

ISSN 1659-2808

NÚMERO

6

Revista DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
San José, Costa Rica



SEGUNDO
SEMESTRE
2008

DIRECTOR

Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Alejandro Bermúdez Mora

CONSEJO EDITORIAL

Luis Diego Brenes Villalobos (Coordinador)

Arlette Bolaños Barquero

Luis Bolaños Bolaños

Olivier López Jiménez

Mary Anne Mannix Arnold

Rocío Montero Solano

Juan Luis Rivera Sánchez

DISEÑO:

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Imprenta Nacional

Dirección URL

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

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

bibliotecatse@tse.go.cr

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

Directorio Latindex (Catálogo)

Biblioteca del TSE (Indexación)

Programa Mundial Divulgación de Investigación

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

342.07

R

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

v

ISSN 1659-2808

Semestral

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

SITSE

Para distribución y canje:
BIBLIOTECA DEL TSE



ÍNDICE

PRESENTACION

Pág. 1

AUTOR INVITADO

Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina
Manuel Alcántara Sáez

Pág. 5

APORTES DESDE EL TSE

Los Organismos Electorales: autonomía, formación electoral
y democracia

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 19

Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral

Hugo Picado León

Pág. 33

COLABORACIONES EXTERNAS

La experiencia mexicana en materia de reforma político-electoral
(1977-2008)

Arturo Núñez Jiménez

Pág. 65

La reforma político-electoral en América Latina 1978-2007:
evolución, situación actual, tendencias y efectos

Daniel Zovatto Garetto

Pág. 99

SECCIÓN ESPECIAL: REFERÉNDUM: EXPERIENCIAS EN AMÉRICA LATINA

Referéndum en Costa Rica: la primera experiencia
Max Alberto Esquivel Faerron

Pág. 137

La democracia directa en Bolivia
Salvador Romero Ballivián

Pág. 169

La democracia directa en Paraguay
Rodolfo González Rissoto

Pág. 181

La regulación del referendo revocatorio de mandato en
Venezuela y en Colombia

David Matheus Brito

Pág. 201

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Democratización interna de los partidos políticos en Costa
Rica

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 221

Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree
Competition.

Andreas Schedler (editor)

Pág. 223

Revista Mundo Electoral
Tribunal Electoral de Panamá

Pág. 225

ANEXOS

Historia de las elecciones presidenciales : 1824-2002

Pág. 231



PRESENTACIÓN

En este sexto número de la Revista de Derecho Electoral tenemos el honor de contar como autor invitado con el Dr. Manuel Alcántara Sáez, Catedrático de la Universidad de Salamanca, quien presenta un estudio sobre la calidad de la democracia en América Latina, aplicando distintos índices de medición del desempeño de la política en los países de la región.

Como “Aportes desde el TSE” se incluye un artículo del Magistrado Luis Antonio Sobrado González, el cual se refiere a la formación electoral como parte fundamental de las funciones que desempeñan los organismos electorales. Asimismo, Hugo Picado León, Letrado del Tribunal, expone un análisis general sobre las implicaciones jurídicas que podrían presentarse con la adopción de un determinado sistema electoral.

El aparte “Colaboraciones externas” está integrado por dos ponencias presentadas en el Seminario de Reformas Electorales organizado por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, IDEA Internacional y la Fundación Konrad Adenauer. La primera, de Arturo Núñez Jiménez, Senador mexicano, contiene un profundo estudio sobre la experiencia de su país en materia de reformas política-electorales. El segundo trabajo es presentado por Daniel Zovatto Garetto, Director Regional para América Latina de Internacional IDEA, quien realiza un diagnóstico sobre la reforma electoral en América Latina durante el período 1978-2007.

Es digno de resaltar que esta edición de la Revista cuenta con una “Sección especial” dedicada a la experiencia del referéndum en América Latina. Dicha sección se encuentra encabezada por el Magistrado Max Alberto Esquivel Faerron, quien aborda, desde un enfoque jurídico-político, temas relevantes del referéndum celebrado el año pasado en Costa Rica. Por su parte, Salvador Romero Ballivián, Vocal de la Corte Departamental Electoral de La Paz de Bolivia, y Rodolfo González Rissoto, Ministro de la Corte Electoral de Uruguay, analizan el instituto del referéndum desde la perspectiva de sus países. Cierra esta sección el artículo de David

Matheus Brito, quien se desempeña como abogado en el Consejo Nacional Electoral de Venezuela, relativo a la regulación de referendo revocatorio de mandato en Venezuela y en Colombia.

