero, ese dinero, que fue pagado a manos de una persona cercana a la organización, se devuelve en forma lícita y legítima a la procedencia original de quien se dedica al narcotráfico para su uso en el comercio legítimo. Incluso, las posibilidades dan pie para que el dinero canalizado por medio de la estructura paralela pueda ser pagado a la misma persona de procedencia.

E) SEGREGACIÓN DE LA MILITANCIA PARTIDARIA

Otro de los rasgos característicos de las estructuras paralelas relacionadas con los partidos políticos consiste en la segmentación y o segregación de quienes ejercen militancia activa en la agrupación política beneficiaria del espejismo colateral del financiamiento.

Las estructuras paralelas necesitan de 2 aspectos, en cuanto a la militancia, para tener efecto sobre la consecución de las pretensiones electorales: el primero de ellos consiste en la existencia, en la sociedad o estructura lateral, de personas concentradamente cohesionadas, planificadamente alineadas y políticamente orientadas en cuanto a quién es la persona a la cual le deben responder o cumplir instrucción. Usualmente, esa persona es quien lidera en términos políticos (desde el otro lado de la acera) al partido que está oficialmente inscrito ante el Tribunal Supremo de Elecciones. En segundo orden, la estrategia de una estructura paralela va a necesitar de la complicidad del partido político para seguir fungiendo con normalidad aquella campaña política que tiene como medio de propulsión un financiamiento distinto al que efectivamente reporta ante el Tribunal Supremo de Elecciones. No obstante, en esa segunda parte antes mencionada es donde existen circunstancias de debilidad para la estructura paralela: es posible que la militancia ciudadana dentro el partido mantenga una fidelidad a la agrupación política, pero no hacia la estrategia del financiamiento irregular.

La estructura paralela no está exenta de la presencia de intereses particulares que buscan ser canalizados por medio del partido político; de hecho, la eventual hipótesis por comprobar se dirige en el sentido de poder constatar esos intereses y su relación con el partido político como vehículo para el acceso al poder. Así las cosas, como fue referido en la segunda sección del artículo, la militancia en el partido puede no ser correspondida con una fidelidad hacia la estrategia de la estructura paralela, aunque esta última esté representando efectivos resultados electorales para la

agrupación partidaria. En el caso de las elecciones para el proceso 2022, el propio fundador del partido y otras personas que formaban parte de la estructura interna de la organización fueron quienes denunciaron la existencia de la estructura paralela ante las instancias competentes en sede administrativa y judicial.

Lo anterior, como producto de verse en una especie de desplazamiento: en concreto, la existencia de la estructura paralela implica el desplazamiento de algunos niveles de la militancia activa del partido político, respecto del conocimiento de los asuntos que acontecen en el seno de la estructura paralela. Así, es común y frecuente observar que aquellos aspectos acaecidos entre el recurso económico de la estructura paralela en relación con la actividad financiada en beneficio del partido político, únicamente se conversan, negocian y discuten entre el liderazgo formal del partido (puede ser quien ocupe la candidatura) y las cabezas o liderazgos que manejan los recursos económicos en la sociedad anónima, fideicomiso, etc.

Al implicar una segmentación sobre los asuntos para la carrera electoral del partido, también se produce una segregación sobre la militancia que deriva en diferenciaciones para quienes apoyan al partido desde sus bases. Por ello resultaría esperable que aquella persona fundadora del partido político, quien ha reflejado fidelidad y militancia a la agrupación en términos asociativos, sea también quien denuncie la existencia de estructuras paralelas con irregular apariencia, pues se está viendo separado del conocimiento de algunos de los asuntos del partido que ha fundado.

F) ELITISMO Y CANALIZACIÓN DE INTERESES

En su texto *Partidos políticos y calidad de la democracia en un contexto de cambios en el sistema de partidos de Costa Rica*, el Dr. Gerardo Hernández (2011) refiere que, en la coyuntura actual, “a pesar de la emergencia de nuevos actores partidarios, ni estos, ni los tradicionales, han logrado revertir el creciente retiro de la ciudadanía de las urnas electorales” (p. 129). En adición a ese descontento que refiere el autor, es preciso mencionar un aspecto trascendental sobre el comportamiento del elitismo en el sistema de partidos; la participación ciudadana vislumbrada en modo de abstencionismo es inversamente proporcional a un fenómeno en particular: la participación económica de las élites mediante una incidencia informal en el sistema de partidos.

Los acontecimientos de la competencia electoral de 2022 reflejaron que quien lideraba económicamente el manejo de la estructura paralela, posteriormente, accedió al ejercicio del poder público mediante la designación de un ministerio de gobierno como resultado de haber ganado esa contienda electoral. Ello deja sin efecto los mecanismos formales de la democracia

procedimental para que, en su lugar, tengan vigencia estrategias informales y contrarias al derecho de lo electoral para el acceso al poder. Empero, además, deja un importante mensaje a la militancia política de participación formal que labora en las bases partidarias de la agrupación: al final del día, los intereses de la candidatura no son necesariamente aquellos puntos programáticos del partido político a través del cual aspira, sino los intereses de la agenda económica que, en el plano de lo paralelo, opera la plataforma de financiamiento para la consecución de los objetivos electorales.

Este último rasgo característico de las estructuras paralelas denota una erosión en el componente de la representación para sistemas democráticos contemporáneos, pues no solo desincentiva la participación política de la ciudadanía en el proceso electoral; sino que también promueve la lejanía de la militancia partidaria en la carrera electoral. En su texto *Democracia, representación política y elitismo*, Silva Querales (2013) añade que una de las vertientes de la democracia representativa se halla:

...en las tesis del elitismo, ...donde existe una relación entre el interés público y los intereses de la élite. Desde esta óptica, las dinámicas desarrolladas en el seno de la vida democrática convierten a las élites en principales protagonistas de los sistemas políticos. (p. 29).

Ese es un rasgo característico de las estructuras paralelas en el régimen de financiamiento del sistema de partidos: mantener a las élites ocultas durante la campaña, pero darles el protagonismo político por el que han desembolsado su apoyo económico cuando se ejerce el gobierno.

4. REGULACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

A partir de las ideas anteriormente expuestas a modo de rasgos característicos de las estructuras paralelas en las modalidades de financiamiento de los partidos políticos, de seguido se esbozan algunos puntos de importancia sobre el funcionamiento de estas estrategias y las razones por las cuales resultan ser contrarias bajo las cláusulas actuales del ordenamiento electoral en Costa Rica.

En primer lugar, debe anotarse que el Código Electoral promulgado en el año 2009 prevé la imposibilidad en cualquier modalidad o circunstancia de participación política a las personas jurídicas y aquellas de condición extranjera. Concretamente, el numeral 116 de este código establece:

ARTÍCULO 116. Prohibición para adquirir certificados de cesión. Ninguna persona, física o jurídica, extranjera podrá adquirir certificados emitidos por los partidos políticos en calidad de cesión de derechos eventuales, ni realizar otras operaciones financieras relacionadas con los partidos políticos. Se prohíbe a los partidos políticos aceptar o recibir por este concepto, directa o indirectamente, de esas mismas personas cualquier aporte.

Como se refirió en los apartados anteriores, el funcionamiento de las estructuras paralelas radica con frecuencia en personas jurídicas (sociedades mercantiles, fundaciones, fideicomisos, etc.); podría pensarse que el Código Electoral tuvo la previsión de impedir ese tipo de financiamiento, pero los hechos han demostrado que la efectividad de la norma dista de ser estrictamente vigente en la realidad funcional de los partidos políticos. Asimismo, como una vía de exclusión de las estructuras paralelas, el Código Electoral añade en su artículo 122 el establecimiento de la cuenta única para el manejo de los fondos económicos de un partido político:

ARTÍCULO 122. Cuenta bancaria única para financiamiento privado. Los partidos políticos podrán utilizar los servicios bancarios que consideren oportunos; sin embargo, los fondos provenientes de las donaciones, las contribuciones o los aportes privados que reciban los partidos políticos deberán depositarse en una cuenta corriente única dedicada exclusivamente a esos fondos, en cualquier banco del Sistema Bancario Nacional, la cual podrá estar dividida en subcuentas. La apertura y el cierre de la cuenta corriente respectiva, deberá ser comunicada formalmente al Tribunal por quien ocupe la tesorería del partido político, dentro del plazo de ocho días hábiles posteriores al acto correspondiente.

La estructura paralela en el régimen de financiamiento de los partidos políticos tiene asidero en la proliferación de cuentas bancarias a través de las cuales se realizan los movimientos económicos que dan cabida a potenciar la voracidad del partido en la contienda electoral. La sola constatación de que el partido político percibe y mantiene el funcionamiento de actividad electoral, a través de una cuenta distinta a la dirección bancaria única que es reportada ante el Tribunal Supremo de Elecciones, representa por sí sola la existencia de una estructura paralela.

Como respuesta del ordenamiento a la infracción de las pautas establecidas en el Código Electoral anteriormente indicadas, los artículos 274 y 275 del mismo cuerpo normativo establecen la sanción penal aplicable a este tipo de violaciones legales:

ARTÍCULO 274. Delitos sobre las contribuciones privadas. Se impondrá pena de prisión de dos a cuatro años:

a) A quien, en nombre y por cuenta de una persona jurídica nacional o extranjera, o persona física extranjera, contribuya, done o realice aportes, en dinero o en especie, a favor de un partido político.

b) Al extranjero(a) que contribuya, done o realice aportes, en dinero o en especie, a favor de un partido político, excepto cuando se trate de lo establecido en el artículo 124 de este Código.

c) Al extranjero(a) o representante legal de persona jurídica extranjera que adquiera bonos o realice otras operaciones financieras relacionadas con los partidos políticos. d) A quien realice contribuciones, donaciones o aportes directamente a favor de tendencias, candidatos o precandidatos oficializados por el partido político, evadiendo los controles de las finanzas partidarias.

e) A quien contribuya, done o entregue cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a favor de un partido político por medio de terceras personas, grupos u organizaciones paralelas o mediante la utilización de mecanismos de gestión o recaudación que no estén previamente autorizados por el comité ejecutivo superior del partido.

ARTÍCULO 275. Delitos relativos a recepción de contribuciones privadas ilegales. Se impondrá pena de prisión de dos meses a un año al tesorero del comité ejecutivo superior del partido que omita llevar un registro de actividades de recaudación de fondos del partido, incluidas las tendencias y los movimientos. La pena será de prisión de dos a seis años para:

a) El o la miembro del comité ejecutivo superior del partido, que tenga conocimiento de contribuciones, donaciones o aportes contraviniendo las normas establecidas en este Código, en dinero o en especie, y no lo denuncie ante las autoridades competentes.

b) Los(as) miembros del comité ejecutivo superior del partido, candidatos, precandidatos oficializados por los partidos políticos, responsables de las campañas electorales o cualquier otro personero del partido que reciba contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte valiéndose de una estructura paralela para evadir el control del partido político.

c) Los(as) miembros del comité ejecutivo superior del partido, las jefaturas de las campañas electorales o cualquier otro personero del partido que reciba contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte ilegal.

d) A los candidatos(as) y precandidatos(as) oficializados por el partido político que reciban contribuciones, donaciones o aportes directamente.

Como denota esta transcripción, quien resultaría penalmente responsable siempre será la persona que tenga el contacto directo con el dinero: existe una sanción penal para quien trabaje manejando los fondos desde la estructura paralela y también existe respuesta penal para aquella persona que se encuentra al lado del partido político con conocimiento de causa sobre el funcionamiento de la organización paralela. No obstante, es trascendental observar que no existe sanción penal ni respuesta por parte del ordenamiento para las candidaturas; a pesar de que son estas las que eventualmente accederán al ejercicio del poder político mediante los puestos de gobierno, tras haberse beneficiado de los réditos económicos que dieron frutos electorales.

Este aspecto implica que, perfectamente, las estructuras paralelas y los partidos políticos utilizan personas de confianza en quienes recaerá la responsabilidad penal de los actos cometidos por el funcionamiento ilegal de la organización paralela; pero aquellas personas beneficiadas de los resultados efectivos de la estructura ilegal no tendrán persecución alguna por parte de la justicia penal. Eso incentiva en mayor medida la proliferación de este tipo de estrategias, especialmente porque si bien no existe una respuesta sancionatoria del ordenamiento en su perjuicio, a este tipo de candidaturas, que acceden posteriormente al ejercicio de cargos públicos (salvo ministerios), les alcanza el régimen de inmunidades de miembros de supremos poderes de la República.

En el informe preliminar emitido por la misión de observación electoral con ocasión de la segunda vuelta para la campaña 2022 en Costa Rica, se indicó lo siguiente:

Además, Costa Rica tiene un esquema de individualización de responsabilidad civil y penal hacia tesoreros y jefes de campaña que la MOE/OEA considera positivo. Ese modelo, sin embargo, podría tener una mayor fuerza de disuasión si se incluyeran sanciones específicamente dirigidas a los partidos que incurrir en delitos o faltas electorales, para incrementar los niveles de equidad y transparencia en la contienda. (OEA, 2022, p. 9).

Si bien la regulación sobre este aspecto requiere de un fortalecimiento en cuanto al alcance de los sujetos y de las conductas punibles, es preciso señalar que, en caso de identificarse una falta

administrativa desde el Tribunal Supremo de Elecciones, no existiría impedimento alguno para la imposición de la sanción; pues tal régimen de inmunidad, según la cláusula constitucional que le da sustento, obedece a procesos judiciales y no alcanza a procedimientos administrativos. En este punto concreto, según se detallará en la sección siguiente, se puede identificar que el ordenamiento jurídico atinente al proceso electoral es bastante débil en cuanto a la respuesta sancionatoria. Además, que las particularidades sobre la tipología de los procesos que normativamente se establecen para reaccionar ante situaciones de eventual irregularidad en el financiamiento de la campaña no son temporalmente efectivos: se trata de procesos de investigación administrativa y de judicialización que trascienden casi más de un año y medio para empezar a tener resultados formales de sanción o al menos de imputación.

Lo anterior ocasiona que la oferta política presentada ante la ciudadanía puede estar mostrando durante la contienda electoral la infracción de normas; no obstante, la respuesta del sistema y la eventual sanción llega hasta después de que la candidatura acceda al ejercicio del poder; esto es, en forma posterior al momento en que ha acabado el proceso electoral. La misión de observación electoral enviada por la Organización de Estados Americanos para el proceso comicial de 2022, refirió lo siguiente sobre este punto:

La Misión tuvo conocimiento de denuncias relativas a presuntos aportes ilegales realizados a las dos campañas contendientes en la segunda vuelta electoral. Estas denuncias motivaron la apertura de investigaciones preliminares sobre una presunta estructura ilegal y no declarada de financiamiento (...). La Misión considera positivo que casos como estos se den a conocer con la celeridad necesaria, y entiende que su resolución debe respetar los tiempos de investigación y el principio del debido proceso. La MOE/OEA seguirá atenta al dictamen de los órganos correspondientes. Costa Rica cuenta con instituciones electorales y judiciales robustas que tienen a cargo la resolución de estos asuntos (OEA, 2022, p. 3).

Como se desprende de la cita transcrita, también la propia misión de observación electoral ha identificado una disonancia temporal entre el acontecimiento y las repercusiones mediáticas de los hechos irregulares de financiamiento en la campaña, respecto del momento en el que se llevan a cabo las investigaciones y hasta aquel punto en el que eventualmente se entabla una sanción administrativa o penal.

5. CONCLUSIONES

Una vez esbozadas las principales ideas relacionadas con el funcionamiento de las estructuras paralelas en el régimen de financiamiento electoral de Costa Rica, así como la dimensión normativa sobre la manera en la que se regulan este tipo de circunstancias en los partidos políticos, conviene señalar algunos puntos conclusivos.