En “Reseña bibliográfica” se comenta el libro del Magistrado Luis Antonio Sobrado González, intitulado *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica*, y el libro *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition* de Andreas Schedler. Asimismo, es oportuno subrayar la reseña de la Revista Mundo Electoral del Tribunal Electoral de Panamá, que se hace en el marco del convenio recientemente firmado para la cooperación y el intercambio de publicaciones y material informativo entre ambas Revistas.

Por último, en la sección de “Anexos” se incluye una recopilación del resultado de las elecciones presidenciales en el período 1824-2002.

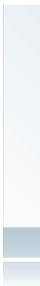
El presente número es un fiel reflejo de una de las finalidades de esta Revista: la creación de un foro para la comunidad interesada en el fenómeno político-electoral, dado que ofrece al lector un enfoque académico, cumpliendo con la rigurosidad científica exigida, sobre temas de gran actualidad a nivel nacional e internacional.

San José, 31 de julio del 2008.

LA DIRECCIÓN



Autor
INVITADO



Luces y sombras de la calidad de la democracia en América Latina

Manuel Alcántara Sáez*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 25 de enero del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 04 de abril del 2008.

Resumen: El artículo analiza el concepto de calidad de la democracia, contemplando la aplicación de distintos índices a la realidad política de los países de América Latina; a saber: Freedom House, IDD (Fundación Konrad Adenauer), The Economist Intelligence Unit (EIU) y el elaborado por Levine y Molina.

Palabras claves: Democracia / Calidad de la democracia / Desarrollo de la democracia / Evaluación de la democracia / América Latina.

Abstract: The article develops the term of quality of democracy, included the application of different rates to the political reality of Latin American countries: Freedom House, IDD (Konrad Adenauer Foundation), The Economist Intelligence Unit (EIU) and the developed by Levine and Molina.

Key words: Democracy / Quality of Democracy / Development of democracy / Evaluation of democracy / Latin America.

* Catedrático en Ciencias Políticas de la Universidad de Salamanca. Actualmente se desempeña como Vicerrector de Relaciones Internacionales y Cooperación de dicha universidad. Autor de numerosos libros y artículos sobre sistemas políticos y sistemas de partidos en Latinoamérica.

El término de calidad de la democracia, que comienza a abrirse paso hace apenas una década¹, tiene un carácter complejo al estar vinculado tanto a significados diferentes para el término de calidad de acuerdo con los sectores industriales y de mercadotecnia, como a visiones dispares del concepto de democracia. En efecto, la calidad puede estar vinculada a un procedimiento por el que un producto de calidad es el resultado de un proceso riguroso de acuerdo con un protocolo preciso, pero también lo está al contenido, es decir es inherente a las características estructurales de un producto, y finalmente tiene que ver con el resultado medido por el grado de satisfacción del usuario². Asimismo hay una visión de la democracia donde se enfatiza más su capacidad de provocar la participación de la ciudadanía, de estimular debates y deliberación sobre las opciones que enfrenta un país o una comunidad, de proteger los derechos de los individuos y grupos marginales frente a los grupos de poder, de promover la justicia social³. Esta perspectiva es diferente a la de una democracia configurada sobre los valores de libertad, igualdad política y el control sobre las políticas públicas y sus hacedores a través del funcionamiento legítimo y legal de instituciones estables. Esta segunda versión, próxima a la conceptualización de Dahl, puede medirse en términos de su calidad si se satisfacen ocho dimensiones. Cinco de ellas tienen carácter procedimental, son: el imperio de la ley, la participación, la competición, la responsabilidad vertical y la responsabilidad horizontal. Dos tienen carácter sustantivo: respecto a las libertades civiles y políticas y la implementación progresiva de mayor igualdad política (y subsiguientemente social y económica). Por último se encuentra la dimensión “*responsiveness*” que enlaza las dimensiones procedimentales con las sustantivas, proveyendo una base para medir más o menos cuántas políticas públicas (incluyendo leyes, instituciones y gastos) corresponden con las demandas de los ciudadanos según han sido agregadas a través del proceso político⁴

Empíricamente pueden considerarse varios índices que con metodologías diferentes abordan aspectos relativos al desempeño de la política; intentando medir esos distintos grados de calidad de la democracia. Como a continuación se va a constatar, todos estos análisis, cuya similitud es altamente significativa, han puesto sobradamente de manifiesto las grandes diferencias que se dan entre los países de América Latina. Se trata de los índices de *Freedom*

1 Sobre diferentes medidas de calidad democrática en la región latinoamericana puede consultarse Altman y Pérez-Liñán (2002). Una aproximación teórica y empírica puede verse en O'Donnell, Vargas Cullell e Iazzetta (2004); también en diferentes trabajos en *Journal of Democracy*, Vol. 15, N° 4, 2004 y más ampliado en Diamond y Morlino (2005).

2 Ver Diamond y Morlino (2004: 21).

3 Ver Amaral y Stokes (2005: 11).

4 Ver Diamond y Morlino (2004: 22).

House, el más antiguo de ellos, *IDD* (Fundación Konrad Adenauer), *The Economist Intelligence Unit* (EIU) y el elaborado por Levine y Molina (2007).

El índice de *Freedom House* se establece anualmente sobre la base de opiniones subjetivas de expertos que evalúan el estado de la libertad global según la experimentan los individuos. Por consiguiente no se trata de una evaluación del rendimiento de los gobiernos *per se*, sino de los derechos y de las libertades que gozan las personas. El índice cuyo propósito es evaluar el grado de libertad, entendida como oportunidad para actuar espontáneamente en una variedad de terrenos fuera del control del gobierno y de otros centros de dominio potencial, se traduce en una escala de 1 a 7 con dos apartados bien diferenciados para los derechos políticos y las libertades civiles. Los derechos políticos capacitan a la gente para participar libremente en el proceso político, incluyendo el derecho a votar libremente por distintas alternativas en elecciones legítimas, competir por cargos públicos, incorporarse a partidos políticos y a organizaciones y elegir representantes que tengan un impacto decisivo sobre las políticas públicas y que sean responsables ante el electorado. Las libertades civiles tienen que ver con las libertades de expresión y de creencia, los derechos de asociación, el estado de derecho y la autonomía personal sin interferencias desde el Estado.

Cuadro I. Índice de *Freedom House* 2007

País	Índice
Chile	1
Costa Rica	1
Uruguay	1
Panamá	1,5
Argentina	2
Brasil	2
República Dominicana	2
México	2,5
El Salvador	2,5
Perú	2,5
Bolivia	3
Colombia	3
Ecuador	3
Honduras	3
Nicaragua	3
Paraguay	3
Guatemala	3,5
Venezuela	4
Cuba	7

Los datos se refieren al periodo comprendido entre el 01-12-05 y el 31-12-06.
Valores medios de los índices de derechos políticos y de libertades civiles.
Fuente: <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=365&year=2007>

Todos los países latinoamericanos analizados por *Freedom House*, menos Cuba, son considerados dentro de la categoría de democracias electorales; aspecto que supone la satisfacción de los siguientes cuatro criterios: un sistema político competitivo y multipartidista; sufragio universal para todos los ciudadanos; elecciones periódicas competitivas llevadas a cabo bajo condiciones de voto secreto, seguridad razonable en el voto, ausencia de fraude electoral masivo y que los resultados sean representativos del deseo de la gente; finalmente, acceso público significativo de los partidos políticos más importantes al electorado a través de los medios de comunicación y a través de fórmulas de campaña generalmente abiertas. *Freedom House* establece como “libres” a aquellos países cuyo índice se sitúa entre 1 y 2,5 de manera que algo más de la mitad de los países latinoamericanos considerados se encuentran en esta categoría; “semi libres” son aquellos en los que el índice se sitúa entre 3 y 5; en la categoría de “no libres” para valores comprendidos entre 5,5 y 7 solamente se encontraría Cuba.