El primero de ellos tiene que ver con la necesidad de informar, asesorar y capacitar a las estructuras partidarias y a la ciudadanía en general, en cuanto a la ilegalidad de este tipo de organizaciones laterales a las agrupaciones partidarias. Como se denotó en la campaña electoral de 2022, los medios de comunicación debieron salir al paso con infografías, explicaciones simplificadas y detalles sencillos sobre el significado de una estructura paralela, su funcionamiento y las razones por las cuales consistía en una estrategia contraria al ordenamiento electoral. Esto no solo es un elemento trascendental para una ciudadanía mejor informada y, consecuentemente, un voto también informado; sino que, en muchas ocasiones, podría presentarse la existencia de una estructura paralela en un partido político, sin que necesariamente las personas encargadas del sistema de financiamiento de esa agrupación tengan conocimiento acerca de las implicaciones y los alcances de que una estrategia colateral funcione para dar propulsión al partido en la carrera electoral.

Sería una falacia de generalización indicar que ello es así en todos los casos; empero, sí podría argumentarse, al menos en forma presunta, que una buena parte de los casos relacionados con las estructuras paralelas en los partidos políticos acontece en razón de la inexperiencia, el desconocimiento o la desinformación de quienes, según la normativa, serían penalmente responsables por esa estrategia. Es decir, aquellas personas que ocupan puestos auxiliares en las funciones de tesorería, proveeduría o registro y control contable de las organizaciones partidarias.

En segundo lugar, las implicaciones políticas de las estructuras paralelas tienden hacia una conversión del proceso electoral en un espacio de juego para el elitismo económico que, a su vez, desplaza aquellos liderazgos y militancias partidarias que han rendido fidelidad y compromiso a un partido político. Como se dijo antes, cuando esto ocurre, existe entonces un desincentivo para la participación política militante y se produce un espejismo en la dimensión de la representación política: si un partido se oferta en la carrera electoral como uno que pretende llevar al poder la defensa de los intereses de la clase baja, pero en forma paralela mantiene una estructura ilegal de financiamiento, cuya procedencia es de corte elitista, entonces se tendrá como resultado la disociación de una candidatura que accede al poder gracias al apoyo popular de un sector de la población de bajos estratos (que espera la defensa de los intereses), pero que en la práctica consiste en la transformación de esa candidatura en una persona que gobierna para los intereses que le financiaron la contienda electoral. De esta manera, la estructura paralela produce que el colegio

electoral se vea expuesto a espejismos en la representación política, pues según se explicó en líneas atrás, con frecuencia la real procedencia de los fondos y los liderazgos que operan en una estructura paralela se encuentran ocultos durante la campaña electoral.

Finalmente, es fehaciente la existencia de un consenso: es necesaria una reforma integral y estructural al sistema de financiamiento que permita robustecer los mecanismos de control para evitar que se produzcan plataformas paralelas que potencian económicamente el desenvolvimiento del partido político en la contienda electoral. Hasta ahora, la postura del Tribunal Supremo de Elecciones durante el desarrollo de la campaña electoral ha sido la de mantener un rol pasivo (no inquisitivo) sobre las situaciones denunciadas en cuanto a estructuras paralelas de financiamiento, procurando una atención de las denuncias sin que necesariamente se lleve a cabo su resolución dentro del periodo que comprende el proceso electoral, a fin de evitar efectos en las personas votantes respecto de su intención sobre la oferta política presentada.

Para este organismo, pareciera que la mejor respuesta es dejar que la dinámica de la campaña electoral tome su propio rumbo, sin intervenir en el enderezamiento de las circunstancias de aparente ilegalidad que puedan presentarse. Lo anterior, aparejado al hecho de que el diseño normativo actual del ordenamiento solamente canaliza por las vías ordinarias del procedimiento administrativo o del proceso penal la atención de este tipo de situaciones de irregular apariencia. No obstante, una postura en sentido contrario podría ser la de constituir por vía normativa un procedimiento administrativo bajo modalidad sumaria que les permita a las personas que componen el padrón electoral ejercer el voto de manera informada: esto es, contar con los insumos necesarios y jurídicamente comprobados para que, al momento de emitir el sufragio, cada persona electora sepa y tenga a su alcance la información más precisa acerca de si el partido de su preferencia incurrió o no en la estrategia de una estructura paralela. El establecimiento de un mecanismo célere, pero respetuoso de los principios esenciales del debido proceso y de las garantías procedimentales a nivel constitucional y convencional podría ayudar a potenciar el voto informado, mediante el esclarecimiento de situaciones que, hasta ahora, solo se quedan en denuncias y suposiciones durante la campaña.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

Hernández. G. (2011). Partidos políticos y calidad de la democracia en un contexto de cambios en el sistema de partidos de Costa Rica. *Anuario del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos*, (2), 124-147. Recuperado de <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/13445/3967-12032-1-PB.pdf?sequence=1>

Organización de Estados Americanos (2022). Informe preliminar de la misión de observación electoral de la OEA para la segunda vuelta en Costa Rica. Recuperado de <http://www.oas.org/fpdb/press/MOE-Costa-Rica---Informe-Preliminar-2a-Vuelta-FINAL.pdf>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. (2003). Resolución 3489-2003 de a las catorce horas con once minutos del dos de mayo.

Silva, N. (2013). Democracia, representación política y elitismo. Una aproximación sociológica a las ideas de Peter Bachrach. *Politeia*, 36(50), 27-57. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=170035853002>



EL MIEDO COMO HERRAMIENTA POLÍTICA EN LA SEGUNDA RONDA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DEL 2018 EN COSTA RICA

Esteban A. Aguilar Ramírez*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_9

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 21 de febrero de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 24 de junio de 2022.

Resumen: El artículo forma parte de un proyecto más amplio que pretende analizar la contienda electoral del 2018 en Costa Rica a partir de la teoría de la justicia. El artículo se concentra en la forma en que el miedo puede ser utilizado como una estrategia política, más allá del control que se pueda ejercer sobre la población a través de este. Por tal motivo, se analiza la manera en que los partidos políticos contendientes en la segunda ronda electoral de las elecciones del año 2018 en Costa Rica utilizaron “el miedo” como una herramienta fundamental dentro de sus campañas electorales. Por un lado, la campaña del Partido Acción Ciudadana se enfocó en la amenaza a los derechos humanos, y por el otro lado, la campaña del Partido Restauración Nacional se concentró en la amenaza a la familia y a los valores tradicionales de la población costarricense.

Palabras clave: Filosofía política / Estrategias electorales / Campaña política / Elecciones presidenciales / Partidos políticos / Comunicación política.

Abstract: The article is part of a broader project that aims to analyze the 2018 electoral contest in Costa Rica through the theory of justice. The article focuses on the way in which fear can be used as a political strategy, beyond the control that can be exercised over the population through it. For this reason, it analyzes the way in which the political parties contending in the second electoral round of the 2018 elections in Costa Rica used “fear” as a fundamental tool within their electoral campaigns. On the one hand, the Citizen Action Party’s campaign focused on the threat to human rights, and on the other hand, the National Restoration Party’s campaign focused on the threat to the family and the traditional values of the Costa Rican population.

Key Words: Political philosophy / Electoral strategies / Political campaign / Presidential elections / Political parties / Political communication.

* Costarricense, filósofo, correo esteban.aguilar.ramirez@una.cr. Académico de la Escuela de Filosofía de la Universidad Nacional de Costa Rica, licenciado en filosofía, máster en Derechos Humanos y Educación para la Paz; actualmente se encuentra realizando el doctorado en Filosofía Política y Moral por la UNED de Madrid.

1. INTRODUCCIÓN

El domingo 4 de febrero del 2018 se celebraron las elecciones presidenciales en Costa Rica, las cuales arrojaron un sorprendente resultado. Dos candidatos que no se encontraban entre los principales contendientes a la silla presidencial se posicionaron en la segunda ronda electoral, en medio de una campaña llena de controversias y un país polarizado. El pastor evangélico Fabricio Alvarado obtuvo el mayor porcentaje de los votos con un 24,91 %, mientras que en la segunda posición se ubicó Carlos Alvarado, candidato del oficialista Partido Acción Ciudadana (PAC) con un 21,66 % de los votos.

El ascenso meteórico y poco esperado del candidato evangélico estuvo marcado por el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) respecto al matrimonio igualitario en Costa Rica¹, lo que significó también un ascenso de los discursos conservadores que se opusieron a la resolución de la CIDH y que hicieron como suya la causa de la defensa de los valores tradicionales de la sociedad costarricense y de la familia tradicional como garante de estos, o sea, la unión entre un hombre y una mujer como base de esa familia, que a su vez es considerada por estos grupos como la base de la sociedad². Esta situación posicionó al candidato oficialista como un defensor de los derechos de las minorías sexuales, o al menos como el candidato que se mostraba afín a sus causas y que apoyaba y celebraba el fallo de la CIDH, de la misma manera que el Gobierno saliente. Por lo tanto, Carlos Alvarado se mostró como la alternativa “progresista³” ante el avance de los discursos conservadores que amenazaban la igualdad de derechos para todos y todas.

Con el tema de los derechos humanos como centro de la polémica, incluso la posición de Fabricio Alvarado de retirar a Costa Rica de la CIDH⁴, la campaña política de la segunda ronda electoral se concentró en diversos ataques de uno y otro bando, principalmente enfocados en el tema del

¹ Ver opinión consultiva OC-24/17 del 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica, en https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf

² No está de más decir que muchos de los emisores de estos discursos no eran necesariamente afines a las creencias religiosas del candidato evangélico (neopentecostal), pero sí eran afines a su candidatura presidencial, (lo que iría en contra de la creencia popular de que solamente los miembros de las iglesias evangélicas eran simpatizantes de este candidato). Incluso, ante el vacío que presentaba la propuesta del Partido Restauración Nacional (PRN) en temas políticos y económicos (valga aclarar que se les achacó no tener un plan de gobierno al momento de los resultados de la primera ronda), diversas figuras del medio político y económico que se mostraron opuestas al partido oficialista y al gobierno del entonces presidente Luis Guillermo Solís, le dieron su adhesión a Fabricio Alvarado y colaboraron como parte de su equipo de trabajo en la conformación de una propuesta política de cara a la segunda ronda.

³ Entenderemos por progresista aquella postura política que se manifiesta en pos del estado de bienestar, la defensa de los derechos humanos, la distribución de la riqueza y la participación ciudadana y que manifiesta como objetivo una sociedad más justa y equitativa.

⁴ Para ampliar al respecto, ver <https://www.elmundo.cr/costa-rica/fabricio-alvarado-dispuesto-salirse-la-corte-idh-no-le-impongan-agenda-lgtbi/>, <https://semanariouniversidad.com/pais/ideas-fabricio-alvarado-sobre-corte-idh-puestas-a-prueba/>, <https://www.larepublica.net/noticia/fabricio-alvarado-corte-interamericana-no-puede-legislar-en-el-pais-para-eso-estan-los-diputados>

matrimonio igualitario (sin dejar de lado las guías de educación sexual del Ministerio de Educación Pública), lo que generó una polarización de la población y provocó señalamientos sobre la emisión de discursos de odio por un lado, o de violentar la libertad religiosa y provocar la degradación moral de la sociedad a través de la llamada “ideología de género”⁵. Ante estos escenarios, el miedo se presentó como una herramienta importante dentro de la estrategia de campaña de ambos partidos; por un lado presentaban la opción progresista como una amenaza a la familia y a los valores tradicionales costarricenses; y por el otro, se señalaba el discurso conservador como una amenaza a los derechos humanos y un retroceso para la sociedad costarricense, aunque en el caso del PAC, este discurso fue expresado principalmente por sus partidarios o diversas agrupaciones que le brindaron su apoyo⁶.

Por tales motivos, hemos decidido dedicar este breve trabajo a analizar la emisión de dichos discursos, no sin antes mencionar la manera en que se conciben como una idea política y la forma de utilizarlos como una herramienta de campaña electoral.

2. UNA BREVE MENCIÓN AL MIEDO EN LA FILOSOFÍA POLÍTICA

A pesar de que existe una diferencia significativa en la manera en que el miedo se aborda desde la filosofía política -principalmente en la corriente contractualista- y la manera en cómo es utilizado en la política y específicamente en las campañas electorales, nos parece importante estudiar la forma en que este ha sido abordado desde la filosofía política. Teniendo en cuenta que a pesar de las similitudes que se puedan interpretar entre ambas formas, la diferencia radica en los fines detrás de la utilización del miedo, ya sea como una forma para obligar a la ciudadanía a cumplir normas y sostener una sociedad armoniosa y justa, o como una forma de exacerbar los temores de la ciudadanía hacia una opción electoral específica que se representa como una amenaza a esa sociedad “armoniosa y justa”.

Debido a lo anterior, vamos a dedicar unos pocos párrafos para hacer un breve recorrido sobre la idea del miedo en la filosofía política, que dicho sea de paso ha sido ampliamente trabajada; desde entender el miedo como manera de unir a la población frente a una amenaza, como coacción por parte de quienes ejercen el poder o el miedo de los grupos poderosos al levantamiento de las

⁵ En este punto vamos a aclarar que para nosotros la mentada “ideología de género” es una invención creada por grupos conservadores para oponerse a cualquier idea que atente contra la jerarquización de valores (o axiológica) que han construido y que les ha favorecido a lo largo de los años.

⁶ Aunque explícitamente el candidato Carlos Alvarado o el PAC no señalan al candidato adversario como una amenaza a los derechos humanos, para nosotros la sobreutilización de este elemento (la defensa de los derechos humanos) en sus discursos y su manejo de campaña es una forma de validar las acusaciones de sus partidarios, y visibilizar de manera implícita que existe una amenaza a los derechos humanos. Adicionalmente, en los debates presidenciales, este fue un tema sobre el cual se insistió.

clases subalternas. Como menciona el teórico político estadounidense Corey Robin (2009), no solo los poderosos ejercen el miedo, sino que pueden ser presas del miedo provocado por quienes no ostentan el poder: “el miedo de que los desposeídos se subleven un día y los despojen” (Robin, 2009, p. 47). Sin embargo, continúa Robin, el miedo más común y el que “de manera dominante estructura nuestras vidas y limita nuestras posibilidades, es el miedo que el desposeído siente hacia el poderoso” (Robin, 2009, p. 48).

Uno de los filósofos en quien siempre se piensa cuando se habla del miedo es el filósofo inglés Thomas Hobbes, según expone el filósofo español José María Hernández Losada (2012), el miedo en general y particularmente el miedo a una muerte violenta:

cumplen una función esencial no solo en la vida sino también en la obra de Hobbes, en la medida en que el miedo «irracional» se convierte en miedo «racional», en fuente primera de todo contrato o cálculo de reciprocidad, llegando a formar después un binomio inseparable: la razón es pasiva sin el miedo, y, a su vez, el miedo ciego sin la razón. (Hernández, 2012, p. 19).

El miedo se torna, entonces, en un elemento esencial en la conformación del contrato social y en el paso del estado de naturaleza a la sociedad civil, explica Corey Robin: “solo Hobbes estaba dispuesto a afirmar que «el origen de las sociedades grandes y duraderas no se ha debido a la mutua benevolencia de los hombres, sino al miedo mutuo»” (2009, p. 66). El miedo no se limita a simplemente estar asustado “es «una cierta previsión de un mal futuro»; es decir, el miedo es, esencialmente, desconfianza, cautela, precaución; el otro acecha, homo hominis lupus” (Bührle, 2004, p. 4), no es una pasión primitiva, señala Robin, “es una emoción moral y racional” (Robin, 2009, p. 68) que permite que las personas se organicen bajo un contrato y establece “una base moral negativa sobre la cual los hombres vivirían en paz” (Robin, 2009, p. 70). Sin embargo, ante la constitución del contrato y del soberano, surge el miedo al castigo, por lo que para Hobbes “de todas las pasiones la que en menor grado inclina al hombre a quebrantar las leyes es el miedo” (Hobbes, 2017, p. 234)⁷, el miedo al castigo ocupa el lugar que deja el miedo al otro previo a la constitución de la sociedad civil.