Cuadro II. Índice de Desarrollo Democrático en América Latina 2007

País	Índice 2007
Chile	10,360
Costa Rica	9,706
Uruguay	9,384
Panamá	6,452
Argentina	6,123
México	5,566
Honduras	4,780
Colombia	4,778
Brasil	4,582
Perú	4,107
El Salvador	3,967
Paraguay	3,880
Guatemala	3,502
Bolivia	3,281
Ecuador	3,206
República Dominicana	2,900
Venezuela	2,848
Nicaragua	2,730

Fuente: Konrad Adenauer y Polilat.
<http://www.idd-lat.org/Edicion%202006.htm>

El índice de desarrollo democrático (*IDD*)⁵, que descarta a Cuba por su carácter no democrático, permite establecer cuatro grupos de países plenamente diferenciados de mayor, medio-alto, medio-bajo y menor desarrollo democrático. El primer grupo lo integran Chile, Costa Rica y Uruguay. El segundo Panamá, Argentina y México. El tercer grupo, de desarrollo democrático medio-bajo, está compuesto por Honduras, Colombia, Brasil, Perú, El Salvador y Paraguay. El de menor desarrollo está integrado por Guatemala, Bolivia, Ecuador, República Dominicana, Venezuela y Nicaragua.

Cuadro III. El índice de democracia de EIU de 2006

País ¹	Procesos electorales y pluralismo	Funcionamiento del gobierno	Participación política	Cultura Política	Libertades civiles	Índice total
Costa Rica (25)	9,58	8,21	6,11	6,88	9,41	8,04
Uruguay (27)	10,00	8,21	5,00	6,88	9,71	7,96
Chile (30)	9,58	8,93	5,00	6,25	9,71	7,89
Brasil (42)	9,58	7,86	4,44	5,63	9,41	7,38
Panamá (44)	9,58	7,14	5,56	5,63	8,82	7,35
México (53)	8,75	6,07	5,00	5,00	8,53	6,67
Argentina (54)	8,75	5,00	5,56	5,63	8,24	6,53
Colombia (67)	9,17	4,36	5,00	4,38	9,12	6,40
Honduras (69)	8,33	6,43	4,44	5,00	7,06	6,25
El Salvador (70)	9,17	5,43	3,89	4,38	8,24	6,22
Paraguay (71)	7,92	5,00	5,00	4,38	8,53	6,16
Rep. Dom. (74)	9,17	4,29	3,33	5,63	8,24	6,13
Perú (75)	8,75	3,29	5,56	5,00	7,94	6,11
Guatemala (77)	8,75	6,79	2,78	4,38	7,65	6,07
Bolivia (81)	8,33	5,71	4,44	3,75	7,85	5,98
Nicaragua (89)	8,25	5,71	3,33	3,75	7,35	5,68
Ecuador (92)	7,83	4,29	5,00	3,13	7,94	5,64
Venezuela (93)	7,00	3,64	5,56	5,00	5,88	5,42
Cuba (124)	1,75	4,64	3,89	4,38	2,94	3,52

¹ Entre paréntesis lugar mundial

Fuente: The Economist Intelligence Unit's index of democracy. *The World in 2007*. Londres.

http://www.economist.com/media/pdf/DEMOCRACY_INDEX_2007_v3.pdf

5 El *IDD* está compuesto por indicadores que miden los atributos de la democracia formal sobre la base de elecciones libres, sufragio universal y participación plena (dimensión I) y otros de la democracia real articulados en tres dimensiones: el respeto de los derechos políticos y libertades civiles (dimensión II), la calidad institucional y la eficiencia política (dimensión III) y el ejercicio de poder efectivo para gobernar (dimensión IV), escindida esta última en la capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y, en segundo término, eficiencia económica. Son, por tanto, indicadores procedentes de percepciones subjetivas pero también de rendimientos empíricamente cuantificables.

El tercer índice considerado es el de democracia de EIU,⁶ clasifica y agrupa en cuatro categorías a 167 países, tiene, por tanto, una característica muy relevante y es la de contextualizar a los países latinoamericanos en el panorama mundial. El primer grupo, de democracias plenas apenas sí representan el diecisiete por ciento del total; el segundo grupo de democracias devaluadas son el treinta y dos por ciento; los regímenes híbridos que constituyen el tercer grupo son el dieciocho por ciento; y finalmente se encuentran los regímenes autoritarios que suponen el treinta y tres por ciento. Es decir, *grosso modo*, la mitad de los países del mundo considerados no tienen el carácter de democráticos según esta clasificación y un tercio son directamente autoritarios.