⁷ Según Hobbes, el miedo también puede provocar el cometer un delito: “un miedo cualquiera no justifica la acción que produce, sino sólo el miedo a un daño corporal, lo que llamamos temor físico, y del cuál uno no sabe cómo liberarse sino por la acción” (Hobbes, 2017, p. 234), como lo es el caso de un asalto en el cuál la persona no puede escapar si no es por medio de la acción contra el asaltante, y en este caso no hay delito. Sin embargo, cuando esta acción está sujeta en la suposición de una amenaza y no a una acción concreta, sí hay delito. O sea, ¿se puede o no tipificar la acción como legítima defensa?

Adicional a Hobbes, hay una serie de autores y autoras que trabajan sobre el tema del miedo, mencionaremos solamente algunos o algunas que nos parecen relevantes y sus ideas principales, con el fin de avanzar en el objetivo central de nuestro trabajo. Por ejemplo, la filósofa letona Judith Shklar a diferencia de Hobbes, cree que “ninguna teoría que conceda a las autoridades públicas el derecho incondicional de imponer a la ciudadanía sus creencias o, incluso, el vocabulario que consideren más ajustados puede ser calificada siquiera remotamente de liberal” (Shklar, 2018, p. 42); para Shklar, el liberalismo tiene la capacidad “de evitar, por medio de las instituciones, la arbitrariedad política y el miedo individual” (Honneth, 2018, p. 21). Según el filósofo alemán Honneth, la clave para comprender la obra de Shklar “se encierra en la fundamentación del liberalismo político a partir del principio negativo de que a lo que hay que aspirar no es a establecer situaciones deseables, sino impedir situaciones condenables” (Honneth, 2018, p. 12). Para la filósofa letona “el miedo sistemático es la condición que hace imposible la libertad y viene provocado, como por ninguna otra cosa, por la expectativa de la crueldad institucionalizada” (Shklar, 2018, p. 57), razón por la cual, como se ha mencionado con antelación, el liberalismo del miedo al que se refiere Shklar más que ofrecer un bien supremo por el que todos deberían luchar, comienza por un mal menor “que todos nosotros conocemos y deberíamos evitar” (Shklar, 2018, p. 55). Esta posición de Shklar es opuesta a la planteada por la filósofa alemana Hannah Arendt, para quien “la legitimación del orden estatal liberal resulta de la exigencia de proporcionar un ámbito protegido y amparado jurídicamente” (Honneth, 2018, p. 20).

Aunado a Shklar y Arendt, podemos mencionar al filósofo francés Alexis de Tocqueville quien “veía en la mayoría una temible amenaza para la democracia” (Korstanje, 2010, p. 251) o Montesquieu, quien acuña la idea de “terror despótico” para “denunciar las atribuciones del monarca” (Korstanje, 2010, p. 251). Sin embargo, es la postura de Corey Robin, a quien hemos mencionado con antelación, una de las que más se acerca a los fines de nuestra pesquisa, su forma de entender el miedo político como “el temor de la gente a que su bienestar colectivo resulte perjudicado” (Robin, 2009, p. 15) nos resulta clave en el análisis de la manera en que es utilizado como una herramienta política en las campañas electorales para presentar al otro (en este caso la otra oferta política partidaria) como una amenaza a ese bienestar colectivo.

3. EL MIEDO COMO HERRAMIENTA ELECTORAL

Hablar sobre el miedo como una estrategia de campaña política lastimosamente se ha tornado en un lugar común. Los señalamientos a un adversario político por sus posiciones, creencias, o por aquellas razones que puedan ser percibidas como una amenaza por algún segmento de la población no en pocas ocasiones acapara gran parte de las campañas electorales.

Un escándalo como el de Cambridge Analytica⁸ nos ha mostrado la forma en que las redes sociales pueden jugar un papel determinante en una contienda electoral y tornarse en un elemento de suma importancia a la hora de analizar las razones que llegan a polarizar a la población respecto a determinados temas. Sin embargo, no podemos obviar el papel que juegan los medios de comunicación tradicionales (entiéndase radio, televisión y prensa escrita), ya sea en mayor o en menor medida, en las campañas electorales y el diseño de estas⁹.

Según Andrés Valdez Zepeda (2012), investigador y periodista mexicano, el “voto del miedo” es un sistema que se puede explicar a través de los siguientes momentos:

1. Se analizan cuáles son los temores, amenazas, riesgos, preocupaciones, miedos y peligros más sentidos y percibidos por los electores.
2. Se priorizan los temores y se determina la forma en que pueden ser planteados, electoral y estratégicamente hablando.
3. Se evalúa y determina la experiencia que los electores han tenido en procesos electorales pasados, respecto de estos temores prevalecientes, para saber la pertinencia, modalidad y oportunidad del planteamiento estratégico.
4. Se presenta, como parte de la estrategia publicitaria, la situación temible como algo que requiere una especial atención, ya que el futuro depende de superar esa amenaza.
5. Se liga a los opositores con los riesgos y peligros presentes en la coyuntura electoral.
6. Se presenta la alternativa propia como la única que garantiza proveer una solución eficaz a la amenaza.
7. Se evalúa el efecto de la campaña y su cobertura mediática en la conducta y comportamiento de los electores.
8. Se retroalimenta y, en caso necesario, se hacen las adecuaciones y mejoras pertinentes.

⁸ Ver: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-43472797>

⁹ En el caso costarricense, la encuesta del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP-UCR) publicada en diciembre del 2021, indica que la televisión es la mayor fuente de información del electorado, cuyo resultado arroja que un 55 % de la población prefiere este medio para informarse sobre temas electorales, seguido por la red social Facebook con un 35 %. La encuesta también indica que medios tradicionales como la radio (2,8 %) y la prensa escrita (1,7 %) han perdido relevancia. Sin embargo, también debemos acotar que muchos periódicos impresos hoy han migrado a la red digital y su presencia en Facebook no es de menospreciar, situación similar ocurre con emisoras de radio. Para ampliar, ver: <https://semanariouniversidad.com/pais/casi-90-de-ticos-tiene-tv-o-facebook-como-principal-fuente-de-informacion-electoral-dice-encuesta-ciep-ucr/>

Ahora bien, el desarrollo de este tipo de campaña electoral no puede tener el efecto deseado si el emisor del mensaje y los medios que lo canalizan no gozan de lo que Habermas (1981) denomina como “notoriedad pública”¹⁰, o sea, un grado de credibilidad y prestigio públicos tal que permite influenciar a la opinión pública y que esta se sienta identificada con el emisor del mensaje.

En este sentido es importante preguntarse si el medio o persona que da cobertura a esta campaña y sus situaciones gozan de esta notoriedad pública o si, por el contrario, esta se ha visto disminuida por alguna situación determinada o por el paso del tiempo. Por ejemplo, podríamos cuestionarnos si la televisión, los telenoticieros o un canal de televisión en específico gozan de esta notoriedad, incluso, si esta plataforma es la idónea para la difusión del mensaje, o si las redes sociales se han transformado en una nueva alternativa y si son el “nuevo campo de batalla”, o si lo que sucede es una “campaña híbrida” que se presenta tanto en televisión como en otros medios tradicionales y en las redes digitales, lo que implica que la notoriedad pública no se comprende desde una totalidad de la opinión pública (ni siquiera desde una mayoría), sino desde la credibilidad que se pueda tener ante grupos específicos, preferiblemente significativos y numerosos¹¹.

Por otro lado, es relevante, a la hora de referirse a este tipo de campañas concentradas en el miedo o al menos su utilización como un factor importante en medio de una contienda político-electoral, que no siempre los mensajes constituyen ataques directos y subidos de tono en contra del adversario político, sino que también pueden constituirse en insinuaciones, incluso mensajes que disimulan el miedo a través de la utilización de un lenguaje simbólico (por ejemplo, uso de imágenes). Esto no quiere decir que una campaña se enfoque solamente en el mensaje directo, o en la insinuación, sino que es posible que en una misma contienda presenciemos ataques directos en debates o intervenciones públicas o spots publicitarios y, a su vez, también se presenten lenguajes más moderados que incluso llaman a una “campaña de ideas”, y a su vez utilicen el miedo de forma subliminal. Situación que intentaremos visibilizar en el apartado 4 de este artículo.

Sin embargo, antes de continuar vale aclarar qué entenderemos como “campaña del miedo” de aquí en adelante. Siguiendo lo señalado por Corey Robin (2009) y los momentos mencionados por Valdez Zepeda (2012), por “campaña del miedo” entendemos aquella práctica electoral que

¹⁰ Para ampliar sobre el concepto de opinión pública ver: Habermas, J. (1981), Historia y crítica de la opinión pública. GG MassMedia. Barcelona pp. 209-260 (capítulo VI “La transformación política de la función de la publicidad”).

¹¹ El fenómeno que ha significado la emergencia de las redes sociales, y la utilización de datos para el desarrollo de campañas electorales que a su vez generan polarización social es un aspecto que de momento escapa de este trabajo. Sin embargo, en otra ocasión esperamos presentar una nueva investigación que aborde este tema.

pretende exacerbar el temor de la población a que su bienestar se vea perjudicado, señalando o insinuando que el rival político o sus ideas representan una amenaza para ese bienestar, y estas amenazas deben ser evitadas o atendidas de manera inmediata (esto depende de si el rival político pertenece al partido de gobierno o a la oposición, si es un partido nuevo que no tiene experiencia o un partido que nunca ha gobernado). Además, la idea de bienestar no solamente debe entenderse desde el punto de vista de acceso a bienes y servicios o bienestar económico, sino también incorporando una idea de bienestar que guarda relación con los valores morales que la sociedad o un grupo de personas como tal defienden.

4. LA SEGUNDA RONDA DE LAS ELECCIONES DEL AÑO 2018 EN COSTA RICA: ENTRE LA DUDA Y EL MIEDO

El 17 de abril de 2018 el “Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública (Proledi)” de la Universidad de Costa Rica (UCR) organizó un conversatorio sobre el papel de la comunicación en la campaña electoral que recién había concluido. En dicho conversatorio se señalaron algunos aspectos relevantes para nuestro trabajo, principalmente que existió una predominancia en los discursos de miedo. En una nota en la página web de la UCR se recoge parte de la información de este conversatorio, y se señala que según Felipe Alpízar Rodríguez, director del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos (CIEP) en el año 2018: “las narrativas del miedo han primado en varios procesos políticos y en los recientes comicios jugaron un papel central en la decisión de los votantes” (Brunner, 2018, párr. 5), además de señalar la importancia de los medios de comunicación en la toma de decisiones políticas y electorales por parte de la población.

Aunado a esto, también se menciona la importancia que jugaron las redes sociales en este proceso electoral, tal y como lo señaló la directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ilka Treminio Sánchez quien “llamó la atención sobre la forma en que las discusiones generadas en redes sociales como resultado de noticias y debates crearon un flujo de información que promovió la innovación por parte de los medios de comunicación” (Brunner, 2018, párr. 6); o el analista sociopolítico y comunicador Eduardo Ulibarri quien “resaltó el papel de las redes sociales como herramientas de campaña, y la tensión generada entre la concentración y la pérdida de control del mensaje” (Brunner, 2018, párr. 7) y, además, agregó que la dispersión mediática ha provocado que los medios de comunicación tradicionales pierdan centralidad, lo que no implica que la pierdan, pero sí que se ha reducido respecto a otras propuestas mediáticas.

Estos dos aspectos son significativos en cuanto a nuestro análisis, principalmente por la manera en que los discursos del miedo se abrieron paso en el marco de la contienda electoral, incluso algunos de ellos que no provenían de las propias campañas electorales u otros que se salieron de control

a la hora de ingresar a las redes sociales. Sin embargo, tampoco podemos perder de vista que, tal y como se explica en una nota del periódico La República publicada el 9 de enero del 2018, las elecciones del 2018 se ganan más por medio de la televisión que en las redes sociales debido a que “seis de cada diez costarricenses se informan por medio de la televisión nacional de la cobertura política” (Arrieta, 2018, párr. 4), según encuestas realizadas por el Instituto de Estudios en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional y el Centro de Investigación de Estudios Políticos de la UCR. Además de que solo el 20 % de la población utiliza redes sociales o internet para mantenerse informada sobre los acontecimientos electorales.

Ahora bien, enfocándonos en los mensajes que prevalecieron en la campaña electoral, Adrián Pignataro e Ilka Treminio, académicos de la Universidad de Costa Rica, señalan que en la segunda fase de la campaña electoral¹²:

la discusión pública se centró en temas culturales, no solo el matrimonio igualitario sino el aborto (...), la educación en salud sexual y reproductiva en escuelas y colegios públicos y la confesionalidad del Estado (...). Las políticas progresistas y seculares fueron reducidas a la noción de “ideología de género” por sus opositores. (2019, p. 245).

Esto último fue un elemento central en la construcción de la campaña electoral por parte del candidato Fabricio Alvarado y sus simpatizantes, quienes presentaban la denominada “ideología de género”¹⁴ como una amenaza latente en contra de la familia costarricense y los valores tradicionales¹³. Basta solo con recordar las declaraciones del candidato evangélico el 4 de febrero de 2018 después de darse a conocer los resultados de la primera ronda electoral, donde afirmaba que su movimiento le devolvió la esperanza a Costa Rica de recuperar la soberanía (haciendo referencia al fallo de la CIDH), y que Costa Rica le dejó claro a los políticos tradicionales que “nunca más se meta con la familia”¹⁵, apelando a que los políticos tradicionales o ciertos políticos tradicionales le han dado cabida a la “ideología de género” en la sociedad costarricense y dicha “ideología” atenta contra el bienestar moral y espiritual de la familia costarricense y, por lo tanto, representa una amenaza a la que hay que hacerle frente.

¹² PPignataro y Treminio dividen la campaña electoral en tres fases, una previa al fallo de la CIDH, la segunda como resultado de dicho fallo y una tercera de cara a la segunda ronda electoral.

¹³ Respecto a esto, ver <https://www.youtube.com/watch?v=Nmo-BagLFgw> (Ideología de género en Costa Rica – Diputado Fabricio Alvarado)

¹⁴ ver <https://www.youtube.com/watch?v=SgC3PQvBf6w> (La marcha definitiva – Fabricio Alvarado)

¹⁵ Ver <https://www.nacion.com/el-pais/politica/fabricio-alvarado-nunca-mas-se-metan-con /YY7C4ILJABBMTJGPDNWC2HU3VM/story/>

La oposición del candidato evangélico al matrimonio igualitario, sus amenazas de retirar a Costa Rica de la CIDH y sus señalamientos a las políticas en favor del aborto o de la implementación de las guías de educación sexual como “ideología de género” provocaron una fuerte reacción en diversos grupos de la población; por una parte, en quienes se oponían al discurso del candidato del PRN, y por otra, en quienes le veían como una alternativa frente al partido oficialista, lo que desembocó en una fuerte tensión política y en la polarización del electorado. Según señalan Pignataro y Treminio: “Por un lado, RN tuvo un fuerte apoyo del sector empresarial y de políticos con orientación conservadora y tradicional; por el otro, el PAC aglutinó a sectores socialdemócratas y progresistas, además de recibir la notoria adhesión del candidato del PUSC, Rodolfo Piza” (Pignataro y Treminio, 2019, p. 249). Y no podemos dejar de lado la emergencia del grupo denominado “Coalición Costa Rica” que con una fuerte campaña en redes sociales y en algunas comunidades se dio a la tarea de evitar el avance de Fabricio Alvarado y de un posible triunfo suyo, al considerarle una amenaza para los derechos humanos y un retroceso en esta materia para el país.