Para diecinueve países de América Latina abordados en dicho estudio, la gran mayoría se sitúa entre los dos primeros grupos de democracias plenas y devaluadas: Costa Rica y Uruguay están en el primero de ellos, y trece países se encuentran en el segundo. Lo relevante es, por consiguiente, que solamente hay tres casos de regímenes híbridos (Nicaragua, Ecuador y Venezuela) y uno de régimen autoritario (Cuba). Las dos variables constitutivas del índice que provocan la menor calidad de la democracia en los países latinoamericanos se sitúan en el ámbito, muy complementario por otra parte, de la participación política y de la cultura política. Los trece países concebidos como democracias devaluadas cuentan con un bajo rango en la expresión de una ciudadanía poco activa políticamente hablando, apática, muy desconfiada y ajena al debate político.

Finalmente, el índice de Levine y Molina⁷ parte de una definición de la calidad de la democracia como la medida en que los ciudadanos participan informadamente en procesos de votación libres, imparciales y frecuentes; influyen en la toma de decisiones políticas; y exigen responsabilidad a los gobernantes, y por la medida en que éstos últimos son quienes efectivamente toman las decisiones y lo hacen respondiendo a la voluntad popular. Esta definición identifica cinco dimensiones de la calidad de la democracia que son consideradas individualmente y que se agregan conformando el propio índice, se trata de la decisión electoral, la participación, la responsabilidad (*accountability*), la respuesta a la voluntad popular (*responsiveness*) y la soberanía.

6 Este índice es resultado de la integración de cinco variables que son: los procesos electorales y el pluralismo; el funcionamiento del gobierno; la participación política; la cultura política y las libertades civiles.

7 Ver Levine y Molina (2007).

Cuadro IV. Índice de calidad de la democracia en América Latina 2005 de Levine y Molina

País	Decisión Electoral	Participación	Responsabilidad	Respuesta a la voluntad popular	Soberanía	Calidad de la Democracia
Uruguay	90.7	55.3	47.9	85	80.5	71.9
Costa Rica	87.0	44.5	37.3	51	97	63.4
Chile	88.3	45.1	42.3	65	75.5	63.2
Argentina	74.8	54.7	27.3	67	89.5	62.7
México	71.8	50.1	27.1	66	91.5	61.3
Panamá	75.7	45.2	32.4	61	91.5	61.2
R. Dominic.	72.4	48.0	32.7	67	79.5	59.9
Brasil	81.4	56.8	23.9	67	60.5	57.9
Perú	78.8	56.5	21.8	56	70	56.6
Bolivia	73.9	52.2	21.8	50	75.5	54.7
Nicaragua	62.9	46.8	17.3	60	79.5	53.3
Colombia	61.2	46.8	30.7	62	65.5	53.2
El Salvador	67.8	41.2	29.3	64	62	52.9
Paraguay	57.9	44.2	28.1	57	77.5	52.9
Venezuela	50.7	51.4	24.5	74	62	52.5
Honduras	59.9	45.8	21.0	49	79.5	51.0
Ecuador	62.2	49.4	18.3	48	51	45.8
Guatemala	47.7	37.4	20.3	54	63.5	44.6

Fuente: Levine y Molina (2007).

Los resultados de este índice permiten de nuevo constatar la escala diferenciadora de la calidad de la democracia en los países latinoamericanos. Aunque las distancias reflejan un continuo muy estrecho entre los valores de Costa Rica y de Honduras, dejándose en los extremos a Uruguay, en la cima de mayor calidad, y a Ecuador y Guatemala como polo de menor calidad, los restantes países proyectan un grupo de calidad alta compuesto por Costa Rica, Chile, Argentina, México y Panamá, otro de calidad media integrado por República Dominicana, Brasil, Perú y Bolivia, y un tercer grupo de calidad baja en el que se da cabida a Nicaragua, Colombia, El Salvador, Paraguay, Venezuela y Honduras.

La relación entre los cuatro índices pone de manifiesto una clara identidad a la hora de señalar cuáles son los países más aventajados democráticamente hablando, así como los que ocupan lugares mucho más atrasados y, además, identifica nítidamente las diferencias existentes en la escala de manera que avala la tesis de la heterogeneidad regional.

El hecho de que estos índices se basen fundamentalmente en criterios tendentes a analizar la calidad de los procesos desde el estricto imperio de los mecanismos institucionales que articulan el juego político, permite intentar esbozar una serie de hipótesis cuyo carácter exploratorio requiere de mayor análisis. Desde la perspectiva de la oferta, se puede considerar la calidad de los servicios gubernamentales. Desde la perspectiva más inclinada hacia la demanda, cuatro son los elementos de índole institucional vinculados todos ellos al carácter representativo de la democracia que pueden estar en la base interpretativa de los diferentes niveles de calidad de la democracia, y que vendrían ligados: a la operatividad electoral, el funcionamiento de los partidos políticos, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo y los procesos de descentralización. A todos ellos habría que añadir un factor metainstitucional que se referiría a la calidad de los políticos como sostén explicativo de la calidad de la democracia.

Voy a desarrollar muy brevemente en las páginas siguientes algunas ideas que pueden servir para la operacionalización de estos elementos y para intentar descomponer su peso en el esbozo de una senda explicativa.

La calidad del gobierno, en su condición de administración pública, no ha mejorado en la región durante la última década. Los diferentes indicadores que miden su rendimiento muestran un nivel claramente inferior al de otras regiones en vías de desarrollo. Además, ponen de relieve que no se trata tanto de algo debido a la cuantía del gasto público dedicado, cuyo monto es ciertamente escaso, sino de aspectos ligados a tener pendiente la superación de la debilidad institucional. Esta se traduce en el mantenimiento de fórmulas de clientelismo y de patronazgo a la hora de la contratación y de la promoción del personal, donde brillan por su ausencia los procesos de selección competitiva, neutra y por mérito, y se mantienen diferentes formas de desigualdad interna, como sucede en el ámbito de la remuneración (sueldo distinto por trabajos similares) o de la promoción de la mujer. Igualmente se encuentran ausentes mecanismos de definición de una carrera de servicio público y otros de evaluación del rendimiento⁸.

La operatividad electoral quiero articularla en dos dimensiones. La primera es relativa a cuestiones estrictamente organizativas y procedimentales, que tienen que ver con el estricto desarrollo del proceso. Aspectos ligados a la confección y actualización del padrón que garantice la efectiva participación, al establecimiento de los colegios y de las mesas electorales para hacer más accesible el sufragio, a la puesta en marcha de procedimientos de recuento rápidos y fiables,

8 Ver Clements, Faircloth y Verhoevewn (2007: 18-21).



en fin, a la existencia de mecanismos garantes de la reparación de la totalidad de los derechos de electores y de candidatos. La segunda se refiere a la satisfacción efectiva de las funciones de representación sobre la base de asegurar la inclusión de los distintos grupos; proyectándose su presencia en la arena política en función de su tamaño y, a la vez, de posibilitar la conformación de mayorías que den estabilidad y faciliten la acción de gobierno.

Los partidos políticos mantienen la posición más baja en la tabla de confianza institucional regional, como otras instituciones representativas de la democracia liberal que languidecen por debajo de los 50 puntos en una escala de 0 a 100 (el valor de los partidos es 35, el sistema judicial 43 y el legislativo 44, frente a las Fuerzas Armadas con 60 o la Iglesia con 69)⁹. Sin embargo, comparando esta baja marca de los partidos con la que se da en otros países, y tomando en consideración que una mayoría de los latinoamericanos considera que la democracia es inviable sin su presencia¹⁰, en mi opinión y contrariamente a un extendido sentir, no debería ser tomado el punto del repudio de los latinoamericanos a los partidos como un eje significativo de su papel presente en la política regional. Es la oligarquización de los mismos el aspecto probablemente más relevante. Si bien es un aspecto general de cualquier partido, en América Latina tiene que ver con bajos niveles de institucionalización tanto de los sistemas de partidos, como de los propios partidos. El primer ámbito ha venido siendo objeto de atención constatándose su relación con otros aspectos del sistema político¹¹. El segundo se vincula a matices organizativos propios de la misma maquinaria del partido que pasan por su financiación, el reclutamiento de su personal y las vías de su promoción y profesionalización, y a otros derivados del entramado democrático en el que están insertos lo que lleva a replantearse los procesos de selección de sus líderes y de elaboración de sus programas mediante canales de mayor o de menor participación y transparencia.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo componen un escenario que ha sido fruto de una abundante literatura acerca de su impacto en el devenir de la democracia en

9 Ver Seligson (2007: 89).

10 44 por ciento de los latinoamericanos, como promedio, están de acuerdo con la pregunta: "¿puede haber democracia sin partidos?", con casos excéntricos como los de Ecuador y Haití, con 50,5 por ciento y 62,2 por ciento, respectivamente. Ver Seligson (2007: 90).