A todo esto, también hay que sumar a la figura de Rony Chaves, “líder espiritual” de Fabricio Alvarado, y la nota publicada por el periódico La Nación el 18 de marzo del 2018 “Rony Chaves: Apóstol y sombra de Fabricio Alvarado” donde se recogían algunas afirmaciones de Chaves sobre la Virgen de los Ángeles y la Basílica de Cartago, las cuales desataron la ira y el rechazo de gran parte de la población católica costarricense, quienes también vieron en Fabricio Alvarado una amenaza para su fe. Este acontecimiento fue utilizado a su favor por parte del equipo de campaña del candidato oficialista y fue determinante en el resultado de las elecciones¹⁶; incluso, el entonces candidato Carlos Alvarado se refirió a este tema en la red social Twitter, donde publicó “Usted reconoció a don Rony Chaves como su pastor y preocupa el pensamiento de este sobre diversos temas, entre ellos la Virgen de los Ángeles. Esa manifestación genera preocupación en la ciudadanía. Siempre hemos hablado de respeto hacia todos #Mesa13 #CarlosPresidente” (Alvarado, 2018), lo que para algunos simpatizantes del candidato neopentecostal representaba un ataque y un ejemplo de la campaña del miedo que se orquestó en contra de Fabricio Alvarado, porque se quería hacer ver a Fabricio Alvarado como una amenaza para la fe católica, como hemos señalado con antelación.

Frente a lo anterior, y siguiendo la definición de Corey Robin (2009) sobre el miedo político, las posiciones de Fabricio Alvarado representaban una amenaza para el bienestar de colectivos determinados de la población que, a pesar de no estar de acuerdo en todos los aspectos, encontraban una amenaza común. Por un lado, para quienes veían en el candidato una amenaza

¹⁶ Ver <https://www.crhoy.com/nacionales/ataques-religiosos-contra-la-virgen-impulsaron-el-triunfo-de-carlos-alvarado/>

al ejercicio de sus derechos y un riesgo latente de discriminación y homofobia, y por el otro, para quienes a pesar de su oposición al matrimonio igualitario, la amenaza que representaba el candidato del PRN para el ejercicio de su fe era mayor.

Esta misma situación también se puede palpar de manera inversa, cuando revisamos la campaña de Fabricio Alvarado, donde la postura de su adversario político, pero principalmente de los grupos que le dieron su apoyo, representaban una amenaza a la familia tradicional, que se vería seriamente afectada ante el avance de la “ideología de género”. En este caso, más que Carlos Alvarado, la amenaza la representaba la mentada “ideología de género” y la forma en que según ellos se ponía en riesgo el bienestar de la familia y el de los niños y las niñas que se verían expuestos a sus discursos y acciones.

Como podemos observar, estos aspectos son coincidentes con los dos primeros momentos que señala Valdez Zepeda (2012) sobre las campañas del miedo; primero el análisis de los temores y amenazas sentidos por la población y segundo su priorización. Como señalan Andrés Pignataro e Ilka Treminio, las preocupaciones iniciales que se presentaban en la primera fase de la campaña electoral variaron después del fallo de la CIDH, “los temas de valencia [valence issues] pasaron a un segundo plano y la agenda estuvo dominada por temas sobre asuntos culturales y de autoexpresión” (Pignataro y Treminio, 2019, p. 251). Esos últimos fueron priorizados por ambos equipos de campaña y sus respectivos candidatos.

Respecto a los otros momentos que indica Andrés Valdez Zepeda, también encontramos algunas similitudes con la campaña electoral del 2018, nos hallamos frente a una estrategia publicitaria que posiciona, en ambos bandos, los temas polarizantes como de especial atención y como una amenaza que debe ser superada. Además, los opositores se relacionan con las amenazas señaladas (avance de la ideología de género, retroceso en materia de derechos humanos, por ejemplo) y, finalmente ambas propuestas se muestran a sí mismas como la única alternativa posible¹⁷.

Finalmente, consideramos importante hacer referencia a aquellos mensajes que quizás no podrían ser vistos como ataques directos, pero se ajustan a lo que consideramos campaña de miedo. Por un lado, el mensaje de “hagámoslo juntos por nuestras familias”¹⁸ de Fabricio Alvarado llama a la unión de un país frente a una amenaza, una amenaza que atenta contra “nuestras familias”, pero esta es la familia tradicional, la que se muestra representada en los spots publicitarios e imágenes de campaña, que es la llamada a la “marcha definitiva”¹⁹ a votar “por nuestros valores” y para

¹⁷ Los puntos 7 y 8 que presenta Valdez Zepeda, consideramos que son aspectos que quedan dentro de los partidos políticos o los equipos de campaña, por lo cual no los mencionamos en este trabajo.

¹⁸ Los puntos 7 y 8 que presenta Valdez Zepeda, consideramos que son aspectos que quedan dentro de los partidos políticos o los equipos de campaña, por lo cual no los mencionamos en este trabajo.

¹⁹ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=U-erJy0qZbA> (Fabricio Alvarado Presidente–Spot 2)

“restaurar Costa Rica”, mensajes que por sí solos pueden no interpretarse como una campaña de miedo; sin embargo, si son interpretados en el contexto de las elecciones, de lo que ya hemos señalado con antelación, claramente se enmarcan frente a una amenaza, un riesgo o un peligro que atenta contra el bienestar de la familia en este caso.

Por el otro lado, la campaña de Carlos Alvarado quizás fue menos vehemente (al menos al inicio) sobre estos temas; llamaba a la unión del país, a reducir la pobreza y elegir “el futuro de Costa Rica”²⁰; se presentó como una alternativa joven y fresca ante el electorado, y a la vez defendió el trabajo realizado por el gobierno de su partido durante el período 2014-2018²¹, y su labor como ministro de Trabajo y presidente ejecutivo del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) durante la administración de Luis Guillermo Solís²², incluso haciendo referencia a creer en una mejor Costa Rica, con mejores oportunidades para todos²³.

Sin embargo, ante la segunda ronda electoral se presenta un llamado a defender la democracia, “defender lo que tanto nos ha costado”²⁴ ante un panorama de polarización social se llama a la unión del país frente a un avance de discursos que atentan contra la democracia. También se dice que la propuesta del PAC es la mejor opción, es la del voto informado y que “es por todas las familias”²⁵ no solo por un modelo particular de familia, contraponiéndose de esta manera al discurso del PRN y su candidato que hacía referencia “la familia” como modelo tradicional. Adicionalmente, se apropian del eslogan “Es por Costa Rica”²⁶, donde se hace referencia a los discursos que separan y dividen a la población, a la violencia y el miedo, a las ideas que insisten en que hay derechos exclusivos solo para unas personas, se llama a votar y romper con la indiferencia y el abstencionismo, y, finalmente, se ubican del “lado correcto de la historia”²⁷, el lado que respeta los derechos humanos.

²⁰ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=dfgkrDKj5dU> (Presentación Carlos Alvarado)

²¹ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=MEYFvdzaNL0> (Volver al pasado es perder el futuro)

²² Ver <https://www.youtube.com/watch?v=jjB8sWgacfE> (Este soy yo)

²³ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=s6PFq4P5cwU> (Manifiesto Carlos Alvarado)

²⁴ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=tGWUyQFK0Uk> (¡Costa Rica necesita que nos unamos)

²⁵ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=Mk5Q31aGTqM> (Carlos Alvarado: Es por las familias) / <https://www.youtube.com/watch?v=yIkNAdqnCVQ> (Claudia Dobles: Es por las familias)

²⁶ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=nxnFwvlkx6A> (Es por Costa Rica: Costas) / <https://www.youtube.com/watch?v=PP4kcSbtp7s> (Es por Costa Rica: Paz) / <https://www.youtube.com/watch?v=74vapZj6uvU> (Es por Costa Rica: Jóvenes)

²⁷ Ver <https://www.youtube.com/watch?v=-VQIWmLLb9I> (Lado correcto de la historia)

Como vemos, ambos partidos utilizaron un lenguaje que hacía referencia a una amenaza latente, ya fuera “la ideología de género” por un lado, o la agenda “antiderechos” por otro. En ambos casos vemos un discurso que intenta llamar a la unión (en estos últimos ejemplos), pero que manifiesta claramente que la otra opción pone en riesgo el bienestar de Costa Rica. Es cierto que unos mensajes fueron más beligerantes que otros, o incluso que una campaña pudo responder a la del otro, pero finalmente el miedo fue una estrategia utilizada por ambos bandos.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Como podemos ver, la utilización del miedo dentro de la campaña electoral del año 2018 no fue estrategia exclusiva de uno de los dos bandos, ambas tendencias políticas usaron esta herramienta para alcanzar la mayor cantidad de votos, de la cual obtuvo mejores resultados el candidato oficialista Carlos Alvarado Quesada, quien a la postre ganaría la elección posiblemente no por un convencimiento de la mayoría hacia su propuesta política, sino por un amplio rechazo de una cantidad importante de personas a la figura de Fabricio Alvarado.

Adicionalmente, las redes sociales se presentaron como determinantes en la elección, no porque en sí mismas hayan catapultado la victoria del candidato oficialista, sino por el efecto organizativo que tuvieron en diversos sectores de la población opuestos a las ideas del candidato evangélico, como lo es el caso del grupo “Coalición Costa Rica”. Además de difusión de mensajes por medio de las redes, posts, memes, entre otros, que buscaban frenar el ascenso de Fabricio Alvarado o, al menos, restarle votos entre las personas indecisas, por ejemplo, la viralización del video de Rony Chaves haciendo mofa y atacando la imagen de la virgen de los Ángeles, aunado a la ya mencionada nota publicada por el periódico La Nación.

Para finalizar, y como ya hemos expuesto en un trabajo anterior, consideramos que el papel del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) respecto a este tipo de campañas debería ser entendido como preponderante si se quiere incentivar contiendas políticas enfocadas en el debate y el libre intercambio de ideas más que en el ataque y la descalificación. Y como mencionamos en su momento respecto a la emisión de discursos de odio en las campañas electorales, “consideramos necesario establecer un acuerdo entre los distintos partidos políticos, que regule el contenido de sus campañas y no permita la difusión de contenido que atente contra el principio de no discriminación e incite al odio hacia otros grupos de la sociedad” (Aguilar y Porras, 2021, p. 22) y que dicho acuerdo puede ser regulado por el TSE, al menos en los mensajes que se emanan de los distintos partidos políticos y sus equipos de campaña, teniendo en cuenta que regular el contenido en redes sociales y emitido por terceros es una tarea que se escapa de sus manos.

Lo anterior debe entenderse desde la premisa de que es necesario que exista voluntad política por parte de quienes participan de las contiendas electorales y un compromiso de llevar los procesos de votación a un nivel que supere los discursos de odio y las campañas del miedo. Esto resulta de la imposibilidad del Tribunal Supremo de Elecciones de controlar el contenido de las campañas electorales y de sancionar materialmente a quien incumpla un acuerdo hipotético como el mencionado en el párrafo anterior.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, E. y Porras, D. (2021). El discurso político neopentecostal en las elecciones presidenciales de 2018 en Costa Rica: Un análisis desde la teoría de la justicia de John Rawls. *Praxis Revista de Filosofía*, (83), 1-25. <https://dx.doi.org/10.15359/praxis.83.4>
- Alvarado, C. [@CarlosAlvQ] (26 de marzo, 2018). Usted reconoció a don Rony Chaves como su pastor y preocupa el pensamiento de este sobre diversos temas, entre ellos la Virgen de los Ángeles. Esa manifestación genera preocupación en la ciudadanía. Siempre hemos hablado de respeto hacia todos [Tuit]. Twitter <https://twitter.com/carlosalvq/status/978468029565669377>
- Arrieta, E. (9 de enero de 2018). Elecciones 2018 se ganan más por TV que en Redes Sociales. *La República*. Recuperado de <https://www.larepublica.net/noticia/elecciones-2018-se-ganan-mas-por-tv-que-en-redes-sociales>
- Bührle, C. (2004). Thomas Hobbes: Sobre el miedo. *Revista de Filosofía y Teoría Política*, (35), 83-110.
- Brunner, F. (30 de abril de 2018). Académicos analizan comunicación en la campaña electoral 2018. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/04/30/academicos-analizan-comunicacion-en-la-campana-electoral-2018.html>
- Habermas, J. (1981). *Historia y crítica de la opinión pública*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, S. A.
- Hernández, J. M. (2012). Las razones emocionales de nuestra seguridad. Hobbes ante el reto de las relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales*, (20), 13-30.
- Hobbes, T. (2017). *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. México: Fondo de Cultura Económica.

Honneth, A. (2018). La historicidad del miedo y la vulneración. Rasgos socialdemócratas en el pensamiento de Judith Shklar. *El liberalismo del miedo*. Madrid: Editorial Herder.

Korstanje, M. (2010). Corey Robin, *El miedo: historia de una idea política*. Reseña biográfica. *Diánoia*, 55(65), 249-258. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/dianoia/v55n65/v55n65a13.pdf>



SUP-JDC-352/2018. VOTO ACTIVO DE LAS PERSONAS QUE SE ENCUENTRAN EN PRISIÓN PREVENTIVA EN MÉXICO

Bulmaro Cruz Hernández*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_10

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 8 de enero de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de junio de 2022.

Resumen: En el contexto de la elección presidencial de 2018 en México, dos justiciables que se encontraban en prisión sin contar con sentencia condenatoria en un penal estatal en Chiapas, acusadas de diversos delitos, acudieron al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a impugnar la omisión del Instituto Nacional Electoral de garantizar el ejercicio de su derecho a votar en las elecciones. Meses después la máxima autoridad jurisdiccional electoral resolvió la instrumentación de una prueba piloto en 2021 y vinculó a la autoridad administrativa electoral a garantizar el derecho de las personas en prisión preventiva en las elecciones de 2024.

Palabras clave: Derecho al sufragio / Garantías electorales / Prisión preventiva / Resoluciones electorales / México.

Abstract: In the context of the 2018 presidential election in Mexico, two defendants who were in prison, without having a conviction, in a state prison in Chiapas, accused of various crimes, went to the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Power to challenge the omission of the National Electoral Institute to guarantee the exercise of their right to vote in elections. Months later, the highest electoral jurisdictional authority decided that the implementation of a pilot test in 2021 and linked the electoral administrative authority to guarantee the right of people in preventive detention in the 2024 elections.

Key Words: Right to suffrage / Electoral guarantees / Preventive detention / Electoral resolutions / Mexico.

* Mexicano, abogado y pedagogo, correo electrónico bulmarocruzherandez@gmail.com. Maestro y licenciado en Derecho por la Universidad Veracruzana. Licenciado en Pedagogía por la Universidad del Golfo de México. A.C., especialista en Justicia Electoral por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y vocal ejecutivo distrital del Instituto Nacional Electoral.

1. INTRODUCCIÓN

En todo Estado democrático constitucional y de derecho, todas las personas deben gozar de los derechos y libertades inherentes al régimen democrático, particularmente los grupos vulnerables, o las personas que se encuentran en desventaja por las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales.

El 01 de junio de 2018, dos personas ciudadanas indígenas, reclusas en el penal “El Amate” del municipio de Cintalapa, Chiapas, por diversas causas penales en las que no se había dictado sentencia condenatoria, interpusieron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF) sendos juicios ciudadanos para controvertir la omisión del Instituto Nacional Electoral (INE) de emitir lineamientos que regulen el derecho de votar de las personas en prisión preventiva. No obstante, la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que, por cierto, no ha sufrido ninguna reforma desde su aprobación por el Constituyente de 1917, y tiene su antecedente en las bases constitucionales de 1843, establece un supuesto de suspensión de los derechos político-electorales: “por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión” (González, Báez y Cienfuegos, 2012, p. 9).

Casi ocho meses después de la interposición del escrito de demanda, el 20 de febrero de 2019, la SSTEPJF resolvió en los expedientes SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 acumulado, y argumentó que la omisión reclamada era fundada, y ordenó al INE implementar un programa para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva en 2024, pero antes debía operar una prueba piloto en las elecciones de 2021. La sentencia reconoció parcialmente el derecho de las dos personas reclusas en prisión preventiva, ya que ellas exigían votar en las elecciones de julio de 2018.