11 El trabajo seminal de Mainwaring y Scully (1995) debe en este sentido ser considerado. Ambos autores establecieron cuatro condiciones para que un sistema democrático de partidos estuviera institucionalizado: la estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competición interpartidista, la posesión de raíces estables en la sociedad de los principales partidos, las elecciones como ruta primaria para acceder al gobierno y la relevancia de las organizaciones de los partidos (Mainwaring y Scully, 1995: 5).

América Latina¹², un espacio político dominado por el presidencialismo. Sin embargo, lejos de contemplar el problema como algo derivado de una determinada arquitectura constitucional, la evidencia empírica requiere de análisis más minuciosos desde la perspectiva de las funciones desempeñadas por uno y otro Poder del Estado y de la manera en que interactúan. El Poder Legislativo en América Latina ha sido con frecuencia ninguneado como actor relevante del juego político y ello es de particular importancia en una región donde el número de países en los que el Presidente cuenta con un apoyo mayoritario estable en el Congreso es minoritario. Por consiguiente, deben analizarse con cuidado las funciones de los Ejecutivos y de los Legislativos¹³, así como los mecanismos que pueden llegar a producir consensos amplios en los que se debe tener en cuenta no solo factores institucionales o de relación de fuerza partidista existente, sino también elementos de carácter más subjetivo¹⁴.

Los procesos de descentralización, desde la perspectiva de la representación, configuran un escenario donde pueden estrecharse los lazos entre representantes y representados en la medida en que se den tres circunstancias: se reduzca y desagregue el tamaño del universo político, se distribuyan los recursos materiales y simbólicos a lo largo de diferentes unidades de poder, y se definan mecanismos de democracia horizontal y de rendición de cuentas. No obstante, la incidencia de estos factores en la calidad de la democracia no es evidente. Los procesos de “devolución” no siempre conducen a iguales resultados en función del caso concreto en el que se producen. Hay, al menos cuatro eventualidades cuya presencia (o ausencia) puede afectar significativamente el resultado: se trata de de la presencia de una(s) elite(s) con fuerte capacidad de liderazgo; de la existencia de grupos con identidades diferenciadoras muy marcadas; de una situación global de alta desigualdad en términos sociales, económicos o culturales; y de factores internacionales que catalicen el proceso. Los acontecimientos vividos en el mundo andino son un excelente taller de prueba para constatar en qué medida esta variable juega contra la calidad de la democracia, mientras que en Brasil o en México el sentido de la relación es positiva.

12 **Todavía Valenzuela (2004) ha argumentado sobre el componente conflictivo del propio presidencialismo latinoamericano que se había cobrado la cabeza de una docena de presidentes en las últimas dos décadas. Argumento que venía a coincidir con el elaborado por Fish (2006) aplicable para los países poscomunistas donde demuestra la vinculación existente entre la fuerza del Poder Legislativo y la consolidación democrática.**

13 **Sobre estas últimas y su peso puede verse Alcántara, García Montero y Sánchez López (2005).**

14 **Con una correlación de fuerzas muy similar, un entramado institucional idéntico y siendo del mismo partido que su predecesor en menos de un año de gobierno, Felipe Calderón ha establecido una agenda colaboradora con el Congreso mexicano superior a la que en seis años llegó a definir Vicente Fox.**