La SSTEPJF determinó que el INE en el ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias estableciera las condiciones de modo, tiempo y lugar para efectuar la prueba piloto, por lo que el Consejo General del INE (CGINE) emitió, el 03 de febrero de 2021, el acuerdo INE/CG97/2021 mediante el cual se aprobó el modelo de operación del voto de las personas en prisión preventiva.

Ante el planteamiento novedoso, la sentencia ha recibido una serie de cuestionamientos naturales, ya sea por sus argumentos repetitivos o por la votación dividida entre las magistradas y magistrados o incluso porque la sentencia no resolvió la pretensión de los demandantes; lo cierto es, que este tipo de conflictos jurídicos definen el rumbo de los derechos de las personas.

El presente trabajo da cuenta de algunas reflexiones críticas de la sentencia, principalmente en los aspectos que padece la resolución. La omisión de la autoridad jurisdiccional electoral para resolver el asunto con prontitud, y como resultado la inviabilidad en la reparación del derecho violentado de las partes actoras, así como la innecesaria lentitud para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva. También se abordan los dos argumentos torales que esgrimió la SSTEPJF para resolver fundado el derecho de las partes impugnantes: presunción de inocencia y derecho a votar en las elecciones populares.

2. REFLEXIONES EN TORNO A LA SENTENCIA: ¿QUE LE FALTÓ A LA RESOLUCIÓN?

En una democracia constitucional, es una práctica común que las sentencias emitidas por los tribunales constitucionales sean sometidas al escrutinio público, es más, la legitimidad del poder judicial descansa en la aceptación o rechazo de los argumentos que son vertidos en sus resoluciones; a diferencia de los poderes ejecutivo y legislativo, cuya legitimidad emana a través del voto de la ciudadanía, el judicial obtiene la aceptación y confianza de la ciudadanía en los argumentos de sus sentencias.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), como tribunal constitucional, no es la excepción, desde hace más de una década sus decisiones y sentencias han sido estudiadas por un sector de la academia (Córdova y Salazar, 2009; Concha y López, 2016 y Garza y Martín, 2021), máxime que como órgano especializado del Poder Judicial, tiene la última palabra en la materia electoral y sus fallos y fallas (Garza y Martín, 2018, pp. 60-71) tienen un impacto directo en el sistema electoral mexicano.

El derecho electoral es una materia relativamente novedosa, a partir de mediados de los setenta del siglo pasado, inició un proceso gradual de reformas electorales, construcción de procedimientos electorales y diseño de las instituciones electorales; en este contexto, los tribunales electorales conocen temas de relevancia nacional y, muchas veces, inéditos. Si bien es cierto, la suspensión de los derechos político-electorales de la ciudadanía ha sido abordada por el TEPJF en diferentes asuntos, maximizando, en cada caso, el ejercicio del derecho de las personas justiciables, lo cierto es que todavía existen planteamientos jurídicos complejos sometidos a consideración del más alto tribunal electoral.

El expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado es uno de los temas trascendentes que conoció la SSTEPJF, y cuya resolución votada por un grupo mayoritario de magistradas y magistrados ha recibido una serie de cuestionamientos tanto formales como sustanciales. En las siguientes líneas se pondrá de manifiesto algunas consideraciones que encontramos en la lectura de la sentencia.

A continuación, se analizan dos aspectos que no se encuentran en la sentencia o, por lo menos, no advertimos en el cuerpo de la resolución emitida por la SSTEPF: violación a la administración de justicia pronta y expedita y la omisión en el análisis de la estrategia de las partes actoras vía *per saltum*.

A) ¿SE TARDÓ LA SSTEPJF EN RESOLVER LA CONTROVERSIA?

La primera crítica que podemos formular a la resolución de la autoridad jurisdiccional electoral y que se desprende de la lectura y análisis de la sentencia se refiere a la violación del segundo párrafo del artículo 17 constitucional:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán *expeditos para impartirla* en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera *pronta, completa e imparcial*. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. (México PEUM, 1917, art. 17, párr. 2). [Cursiva no es del original].

La Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o mejor conocida como el Pacto de San José, en su artículo 25 señala la inmediatez y celeridad en las resoluciones de las controversias:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. (CADH, 1969, art. 25, párr. 1). [Cursiva no es del original].

Todas las autoridades jurisdiccionales de México, incluida la SSTEPJF, están obligadas a resolver con prontitud los asuntos sometidos a su conocimiento. No existe causa justificada, ni siquiera el cúmulo de trabajo o la complejidad de la instrumentación de las medidas adoptadas; de otro modo, la autoridad jurisdiccional electoral, con su demora, solo contribuye a la violación de los derechos fundamentales de la ciudadanía.

En efecto, la SSTEPJF recibió la demanda el 1 de junio, 30 días antes de la jornada electoral del 1 de julio de 2018, y resolvió la litis hasta el 20 de febrero de 2019, es decir, casi ocho meses después de haber conocido el asunto; es evidente la falta de prontitud en la resolución de la controversia. ¿Por qué la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral tardó mucho tiempo en resolver la petición de dos personas que pertenecen a uno de los grupos vulnerables: indígenas? En la sentencia no se aprecia con claridad la respuesta.

Si bien es cierto, la ley procesal electoral no contempla un plazo específico para resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos-Electorales del Ciudadano (JDC) y, por lo tanto, no obliga a la autoridad jurisdiccional electoral a resolver con prontitud, lo cierto es que de una interpretación sistémica y funcional de la Constitución Política y del Pacto de San José, la SSTEPJF resolvió muy tarde, fuera de un plazo razonable, dada la complejidad en la implementación del procedimiento de votación (SUP-JDC-352/2018).

Es importante no perder de vista la petición de los justiciables: votar en la jornada electoral del 1 de julio de 2018, nada más, pero nada menos; ante este reclamo legítimo, ¿debió la SSTEPJF resolver antes del 1 de julio? ¿Debió resolver la solicitud en plenitud de jurisdicción? A 30 días de la jornada electoral del 1 de julio de 2018, era obvio que los tiempos electorales se consideran apremiantes, por lo que una demora en la resolución de la petición de los impugnantes traería como consecuencia un menoscabo en el ejercicio de su derecho de votar en las elecciones, o como finalmente aconteció, el asunto se quedó sin materia.

A pesar de que la autoridad jurisdiccional electoral se muestra ambigua al analizar la pretensión de los actores: "Su pretensión es que este órgano jurisdiccional le ordene al INE que realice las acciones necesarias para garantizar su derecho a votar en las elecciones tanto locales como federales, desde el lugar donde se encuentran en reclusión" (SUP-JDC-352/2018, p. 6). Lo cierto es que la verdadera pretensión de Guadalupe Gómez Hernández y Marcos Ruiz López era votar en las elecciones del 1 de julio de 2018.

La SSTEPJF expresó que no es procedente la petición de las partes actoras, porque la jornada electoral había transcurrido hace más de siete meses, pero no explica que la demanda se presentó con suficiente tiempo de antelación al desarrollo de la jornada electoral del 1 de julio de 2018, tampoco menciona los motivos que la orillaron para no garantizar el derecho fundamental de las partes actoras de votar en las elecciones presidenciales, y más bien se justifica aduciendo que la implementación, es decir, la materialización del derecho de votar en las elecciones de las personas en prisión preventiva es complejo, de ahí que resuelve que la autoridad administrativa electoral deberá garantizar el derecho constitucional de votar hasta el año 2024.

A sabiendas de la complejidad en la instrumentación del derecho de voto en las elecciones de las personas en prisión preventiva, los mismos justiciables recomendaron al órgano jurisdiccional dos procedimientos para ejercer el derecho fundamental del voto activo: el voto postal y/o el voto presencial. Quizá la primera opción, tomando en cuenta el avance en la organización del proceso electoral, presenta problemas logísticos que superar, ya que se debe garantizar la certeza para todos los actores políticos, incluidas las partes actoras; sin embargo, la segunda sugerencia tiene más sentido práctico, ya que podría haberse garantizado el derecho de votar de ambos recurrentes.

La máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral debió resolver con prontitud la materia de impugnación, y pudo haber vinculado a las autoridades de seguridad pública y penitenciarias y al INE, para que las dos personas ejercieran su derecho fundamental de votar en las elecciones populares, mediante un procedimiento sencillo, eficaz y brindando certeza jurídica a las partes demandantes y a la autoridad administrativa electoral.

Las partes actoras refieren, en sus escritos de demanda, que se encontraban reclusos en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate” en Cintalapa, Chiapas. Dicha demarcación territorial se encuentra en el distrito electoral 10, con cabecera en Villa Flores, Chiapas; y de conformidad con el acuerdo A13/INE/CHIS/CD10/09-04-2018 del 10 Consejo Distrital del INE con cabecera en Cintalapa Chiapas, dicho órgano colegiado aprobó la instalación de una casilla especial ubicada en el restaurante El Recuerdo, en el boulevard Rodolfo Figueroa, kilómetro 1033, barrio Seguro Social, entre las calles Primera y Segunda Poniente, es decir, en la misma cabecera municipal donde se encuentra el penal de “El Amate”.

Con el apoyo de las autoridades administrativas del penal y las fuerzas de seguridad pública federal, estatal, y/o municipal, además con el acompañamiento del INE, a través del 10 Consejo Distrital con cabecera en Villa Flores, Chiapas, los demandantes pudieron haber ejercido el derecho fundamental de votar en las elecciones presidenciales de 2018, en la casilla especial que aprobó dicho órgano colegiado de la autoridad administrativa electoral.

B) LA PREMURA DEL TIEMPO: VÍA PER SALTUM

Incluso, ambos recurrentes solicitaron la figura jurídica vía *per saltum* (Báez y Cienfuegos, 2009) para acceder a la justicia electoral federal terminal, ante la proximidad de la jornada electoral del 1 de julio

de 2018. No obstante que la regla establecida en el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) señala la improcedencia de los medios de impugnación si no se han agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos; la autoridad jurisdiccional electoral ha ido construyendo una línea jurisprudencial, y en determinados supuestos, el justiciable puede acudir al órgano terminal a pedir justicia electoral.

El *per saltum* o salto de instancia, en términos del artículo 99 de la CPEUM y 189 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF), es una petición al órgano terminal para que conozca y resuelva, en definitiva, brincándose todas las instancias ordinarias, lo que encuentra su justificación cuando el órgano terminal revisa y verifica que el medio de impugnación o defensa ordinario cumple con las características de accesibilidad, efectividad, aptitud y oportunidad.

En la multicitada sentencia se señala que el cuatro de junio de 2018, a 26 días de la jornada electoral del 1 de julio, la SSTEPJF resolvió declarar improcedente la facultad de atracción de los asuntos por actualizarse su competencia directa, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la CPEUM; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la LOPJF; así como 79, párrafo 1, 80 y 83, párrafo 1, inciso a), de la LGSMIME.

Para efectos prácticos, esta determinación de la máxima autoridad jurisdiccional electoral no cambia el propósito principal de las partes demandantes, pues lo relevante es el conocimiento y admisión de la demanda por la autoridad terminal. En el voto particular, los magistrados disidentes reconocen, tímidamente, la omisión de la SSTEPJF para resolver con prontitud los planteamientos esgrimidos por las partes actoras y, por lo tanto, la inviabilidad de la petición:

En este sentido, consideramos que, debido a la omisión de esta Sala Superior de resolver este recurso de manera oportuna, en caso de considerar fundados los agravios que los actores hacen valer, no existe la posibilidad de restituirles los derechos vulnerados.

Por tanto, ya que no es posible para esta Sala Superior atender la pretensión de los actores, consideramos que el recurso se debe desechar. Precisamos que no es posible atribuirles a los actores tal situación, ya que estos promovieron el presente medio de impugnación el día primero de junio de dos mil dieciocho y esta Sala Superior se pronunció el día cuatro del mismo mes, en el sentido de que el medio de impugnación era competencia originaria de este órgano jurisdiccional. Por lo tanto, al momento de que presentaron la demanda, la pretensión era viable y la imposibilidad aconteció por una demora en la determinación de esta Sala Superior. (SUP-JDC-352/2018, pp. 47 y 55). [Cursiva no es del original].

Implícitamente, los magistrados minoritarios en este asunto reconocen que las partes actoras presentaron con el tiempo suficiente la demanda, y que la culpa de que los derechos políticos devinieran nugatorios es de la SSTEPJF, al resolver con demora el conflicto jurídico. A pesar de que las partes actoras pertenecen a un grupo vulnerable y que la SSTEPJF reconoce la situación en desventaja y vulnerabilidad que históricamente han vivido las personas indígenas, no se entiende la demora para emitir la resolución.

3. RAZONES DE LA SENTENCIA: PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y GARANTÍA DE VOTO ACTIVO

Básicamente las personas impugnantes solicitaron ejercer su derecho al voto activo en las elecciones del 1 de julio de 2018, con el argumento de que no contaban con una sentencia condenatoria y, con base en el principio de presunción de inocencia reconocido en la carta magna, según ellos, tenían derecho a elegir a sus representantes populares, por lo que se esgrime una omisión del INE para regular los mecanismos idóneos para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva.

¿Cuáles fueron las razones de la SSTEPJF para maximizar el derecho del voto activo de las personas en prisión? Esencialmente dos razones se encuentran en la sentencia: presunción de inocencia y el derecho fundamental del voto activo. Es importante destacar que esta controversia suscitó interesantes argumentos jurídicos entre las magistradas y los magistrados de la SSTEPJF, la decisión fue por mayoría: 4 a 3, la discusión de un asunto de tal envergadura tiende a dividir las opiniones, de ahí que resulta interesante su estudio y análisis.

La restricción respecto de la suspensión de los derechos político-electorales, establecida en el artículo 38, fracción II, de la CPEUM, y el principio de presunción de inocencia reconocido en el artículo 20, apartado B, fracción I del texto constitucional son conflictos jurídicos, aparentemente contradictorios y que deben interpretarse en armonía con el principio *pro persona*; de ahí la importancia de una interpretación garantista, evolutiva y sistemática que realizó la autoridad jurisdiccional electoral.

La porción normativa del artículo 38, fracción II, ha sido interpretada tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) como por el TEPJF, en diferentes asuntos que resolvieron, tan es así que hasta se presentó una contradicción de tesis: 6/2008-PL, y que tres años más tarde, la Corte la aprobó como jurisprudencia: P./J. 33/2011. En este contexto, la autoridad jurisdiccional electoral consideró, siguiendo el criterio de la SCJN, que la suspensión de los derechos políticos de las personas en prisión preventiva, determinada en el artículo 38, fracción II, de la CPEUM, no debe interpretarse como una prohibición absoluta, sino desde una posición armónica entre la presunción de inocencia y el derecho del voto:

Así, la SCJN determinó que una lectura actualizada de la Constitución, debe realizarla desde la perspectiva de hacerla coexistir con dos derechos fundamentales: el derecho a votar y el derecho a la presunción de inocencia, a fin de hacer la interpretación más favorable para las personas. (SUP-JDC-352/2018, p. 21).

Es cierto que garantizar el derecho de las personas en prisión sin contar con sentencia no es un asunto sencillo, se debe tomar en cuenta no solo las condiciones de vulnerabilidad de este sector de la población, sino también los obstáculos fácticos que impiden materializar dicho derecho; sin embargo, contar con una autoridad administrativa electoral, especializada y profesional en la organización de las elecciones, como es el INE, es una garantía de certeza, legalidad e imparcialidad en la organización de las elecciones.

A) PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

Una de las primeras lecciones que aprendemos en el inicio de la formación jurídica es aquella que reza: “toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario”, y en estricto sentido, a esto se refiere el principio de la presunción de inocencia.

El derecho no solo es un conjunto de reglas, también son principios; la presunción de inocencia es un principio que se encuentra establecido en el sistema jurídico convencional e interno, y específicamente en los artículos 14, apartado 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP): “Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley”; y 8, párrafo 2, de la CADH: “Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad” y en el artículo 20, apartado B, fracción I, de la CPEUM, en referencia a toda persona imputada: “A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa”.

De acuerdo con el estudio y análisis del principio de presunción de inocencia por parte de la SCJN, en la tesis aislada P. XXXV/2002, señala que este principio se encuentra implícito en la CPEUM, a partir de una interpretación sistemática y funcional de diversos artículos constitucionales; mientras que en la tesis: I.4o.P.36 P. establece el derecho del acusado a no ser sentenciado, excepto que su responsabilidad penal haya quedado plenamente demostrada con los elementos de prueba obtenida de forma lícita y una actividad probatoria convincente. En el mismo sentido, la tesis: 2a. XXXV/2007 expresa que es un derecho fundamental de todas las personas, y que su observancia garantiza el cumplimiento de otros derechos fundamentales como la dignidad humana, libertad, honra y el buen nombre, y que podrían también verse vulnerados si no se respeta el principio de presunción de inocencia; y la tesis: 1a. I/2012 (10a.) sostiene que dicho principio se encuentra de forma expresa en el texto constitucional producto de la reforma de 2008 en materia penal.

En síntesis, la SCJN se ha pronunciado por el respeto y observancia del principio de presunción de inocencia, mediante una interpretación evolutiva y garantista, y lo dota de dos dimensiones: como regla probatoria, es decir, quien acusa está obligado a probar, y como derecho fundamental de todas las personas vinculadas a un a un juicio.

Aguilar García define el principio de presunción de inocencia en los siguientes términos: “...es un principio fundamental del Derecho Procesal Penal que informa la actividad jurisdiccional como regla probatoria y como elemento fundamental a un juicio justo” (2015, p. 15). El principio de presunción de inocencia se encuentra vinculado a otro principio *in dubio pro reo*, es decir, ante la duda, a favor del reo; significa que

después de haber valorado las pruebas, si el órgano jurisdiccional tiene dudas sobre la culpabilidad del acusado, la sentencia que emita debe ser a favor del reo.

En suma, en el caso concreto, al no haber una sentencia condenatoria, las partes actoras gozan a su favor del principio de presunción de inocencia, este es uno de los argumentos relevantes que tomó en consideración la SSTEPJF para resolver el asunto, aunque la pretensión de las partes impugnantes no fue satisfecha en la resolución.

B) DERECHO FUNDAMENTAL DEL VOTO ACTIVO

Una de las características de todo Estado democrático es que todas las personas ciudadanas tengan la posibilidad de elegir, mediante el sufragio libre, universal y directo, a sus gobernantes, en elecciones libres, periódicas y auténticas. Las elecciones representan el procedimiento más sencillo para renovar, de manera pacífica, a las autoridades de los poderes Legislativo y Ejecutivo, de ahí la importancia de que todos los gobernados puedan expresarse en las urnas. Quizá el principio de igualdad se materializa con más pureza en el acto de votar, ya que una de las características del voto es la universalidad; en otros, términos todas las personas ciudadanas que cumplan con los requisitos que exige la ley pueden emitir su sufragio sin restricción alguna, con independencia de las condiciones económicas, culturales, políticas y sociales.

Uno de los derechos políticos fundamentales (Presno, 2012, pp. 3-10) que tiene a su alcance la ciudadanía es el derecho de votar en las elecciones populares; previsto en la fracción I del artículo 35 de nuestra CPEUM, considerado como un instrumento para ejercer su derecho a participar en las decisiones públicas, eligiendo, a través del voto libre, a sus representantes en los órganos de gobierno.

En diversos instrumentos jurídicos internacionales, el derecho de votar como derecho fundamental es reconocido. La CADH, en su artículo 23, inciso b, señala que todos los ciudadanos deben gozar de los derechos de “votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual, y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”, y en el PIDCP, artículo 25, inciso b, casi con las mismas expresiones se encuentra garantizado el derecho de la ciudadanía de votar en las elecciones populares.

La SSTEPJF señaló en la sentencia que el voto activo es un elemento de socialización: “Ese voto activo representa el ejercicio primigenio de la expresión ciudadana que permite elegir y legitimar a quienes pretenda sean sus representantes en los diferentes cargos de elección popular, y así, exigir la tutela y respeto de sus otros derechos fundamentales” (SUP-JDC-352/2018, pp. 27-28).

Ejercer el derecho de voto activo permite sentirse parte de una comunidad, y el voto es una forma de expresión y de hacer valer la voz ante la sociedad, y constituye una forma de inclusión. En una democracia integral, todas las personas ciudadanas deben gozar de los derechos políticos, sin restricciones desproporcionales; y el Estado tiene la obligación de garantizar, proteger, promover y respetar los derechos humanos, entre ellos, los derechos políticos, en términos del artículo 1 de la CPEUM.

En la sentencia, la autoridad jurisdiccional electoral hace un estudio de derecho comparado (SUP-JDC-352/2018, pp. 23-25), respecto de la regulación del voto activo de las personas en prisión preventiva, y de acuerdo con algunos de los criterios jurisprudenciales internacionales, incluso, se permite votar a las personas sentenciadas. De ahí, que la restricción establecida en el artículo 38, fracción II, de la CPEUM, hoy no debe interpretarse literalmente debido a la interpretación evolutiva que han establecido la SCJN y el TEPJF; por lo tanto, no existen elementos justificables para excluir a las personas en prisión preventiva del derecho de voto activo.

4. CONCLUSIONES

La SSTEPJF emitió una sentencia tardía con lo que violentó el artículo 17 constitucional, ya que resolvió, casi ocho meses después de tener conocimiento de la demanda, sin consideración de que las partes actoras pertenezcan a un grupo vulnerable, tornando inviable la petición de los justiciables que querían votar en las elecciones el 1 de julio de 2018.

La sentencia fue aprobada por mayoría, cuatro magistradas y magistrados, mientras que tres magistrados rechazaron los términos de la resolución, y emitieron, de forma conjunta, un voto particular, donde expusieron los argumentos de su disenso: tres argumentos formales y tres sustanciales. Esta decisión dividida demuestra la complejidad de la suspensión de los derechos políticos en una democracia constitucional.

El análisis de la restricción establecida en la fracción II del artículo 38 constitucional no debe leerse como una prohibición absoluta, necesariamente debe interpretarse armónicamente con el derecho fundamental del voto y el principio de presunción de inocencia, toda vez que el estudio dogmático-académico y los precedentes jurisprudenciales han contribuido a atemperar la restricción constitucional en comento.

La restricción de la fracción II del artículo 38 constitucional, tal como se resolvió en la sentencia de mérito, deja sin efectos la porción normativa de la fracción III, y esta circunstancia provoca la redundancia de dos fracciones del texto constitucional. Lo más acertado sería, tal como lo plantearon los magistrados disidentes, una reinterpretación de la fracción II en el sentido de considerar la suspensión de derechos políticos como una medida cautelar autónoma, independiente de la prisión preventiva.

En la sentencia se ordenó al INE garantizar el derecho de voto activo a las personas en prisión preventiva en las elecciones presidenciales de 2024, pero antes le mandató el desarrollo de una prueba piloto para las elecciones concurrentes del 06 de junio de 2021. La complejidad de la instrumentación del voto activo de las personas en prisión preventiva no ameritaba posponer hasta el 2024 el ejercicio del derecho del voto, sobre todo porque la SSTEPJF reconoce la capacidad técnica del INE para organizar elecciones.

Las personas agraviadas y que acudieron ante la SSTEPJF a exigir el ejercicio de su derecho fundamental a votar y elegir a sus autoridades representativas ni siquiera pudieron participar en la prueba piloto del 06 de junio de 2021, toda vez que el INE eligió cinco penales federales, mientras que las partes actoras se encuentran recluidas en un penal estatal en Cintalapa, Chiapas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, A. (2015). Presunción de inocencia. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Báez, C. y Cienfuegos, D. (2009). El per saltum en el derecho procesal electoral federal. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (126), 1201-1236.
- Concha, A. y López, S. (Coords.) (2016). La (in)justicia electoral a examen. México: UNAM-CIDE.
- Córdova, L. y Salazar, P. (Coords.) (2009). Democracia sin garantías. Las autoridades vs. la reforma electoral. México: UNAM.
- Garza J. y Martín, J. (2018). Fallas y fallos del Tribunal Electoral. *Configuraciones*, (47), 60-71.
- Garza, J. y Martín, J. (Coords.) (2021). Ni tribunal ni electoral. México: UNAM-CIDE.
- González, M., Báez, S. y Cienfuegos, D. (2012). La suspensión de derechos políticos por cuestiones penales en México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3265/2.pdf>
- México (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero.
- México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). Sentencia: SUP-JDC-352/2018 y SUP-JDC-353/2018 ACUMULADO del veinte de febrero.
- Organización de las Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos. Recuperado de https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm
- Presno, M. (2012). El derecho de voto. Un derecho político fundamental. México: Porrúa.



RECENSIÓN
JURISPRUDENCIAL



LA COMPLEMENTARIEDAD DE LAS FUENTES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO Y EL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN ARMÓNICA

Mario Matarrita Arroyo*

https://doi.org/10.35242/RDE_2022_34_11

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de junio de 2022.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de julio de 2022.

Resumen: La recensión se concentra en una sentencia del Tribunal Supremo de Elecciones, la n.º 355-E3-2022 del 17 de enero de 2022, por cuyo medio el órgano electoral conoce de un recurso de apelación electoral interpuesto en contra de una resolución dictada por el Programa Electoral Autorización de Actividades de los Partidos Políticos en Sitios Públicos. En el análisis de la resolución se aprecia, con especial claridad, el uso complementario de las fuentes del derecho costarricense para, fundamentalmente, aplicar el principio de cooperación armónica entre las autoridades públicas nacionales.

Palabras clave: Fuentes del derecho / Resoluciones electorales / Salud pública / Proceso electoral / Actividades proselitistas.

Abstract: The review focuses on a Costa Rican Electoral Court ruling, number 355-E3-2022 of January 17, 2022, by means of which the electoral body decides an electoral appeal filed against a resolution issued by the “Electoral Program Authorization of activities of political parties in public places”. The resolution’s analysis shows, with special clarity, the complementary use of the sources of Costa Rican law to, fundamentally, apply the principle of harmonic cooperation between national public authorities.

Key Words: Legal sources / Electoral resolutions / Public health / Electoral process / Proselytic activities.

* Costarricense, abogado y criminólogo, correo mmatarrita@tse.go.cr. Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra (España), donde también se desempeñó como docente e investigador en el Área de Derecho Constitucional. Estudiante del Doctorado en Derecho de la Universidad de Costa Rica y máster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por esa misma casa de estudios superiores, donde también es docente. Diplomas de especialización en “Justicia Constitucional” por la Universidad de Pisa (Italia) e “Interpretación y aplicación de la Constitución” por la Universidad de Castilla-La Mancha (España). Diplomado internacional en “Derecho Público y Protección Multinivel de los Derechos Humanos” por las Universidades para la Paz (Costa Rica), Heidelberg (Alemania) y el Max Planck Institut (Alemania). Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (Costa Rica).

1. PLANTEAMIENTO

De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), por “recensión” se entiende una “noticia o reseña de una obra literaria o científica”. Siguiendo esa estela semántica, una recensión jurisprudencial se refiere al producto escrito que, para ser tomado como tal, habrá necesariamente de dar noticia o reseñar un pronunciamiento (o una serie de ellos) de una autoridad judicial que valga destacar en alguna medida o por determinada razón.

Puntualizar esto no es ocioso porque permite, a un tiempo, cumplir dos fines: de un lado, especificar que el contenido de estas líneas incluirá solamente una reseña de la sentencia n.º 355-E3-2022 del 17 de enero de 2022 del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE). Y, de otro, apuntar que este texto no constituye ni un artículo científico ni un estudio a profundidad acerca del criterio rendido por el TSE en su sentencia.

Así propuesta, la presente recensión jurisprudencial detallará, en primer lugar, las circunstancias de hecho y de valoración jurídica más importantes de la sentencia en mención para, para, posteriormente, ofrecer una breve valoración que, a manera de glosa, realce una cuestión esencial en la decisión de los jueces electorales: la complementariedad de las fuentes del ordenamiento jurídico como herramienta para alcanzar la cooperación armónica de las autoridades públicas.

2. EL RECURSO DE APELACIÓN ELECTORAL

Según la letra del artículo 240 del Código Electoral (en adelante CE), cabrá apelación electoral en contra de los actos electorales emitidos por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (DGRE), las juntas electorales, el funcionario encargado de autorizar las actividades en lugares públicos, las delegaciones cantonales de policía y, finalmente, cualquier funcionario o dependencia del TSE que ejerza la función electoral. Con este instrumento procesal, por ende, la legislación costarricense desarrolla el mandato constitucional del inciso 2) del artículo 102¹, pero ampliando, a través de una actualización terminológica, el término “juntas electorales” para comprender, dentro de ese ámbito de revisión, los actos emitidos por una serie más amplia de actores institucionales que, en todos los casos, ejercen la función electoral de acuerdo a sus competencias.

Como instrumento de la justicia electoral, el recurso de apelación electoral permite al TSE, a partir de una solicitud de un partido político o cualquier ciudadano con un derecho subjetivo o interés legítimo, velar por el control de la legalidad en el marco de las competiciones electorales (Sobrado, 2018, p. 26).

¹ Artículo 102: “El Tribunal Supremo de Elecciones tiene las siguientes funciones (...) 4) Conocer en alzada las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales”.

3. EL CASO EN CUESTIÓN

Ante el TSE, el Partido Integración Nacional (PIN) plantea un recurso de apelación electoral en contra de la resolución del Cuerpo Nacional de Delegados (CND) n.º 300 del 3 de enero de 2022 por cuyo medio esa instancia revocó una autorización anterior que habilitaba al PIN a celebrar una actividad proselitista, de carácter público, a propósito del reciente proceso electoral de 2022.

En efecto, por resolución n.º 278 del 22 de diciembre de 2021, el CND autorizó al PIN para llevar a cabo una “plaza pública” en la conocida “Plaza de la Democracia”, con la siguiente advertencia:

... se hace saber que en el supuesto de que para esa fecha estén rigiendo ya disposiciones específicas contenidas en lineamientos o protocolos sanitarios, estas disposiciones serán aplicables y deberán ser acatadas...

De esta manera, el CND condicionó la realización efectiva de la actividad del PIN a que, al momento de su celebración, así lo permitiera la normativa sanitaria emitida para contrarrestar los embates de la pandemia provocada por el virus de la COVID-19. Esa salvaguarda no fue incluida arbitrariamente, máxime si se toman en cuenta los datos consolidados de contagios (572 548) y muertes (7537)² en Costa Rica en el contexto que antecedió la autorización del CND y, naturalmente, de la actividad del PIN. Es desde esta perspectiva que la resolución del CND mostró una especial sensibilidad al avance del virus y a las lecciones que, desde la irrupción de la pandemia, a inicios del año 2020, hemos extraído como colectivo.

Pues bien, a escasos días de esa decisión inicial, el propio CND volvería sobre sus pasos y, en una decisión posterior -resolución n.º 300 del 3 de enero de 2022-, revocó la autorización extendida al PIN para lo cual empleó, como base normativa, el lineamiento n.º LS-SI-031³ emitido por el Ministerio de Salud en conjunto con el TSE a tenor de lo dispuesto en el artículo 41⁴ del decreto del TSE n.º 6-2021⁵, ordinal que, para el caso concreto, regula dos aspectos de interés al: a) establecer el deber de que todos los agentes intervinientes del proceso electoral, desde los electores hasta los partidos políticos, pasando por los propios funcionarios del TSE, observen las medidas sanitarias adoptadas para contener la emergencia sanitaria derivada del COVID-19; y b) disponer que esas medidas sanitarias y su aplicación podrían ser susceptibles

² Información extraída del sitio web worldometer.info.

³ Lineamiento Nacional para la celebración de la Elección Nacional a realizarse el domingo 6 de febrero de 2022, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.

⁴ A texto expreso, esa disposición señala:

En razón de la emergencia sanitaria por COVID-19, durante las diferentes etapas del proceso electoral, incluyendo el día de la votación, los ciudadanos, agrupaciones políticas, candidatos a los puestos de elección, funcionarios del TSE y los diferentes agentes electorales deberán respetar las medidas sanitarias dispuestas que se encuentren vigentes, con el fin de reducir el riesgo de contagio. No obstante lo anterior, estos lineamientos y protocolos, así como las medidas generales o particulares que se establezcan, son susceptibles de recurso de apelación electoral, que también puede ser interpuesto por el Director General del Registro Electoral cuando la medida haya sido adoptada unilateralmente por el Ministerio de Salud; recurso que, en todos los casos, será resuelto por el TSE, en su condición de juez electoral.

⁵ Reglamento para el ejercicio del sufragio en la elección nacional del 6 de febrero de 2022.

de apelación electoral de acuerdo con las pautas que regulan ese instituto de la justicia electoral. De esta forma, y pivotando sobre el Decreto Ejecutivo n.º 42221-S⁶, el CND rectificó y señaló que, en su condición de actividad de concentración masiva, la “plaza pública” del PIN se englobaba como actividad prohibida y, en consecuencia, su realización resultaba improcedente.

Frente a esa decisión, el PIN interpuso recursos de revocatoria y apelación en subsidio en razón de que la fundamentación brindada por el CND comportaba una contradicción, pues, a pesar de las circunstancias epidemiológicas vigentes en el país, el Ministerio de Salud había autorizado anteriormente la realización de actividades de concentración masiva de índole deportivo, artístico y educativo, por ejemplo. Ante ese argumento, el CND rechazó el recurso de revocatoria planteado, en resolución n.º 353 del 10 de enero de 2022, e insistió en que las autorizaciones para llevar a cabo actividades proselitistas de naturaleza pública, como la solicitada por el PIN, no pueden ignorar los lineamientos sanitarios implementados para atender la emergencia sanitaria.

4. LA DECISIÓN DEL TSE

Rechazado el recurso de revocatoria por el propio CND, el TSE dispuso lo propio en cuanto al de apelación en subsidio sobre la base de una interpretación sistémica de tres cuerpos normativos: los decretos ejecutivos n.º 42221-S y 43314-S⁷ en conjunto con el decreto del TSE n.º 6-2021. Al amparo de esas disposiciones, los jueces electorales concluyeron que la ponderación efectuada por el CND, al revocar la autorización inicialmente concedida al PIN, fue adecuada en el tanto observó, de forma estricta, la normativa aplicable al caso concreto. Así, sin dejar de reconocer la relevancia de las actividades proselitistas partidarias como instrumentos de proyección y participación política, el TSE recordó que el ejercicio de la libertad que aparea su realización no es irrestricto en ningún caso y, más bien, puede ceder ante determinadas circunstancias.

Como parte de ese marco de excepción, la magistratura electoral estimó contenido el impedimento para la celebración de este tipo de actividades derivadas de la crisis sanitaria ocasionada por la propagación del COVID-19, de ahí que, en consecuencia, calificara la decisión del CND como jurídicamente correcta. A lo anterior, agregó el TSE, no puede dejarse de lado que la revocatoria de la autorización concedida no podía tenerse por sorpresiva, esto en vista de que, desde su emisión, el CND había advertido al PIN que “lo aprobado podría ser objeto de modificación ante el surgimiento de nuevas disposiciones sanitarias”.

⁶ Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19.

⁷ Reforma Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19.

5. LA COMPLEMENTARIEDAD DE FUENTES NORMATIVAS Y LA ACCIÓN DEL PRINCIPIO DE COOPERACIÓN ARMÓNICA

La decisión reseñada de la justicia electoral ofrece un amplio arco de temas sobre los que es propicio profundizar; sin embargo, dos de ellos destacan. De un lado, el criterio vertido por los magistrados electorales contiene una interrelación sistémica de varias fuentes del ordenamiento jurídico de carácter infraconstitucional: el Código Electoral, el decreto del TSE n.º 6-2021 (reglamento), los decretos ejecutivos n.º 42221-S y 43314-S, así como el Lineamiento del Ministerio de Salud en asocio con el TSE n.º LS-SI-031.

Esa riqueza de instrumentos normativos se explica, en el caso concreto, a partir del arduo y continuado esfuerzo que los ordenamientos jurídicos de los distintos Estados han desplegado a fin de detener el avance de la pandemia ocasionada por el COVID-19. Con esto se quiere decir que la complejidad de la situación pandémica ha resultado proporcional a las respuestas jurídicas que se han ofrecido por parte de las autoridades públicas⁸.

Para el caso de la sentencia n.º 355-E3-2022 del TSE, la referida complejidad se aprecia en una interrelación complementaria de estratos normativos desplegada con propósitos de desarrollo de pautas normativas superiores y, además, de actualización de versiones anteriores de esos instrumentos.

En cuanto al primero de estos puntos, es decir, el desarrollo de instrumentos normativos de valor superior, es evidente la profundización y detalle que representan los decretos invocados por el TSE respecto de pautas legales que ordenan las competencias del órgano electoral y el Ministerio de Salud, respectivamente. Así también, el Lineamiento n.º LS-SI-031 concreta una ingente cantidad de pautas que desarrollan el contenido de los decretos ejecutivos y aquel del TSE.

Pero, a su vez, esa interrelación complementaria tiene su razón de ser en el hecho de que, visto el desarrollo de la pandemia a nivel mundial, los protocolos de respuesta adoptados requieren ser sometidos a una constante observación que permita, cuando sea necesario, actualizar las guías de acción en ellos incluidas. Esos imperativos de monitoreo constante y eventual ajuste no son exclusivos de las respuestas que se ofrecen desde el ámbito científico (dependientes de nuevos descubrimientos o hallazgos), sino que también operan en el campo de acción de lo jurídico porque, entre otras razones, estas respuestas, para ser efectivas, habrán de ser sensibles a los “avances y retrocesos” ocurridos en el plano científico.

⁸ Para un análisis detallado sobre las medidas adoptadas por los Estados latinoamericanos frente a la irrupción del COVID-19, como estados de excepción, ver Cervantes, Matarrita y Reca (2020). En cuanto a las respuestas ofrecidas por el TSE en su jurisprudencia y labor administrativa al despliegue de la pandemia, ver Brenes (2020).

De ese modo, por ejemplo, la normativa empleada por el TSE para adoptar su decisión incluye el Decreto Ejecutivo n.º 43314-S, emitido a fin de reformar, con una actualización, el n.º 42221-S en el sentido de “suspender las actividades de concentración masiva de personas que estén vinculadas con los permisos sanitarios de funcionamiento o autorizaciones sanitarias de concentración masiva”.

A la par de esa interacción complementaria de las fuentes del ordenamiento jurídico, expresada en la interpretación sistemática rendida por el TSE, aparece el cumplimiento de la cooperación armónica como pauta de acción para los órganos del Estado en el cumplimiento de sus actividades. En ese sentido, recuérdese que el principio de colaboración armónica sostiene la necesidad de que, en el cumplimiento de sus fines, los poderes estatales cooperen activamente a través de nexos que reflejan la acción colectiva. De acuerdo con Gómez (2020), la colaboración armónica denota un valor que abona a la eficacia del texto constitucional a partir de una coordinación de distintos agentes en el cumplimiento de los contenidos incluidos en ese pacto político fundacional.

En el marco institucional, esa colaboración se evidencia en el hecho de que la Constitución se propone coordinar el quehacer de órganos públicos y funcionarios sobre la base de unos estándares de conducta (Gómez, 2020, p. 41). Así, entre los mecanismos de que disponen las Constituciones para procurar su eficacia se encuentran alternativas de relacionamiento que, contrarias a las manifestaciones de control (de la división y separación de poderes, así como el *check and balances*), no suponen poder de veto, sino, al contrario, vínculos de asistencia mutua entre detentadores del poder público (Gómez, 2020, p. 56). En síntesis:

... podemos afirmar que la constitución se propone la realización de un proyecto, de un plan conjunto y que la forma en la que este pretende llevarse a cabo es a través de la cooperación entre los agentes, en especial, entre las ramas del poder público, teniendo como orientación el procurar su eficacia (Gómez, 2020, p. 59).

En sintonía con ese desarrollo teórico, la sentencia n.º 355-E3-2022 del TSE aporta una principal evidencia de colaboración armónica entre órganos del Estado a propósito de la pandemia por el COVID-19 en Costa Rica. Esta reside en el principio colaborativo que representa el lineamiento n.º LS-SI-031 en la medida en que, para su emisión, concurrieron el TSE y el Ministerio de Salud a efectos de normar el ejercicio del voto en el proceso electoral nacional de 2022 con especial consideración del contexto vírico costarricense del momento. Lejos de tenerse como una obviedad, que las instituciones rectoras de lo electoral y lo sanitario elaboraran un plan de acción conjunta no solo ha de calificarse como un esfuerzo meritorio, sino que representa un mecanismo de aseguramiento del texto constitucional a partir de un contacto colaborativo entre órganos del Estado.

Y es que, sin renunciar al ejercicio de sus atribuciones exclusivas y excluyentes, el lineamiento en cuestión significa un punto de encuentro inaugurado, por el TSE y el Ministerio de Salud, para garantizar el adecuado

ejercicio de sus competencias y procurar, con ello, entre otros, la tutela de los derechos fundamentales de los costarricenses y la salvaguarda del interés público.

6. A MODO DE CONCLUSIÓN

La sentencia n.º 355-E3-2022 del TSE constituye un espaldarazo del juez electoral a las medidas sanitarias adoptadas con el fin de mitigar las consecuencias nocivas de la pandemia ocasionada por el COVID-19. En el marco de sus razonamientos, el órgano electoral recurre a la interacción complementaria de las fuentes del ordenamiento jurídico para ofrecer una interpretación que, a un tiempo, consolide el contenido de instrumentos normativos de valor superior y, de igual manera, haga posible el ajuste de las disposiciones emitidas para paliar los efectos de la pandemia sobre la base de nuevas circunstancias de hecho. Igualmente, en el corazón de esa decisión de la justicia electoral palpita, como un factor de relevancia jurídica, la colaboración armónica entre el TSE y el Ministerio de Salud para procurar el cumplimiento de sus respectivos encargos competenciales.

Referencias bibliográficas

Brenes, M. (2020). COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, 30, 227-239.

Cervantes, A., Matarrita, M. y Reca, S. (2020). Los Estados de excepción en tiempos de pandemia: un estudio comparado en América Latina. *Cuadernos Giménez Abad*, 20, 179-206.

Gómez, A. (2020). *La colaboración armónica como principio estructurante del régimen constitucional colombiano* (Tesis doctoral inédita). Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.

Sobrado, L. (2018). El Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral. *Serie Para Entender*, n.º 3. San José: IFED.

Normativa

Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.

Decreto n.º 42221-S, Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19. Diario Oficial La Gaceta n.º 49, 12 de marzo de 2020.

Decreto n.º 43314-S, Reforma Medidas administrativas temporales para la atención de actividades de concentración masiva debido a la alerta sanitaria por COVID-19. Alcance n.º 230 del Diario Oficial La Gaceta n.º 218, 11 de noviembre de 2021.

Decreto n.º 6-2021, Reglamento para el ejercicio del sufragio en la Elección Nacional del 6 de febrero de 2022. Alcance n.º 151 del Diario Oficial La Gaceta n.º 149, 5 de agosto de 2021.

Ley n.º 8765 (19 de agosto de 2009), Código Electoral. Diario Oficial La Gaceta n.º 171, San José, Costa Rica, 2 de setiembre de 2009.

Lineamiento n.º LS-SI-031, Lineamiento Nacional para la celebración de la Elección Nacional a realizarse el domingo 6 de febrero de 2022, en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.



RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS



Esquivel Faerron, Max Alberto.
La jurisprudencia electoral frente
a las amenazas antidemocráticas
San José, C.R.: Editorial IFED/TSE,
Texto completo: [https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/
la-jurisprudencia-electoral.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/publicaciones/la-jurisprudencia-electoral.pdf)

Es un honor para mí presentar este nuevo libro del magistrado Max Esquivel Faerron. Es un honor por la obra en sí y por su autor. Y por esto último, por la persona del autor, es por donde quisiera comenzar.



Max es compañero magistrado desde que en el año 2007 fue elegido por la Corte Suprema de Justicia. Eso significa que llegó al Tribunal Supremo de Elecciones en ese momento álgido en el que acabábamos de concluir las reñidas elecciones del 2006 y organizábamos el primer (y único hasta la fecha) referéndum de nuestra historia, con todo lo desafiante jurídica y políticamente que fue aquella experiencia.

Desde ese momento fue claro, para don Luis Antonio Sobrado y para mí, que el triunvirato al frente de este barco quedaba fortalecido con la incorporación de Max, cuya lucidez, lealtad y valor se agigantaban cuando las olas se encrespaban y los vientos azotaban. Estos 15 años no han hecho sino confirmármelo y, por eso, me alegró tanto que, en diciembre pasado, cuando asumí la presidencia del Tribunal Supremo de Elecciones, lo hiciera con Max como vicepresidente.

Max le ha impuesto un sello personal a su magistratura. Uno coherente con su trayectoria, su talante y su pensamiento. Con su trayectoria en la Defensoría de los Habitantes, en la Sala Constitucional y en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Con su talante afable, vocación conciliadora y actitud de puertas abiertas, siempre dispuesto a escuchar y a buscar soluciones integradoras. Y con su pensamiento, en el que el servicio público, incluido el que prestamos desde este Tribunal, se estructura ideológicamente sobre la base progresiva de los derechos humanos, de modo que encuentra su razón de ser en nuestros usuarios, en las personas, merecedoras sin excepciones del respeto acorde a su dignidad humana.

Esos son, en palabras de Sergio Ramírez, los “compromisos para siempre” de Max. Y no es de extrañar, por eso, que graviten con tanto peso en el libro que hoy presentamos, “La jurisprudencia electoral frente a las amenazas antidemocráticas” que se suma a la rica colección de literatura especializada producida por nuestro Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

La obra puede leerse en continuidad con la anterior de Max, “El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el período 2009-2015”, también editado por el IFED en el año 2017. En ella sistematizó, en tres dimensiones, las resoluciones más relevantes del Tribunal alrededor del principio de igualdad política, el

principio de libertad del sufragio y el principio de transparencia. Y así como aquel texto nació del informe de rendición de cuentas de Max a la Corte Suprema de Justicia en 2015, este es un desarrollo del que presentó el año pasado. De modo que la génesis de ambos libros es la misma y sus publicaciones completan el amplio arco de alguien que piensa lo que quiere hacer, reflexiona sobre lo que ha hecho, rinde cuentas sobre ello y luego busca explicitarlo pedagógicamente para su mejor comprensión. Ahí están, en negro sobre blanco, el Max comprometido con los derechos humanos, el Max juez, el Max funcionario público y el Max profesor.

La tesis, en esta nueva obra, es clara: la democracia en el mundo transita horas bajas. Ya son evidentes los retrocesos democráticos en distintos países. Conquistas civilizatorias y políticas que dábamos por consolidadas, sólidas como los glaciares que regulan el clima del planeta, están empezando a derretirse al calor de gases tóxicos frente a los que Costa Rica no es inmune. Desigualdad, exclusión, corrupción, débil vigencia del Estado de derecho y desinformación aumentan la temperatura y alimentan una ola amenazante que ya ha impactado contra varias costas e inundado países enteros: la ola populista.

Esto que plantea Max no es nuevo, claro. En todo el mundo las voces de alerta al respecto se vienen dando con acentuado sentido de urgencia desde aquel convulso año 2016. Lo novedoso es que en este libro Max plantea y muestra, convincentemente, cómo un organismo electoral puede contribuir a fortalecer el rompeolas del sistema político democrático para amortiguar el impacto de la ola populista y facilitar que el destructivo caudal de malestar y la frustración que la encrespa se canalice por las vías institucionales de la convivencia cívica, plural y respetuosa del Estado de derecho.

¿Cómo? ¿Cómo podría un organismo electoral, cuya función es únicamente registrar la voluntad popular y certificarla, operar como dique de contención ante el populismo? La pregunta, a la que todo el libro de Max es una respuesta elocuente y documentada, se relaciona con el riesgo que asecha a las democracias, en las que, en principio, una mayoría democrática podría acabar decidiendo el fin de la democracia. Y la respuesta de Max, como la de Popper en su célebre paradoja de la tolerancia, es un no rotundo: la democracia es heredera de los valores de la Ilustración, respeto a la dignidad humana, igualdad, libertad y fraternidad, y, desde la defensa de esos valores, es legítimo que se defiendan de las que Max bien llama “amenazas antidemocráticas”.

Eso significa que nuestra Constitución Política no es una base neutra en lo que respecta a los valores, sobre la que se pueda desarrollar una lucha partidista que pudiera concluir incluso en la cancelación de la propia democracia. Significa que el Estado de derecho debe actuar en favor de los valores democráticos. Y significa para nosotros, como autoridades electorales, algo de lo que fuimos cobrando conciencia con la llegada de los magistrados León Feoli y Sobrado González: que nuestra función no se restringía a registrar y certificar la voluntad popular, sino que estábamos comprometidos con la tutela del ejercicio efectivo de los derechos políticos de las y los costarricenses, y con la promoción de los valores cívicos y de la cultura que sustenta el régimen democrático.

Es obvio que, en su condición de organizador neutral de los comicios, el Tribunal Supremo de Elecciones ni combate opciones partidarias ni orienta el voto del electorado. Lo que sí puede hacer, lo que sí debe hacer, y lo que Max demuestra que ha hecho, es profundizar el carácter democrático de nuestras instituciones políticas para hacerlas más resilientes a los embates antidemocráticos.

Me explico: dos combustibles de la conflagración populista son la exclusión y la incertidumbre, el sentirse marginado de la vida en comunidad y de la decisión de los asuntos comunes, y el no saber a qué atenerse porque las cosas ocurren sin que se comprenda cómo y las autoridades adoptan decisiones imprevisibles, arbitrarias y caprichosas. Es ante esa sensación de desamparo y ninguneo que sufren las personas, de la desazón y el sentimiento de impotencia frente al curso de los acontecimientos, que resulta tan atractivo el canto de sirenas del líder populista que promete que, si se le permite incendiar todas las intermediaciones institucionales de la democracia, construirá el paraíso de la reivindicación del pueblo.

Por lo anterior, no es azaroso que Max muestre cómo la jurisprudencia del Tribunal del año 2015 al año 2020 fue consistente en proteger la igualdad política con una inconfundible impronta inclusiva, y en clarificar los institutos y mecanismos del Estado democrático de derecho, precisando competencias, límites de acción y procedimientos, para así cerrar portillos al abuso de la discrecionalidad desde posiciones de poder. Lo que Max muestra, entonces, es cómo la jurisprudencia electoral fue utilizada para modelar nuestro marco de convivencia política no solo conforme a principios y valores democráticos, sino precisamente atendiendo a aquellos principios y valores cuyo vigor mina el fuelle de la deriva populista: la inclusión igualitaria y la diáfana certidumbre de las reglas de competencia.

Aún más, Max evidencia lo claramente alineados que están esos grandes ejes del accionar del Tribunal con la “Agenda 2030” aprobada por la Organización de las Naciones Unidas en el año 2015, en concreto con tres de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de esa agenda: el objetivo 5, referido a la igualdad de género, el objetivo 10 que plantea el reto de la reducción de las desigualdades y las prácticas discriminatorias y el objetivo 16 que aboga por la paz, la justicia y la solidez de las instituciones y el Estado de derecho.

Es en el extenso capítulo segundo del libro, en el que Max hace gala de su sobresaliente capacidad de articulación y síntesis, para categorizar un total de 90 resoluciones en dos grandes bloques: primero, decisiones inclusivas (en materia de sufragio activo y pasivo, de protección del derecho al efectivo ejercicio de los cargos de representación popular y del derecho de asociación política), y segundo, decisiones clarificadoras de los institutos del derecho electoral y registral civil (en materia del derecho de petición, comunicaciones, acceso a los datos, encuestas y sondeos, transparencia y rendición de cuentas, acceso a la justicia y a la identidad jurídica).

La insatisfacción con lo alcanzado y la autocrítica están muy bien. Alimentan el impulso de mejora continua de este Tribunal, pero la lectura del libro de Max deja un sabor dulce en la boca, el de la conciencia tranquila por haber hecho, desde nuestras prerrogativas constitucionales, lo que debíamos. Desde que a mediados del siglo XIX se excluyera de las urnas a todas las mujeres y a casi todos los hombres por no estar alfabetizados o no tener renta suficiente, este país no ha hecho sino ensanchar inclusivamente los espacios de participación política, cuyas últimas conquistas son, sin duda, el sufragio en el extranjero y la inminente aplicación de la paridad horizontal en las elecciones municipales del 2024.

Dos tantos de lo mismo puede decirse en punto a la observancia del viejo adagio electoral: “reglas ciertas, resultados inciertos”. Desde que en los albores de nuestra vida republicana prosperara la arbitrariedad, que llenaba de incertidumbre los intentos de participación política de los ciudadanos y, paralelamente, desprestigiaba los resultados de los comicios, Costa Rica ha seguido un camino virtuoso de profesionalización de la función electoral y de consolidación de la previsible racionalidad con que operan sus institutos; con ello ha ganado el respeto de la inmensa mayoría de su ciudadanía a los resultados de los procesos electorales.

Es satisfactorio saber que en el último lustro nos hemos mantenido en ese camino. Gracias, Max, por condensarlo con tanta solvencia analítica en estas 250 páginas de auténtica doctrina jurisprudencial.

Eugenia María Zamora Chavarría
Magistrada presidenta
Tribunal Supremo de Elecciones

Revista Mundo Electoral
Año 15, N.º 43, Marzo 2022
Panamá: Tribunal Electoral

Con el artículo titulado “Tecnología electoral: un avance para la democracia” del magistrado propietario del Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, Luis Guillermo Wellman Carpio, se inaugura la edición n.º 43 de la Revista Mundo Electoral. El texto cuenta la experiencia salvadoreña en el uso de las tecnologías para las pasadas elecciones del 28 de febrero de 2021, para esto detalla el esquema de transmisión y procesamiento de los resultados y se refiere a las vicisitudes y retos cumplidos por parte del organismo electoral en la implementación de las nuevas herramientas tecnológicas.

Lorenzo Córdova, consejero presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presenta “Desafíos de la democracia y la institucionalidad electoral”; en donde brinda un resumen de la conferencia magistral que presentó en el marco de la XV Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), el 1 de noviembre del 2021. Aborda el papel de los organismos electorales para la preservación y el fortalecimiento de los elementos esenciales de las democracias en el mundo, para ello identifica algunos de los nuevos desafíos (COVID-19, fakes news, desinformación, polarización e intolerancia, entre otros).

El tercer artículo es un homenaje intitulado “Legado y esperanza: Jorge Mario García Laguardia” del coordinador de Asuntos Internacionales del Instituto Nacional Electoral de México, Manuel Carrillo Poblano. El texto reseña la vida del abogado, historiador, constitucionalista, catedrático y politólogo guatemalteco Jorge Mario García Laguardia (1931-2021). Este mismo autor nos ofrece el texto “Algunas consideraciones sobre los retos de los órganos responsables de la administración electoral” en el cual analiza la nueva identidad, atribuciones y responsabilidades de los organismos electorales ante los procesos de transición, perfeccionamiento y consolidación de la democracia; y ante los procesos de modernización tecnológica que, para el autor, han creado una democracia digital.

A continuación, el artículo de Emma Roxana Silva Chicaiza, doctora en Jurisprudencia y Ciencias Sociales, intitulado “Democracia paritaria: de la observación electoral hacia la necesaria transformación de regímenes electorales con enfoque de género” estudia el rol de la Asociación de Magistradas Electorales de las Américas (AMEA) sobre las observaciones en democracia paritaria y violencia política; en el cual reseña las experiencias vividas en las elecciones de Colombia (2021) y Paraguay (2021).



“La adherencia a partidos políticos en un año de pandemia”, bajo este título Jorge Bravo, licenciado en Periodismo por la Universidad de Panamá, analiza las causas que provocaron que en Panamá durante el año de pandemia (2021) aumentara la adherencia a partidos políticos.

El séptimo artículo de la revista lo escribe Salvador Romero, doctor en Sociología Política por el Instituto de Estudios Políticos de París. A partir del título “Mecanismos de inclusión para la participación política en América Latina” analiza las ambiciones de la democracia en América Latina, los mecanismos de inclusión previos y durante la jornada electoral; y la exclusión y el retroceso de la democracia. Concluye el autor con la idea de que los organismos electorales multiplican esfuerzos para alcanzar la participación, pero los datos evidencian un declive de esta, que a su vez significa un declive de la inclusión de los sectores más frágiles para decidir el destino colectivo. A continuación, el artículo “Centinelas de la democracia” de Hermes Sucre Serrano, asesor de prensa de la Dirección de Comunicación del Tribunal Electoral, reseña la historia y el rol que ejecuta el Cuerpo de Delegados Electorales (CDE) en los procesos electorales de Panamá.

El último artículo de esta edición lo escribe Garrit Geneteau Real, asesor legal e investigador académico del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá. Con el título “Breve análisis de la nueva Ley 247 que reformó el Código Electoral” presenta los cambios significativos que introduce la Ley 247 a la normativa electoral panameña. Asimismo, presenta las reacciones de los diferentes actores ante la ley, y destaca las acciones de inconstitucionalidad que ha presentado el órgano electoral.

Concluye esta edición de la revista con las secciones: Eventos (resumen de diferentes eventos); ¿Quién es quién? (pequeñas biografías de personajes); Electo tips (presenta acciones ecológicas hechas por organismos electorales); Glosario (en esta ocasión analiza el término “justicia electoral”) y Calendario electoral (resumen de las elecciones que se realizarán en el 2022).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Mexicana de Derecho Electoral
N.º 15-16, enero-diciembre 2019
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

La Revista Mexicana de Derecho Electoral es una publicación semestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Esta edición está compuesta por las secciones: Doctrina, Ensayos, Gestión electoral, Estudios legislativos, Coyuntura electoral, Comentarios bibliográficos y Entrevista.

La sección Doctrina se compone de dos artículos. Inicia José de Jesús Orozco Henríquez, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el texto “La garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos en América Latina”, en el cual proporciona un panorama sobre la naturaleza y el alcance de exigir la democracia interna en los partidos políticos prevista en la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos de América Latina, así como la variedad de mecanismos de control jurisdiccional que en ellos se establecen para garantizarla. Seguidamente, escribe Roberto Heycher Cardiel Soto, director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral de México, el artículo “Principios de democracia directa en una sociedad democrática” en donde plantea cómo la sociedad democrática debe tener la confluencia de mecanismos de democracia representativa y democracia directa, ya que son dos elementos sustanciales para la viabilidad de cualquier régimen de gobierno: gobernabilidad y gobernanza.

La segunda sección de la revista, Ensayos, se compone de cuatro artículos. El primero de ellos es el texto de María Teresa Lozano O’Reilly, candidata a doctora por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, intitulado “Participación política de las mujeres indígenas en las elecciones municipales de Cuetzalan del Progreso, estado de Puebla”. El objetivo del ensayo es exponer un ejemplo exitoso de la participación política de las mujeres indígenas; en donde resalta la importancia de que las mujeres participen y ejerzan sus derechos político-electorales; analiza los avances y subraya los obstáculos que impiden una participación sustantiva de las mujeres.

El segundo artículo es de Rodrigo Edmundo Galán Martínez, secretario de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México, con el artículo “Las candidaturas comunes en las entidades federativas y la evasión de las restricciones de las coaliciones en México” analiza el modelo de alianza electoral denominado candidaturas comunes y sus características generales en la normativa electoral de todas las entidades federativas



de México. Seguidamente, el artículo “Financiamiento público de partidos en México y su propuesta de reforma” del profesor-investigador del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (CIECAS) del Instituto Politécnico Nacional de México, Héctor Díaz Santana, aborda la evolución normativa del financiamiento público, presenta los presupuestos asignados y reflexiona los objetivos cumplidos y por consumir en el marco del financiamiento público. Cierra la sección la obra de José Ramón Narvárez Hernández, fundador e investigador del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, intitulada “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: transformación institucional y social”, en donde muestra las fortalezas y debilidades de la institucionalidad mexicana a través del estudio de un órgano jurisdiccional, y la justicia electoral y su rol de brindar seguridad en los procesos democráticos.

En el apartado de Gestión Electoral, en esta ocasión se presenta un único artículo: “Procesos electorales y TIC en el ámbito español: ciberseguridad y participación política”; título de Tamara Álvarez Robles, doctora en Derecho Constitucional, que pretende analizar las cuestiones prácticas y teóricas más relevantes ante la posibilidad de llevar a cabo un referéndum constitucional o unas elecciones generales mediante el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación.

La sección Estudios legislativos nos introduce tres artículos. El primero de ellos es elaborado por Gabriela del Valle Pérez, magistrada de la Sala Regional de Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; con el título “El aporte de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la justicia electoral mexicana” analiza el pasado de la justicia electoral para desvelar cómo incide el papel de las salas regionales, y especifica los aportes que han permitido garantizar los derechos de participación democrática.

La segunda obra la redacta Jorge Gerardo Flores Díaz, doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, “Apuntes sobre el régimen jurídico de los partidos políticos en América Latina: tendencias históricas y estado actual”. En el texto se identifican tendencias de las legislaciones latinoamericanas sobre partidos políticos y se examina el estado actual en relación con el financiamiento público y la democracia interna.

Culmina esta sección con el texto “La reelección en México, experiencia 2018” escrito por Jorge Sánchez Morales, magistrado presidente de la Sala Regional de la Primera Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo objetivo es estudiar las generalidades de la reelección, los casos más importantes que tuvieron lugar en el ámbito de la justicia electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y algunas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El quinto apartado, Coyuntura electoral, incluye el artículo de Hugo A. Concha Cantú, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. “Afinando la gobernanza electoral: lecciones aprendidas para la

nueva reforma mexicana”, título con el cual el autor analiza en qué medida los procesos de reforma electoral pueden derivar en una mejor representación, participación, inclusión y gobernabilidad electoral; para ello realiza un balance del caso mexicano.

La penúltima sección, Comentarios bibliográficos, presenta dos reseñas. La primera de ellas corresponde al proyecto televisivo de Rina Mussali Galante, coordinadora, “100 Elecciones en el Mundo (2012-2019), diálogos entre expertos”. A continuación, la segunda reseña está dedicada al libro “Oxchuc, debates jurídicos en torno al reconocimiento de sistemas normativos indígenas en Chiapas”.

Finaliza la revista con la sección Entrevista, en esta ocasión presenta “La democracia amenazada: una conversación con Adam Przeworski” un resumen a la conversación realizada en la New York University (NYU) entre Roberto A. Cabrera y Rodríguez; y Jesús Quintero con Adam Przeworski, cuyo énfasis giró en torno a los desafíos que enfrenta la democracia hoy en día.

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