Finalmente la clase política es una variable independiente que desempeña un papel muy importante en el proceso global de calidad de un sistema democrático, como se ha mostrado con énfasis muy recientemente¹⁵. La calidad de los políticos es un concepto difícil de establecer pero puede integrarse en el mismo su experiencia en el seno del partido, su experiencia en el oficio público (como representante o como cargo ejecutivo con un nivel mínimo de responsabilidad) y su nivel educativo. Los datos de un reciente trabajo¹⁶ ponen de relieve que solo dos de las tres democracias consideradas más fuertes y con mayores niveles de calidad en América Latina, Chile y Uruguay se caracterizan también por tener una mayoría de diputados de calidad¹⁷. Democracias más débiles en la región andina y Centroamérica y/o con puntuaciones de calidad democrática bajas como Guatemala, Ecuador o Bolivia, obtienen también puntuaciones bajas en la clasificación de calidad de sus legisladores. La calidad de los políticos es un apartado que requiere ser tenido en mayor consideración que la manifestada hasta el presente.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- ALCÁNTARA, Manuel, ed. (2006). *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI-Fundación Carolina. Madrid.
- ALCÁNTARA, Manuel, GARCÍA MONTERO, Mercedes y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco, eds. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca. Ediciones de la Universidad de Salamanca.
- ALTMAN, David y PÉREZ-LIÑAN, Aníbal (2002). "Assessing the Quality of Democracy: Freedom, Competitiveness, and Participation in Eighteen Latin American Countries". En : *Democratization*, 9(2):85-100.
- AMARAL, Samuel y C. STOKES, Susan (2005). "La democracia local y la calidad de la democracia". En: Samuel Amaral y Susan C. Stokes (comp.). *Democracia local. Clientelismo, capital social e innovación política en la Argentina*. Buenos Aires. Eduntref.
- CLEMENTS, Benedict, FAIRCLOTH, Christopher y VERHOEVEWN, Marijn (2007). "Public Expenditures in Latin America: Trends and Key Policy Issues". En: *IMF Working Paper*, WP/07/21. Washington
- DAHL, Robert (1989). *La poliarquía*. Madrid. Tecnos.

15 Ver Alcántara (2006).

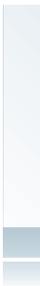
16 Ver Martínez Rosón (2006).

17 Concepto que alude a las habilidades personales del político y a su integridad (Martínez Rosón, 2006: 181).

- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo (2004). "The Quality of Democracy. An Overview". En: *Journal of Democracy*. 15(4):20-31.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo, eds. (2005). *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- FISH, M., Steven (2006). "Stronger Legislatures, Stronger Democracies". En: *Journal of Democracy*. 17(1):5-20.
- LEVINE, Daniel H. y MOLINA, José Enrique (2007). *Notas sobre la calidad de la democracia en América Latina: índice específico y evaluación comparada de los países*. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association celebrado en Montreal, septiembre de 2007.
- MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy, eds. (1995). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MARTÍNEZ ROSÓN, Mar (2006). "La carrera parlamentaria, ¿la calidad importa?". En: Manuel Alcántara, ed. *Políticos y política en América Latina*. Siglo XXI-Fundación Carolina. Madrid. Págs.:175-211.
- O'DONNELL, Guillermo, CULLEL, Jorge VARGAS y M. IAZZETTA, Osvaldo, eds. (2004). *The quality of democracy. En: Theory and applications*. Notre Dame. University of Notre Dame Press.
- SELIGSON, Mitchell A. (2007). "The rise of populism and the left in Latin America". En: *Journal of Democracy*. 18(3): 81-95.
- VALENZUELA, Arturo (2004). "Latin American Presidencies Interrupted". *Journal of Democracy*. Vol. 15, nº 4. Págs.: 5-19.



Aportes
DESDE EL TSE



LOS ORGANISMOS ELECTORALES: AUTONOMÍA, FORMACIÓN ELECTORAL Y DEMOCRACIA

Dr. Luis Antonio Sobrado González*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 02 de abril del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de mayo del 2008.

Resumen: La capacitación en cultura democrática, es parte fundamental de las funciones que deben desempeñar los organismos electorales. Para poder desarrollar esta actividad es necesaria la autonomía institucional. El artículo hace una breve reseña doctrinaria de lo que es la autonomía y la formación electoral, para presentar luego un diagnóstico situacional de Costa Rica, describiendo actividades que ha desarrollado y esta ejecutando el Tribunal Supremo de Elecciones en formación electoral.

Palabras claves: Capacitación electoral / Organismos electorales / Autonomía / Programas de capacitación / Cultura democrática / Costa Rica / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: Training in democratic culture is a fundamental part of the electoral bodies' tasks to be performed. In order to be developed institutional autonomy is necessary. Article provides a brief doctrinaire overview of what autonomy and electoral formation are, to further elaborate a situational diagnosis of Costa Rica, describing activities in said field that have been developed or are being executed by the Supreme Electoral Tribunal.

Key words: Training election / Electoral body / Autonomy / Training programmes / Culture democratic / Costa Rica / Supreme Electoral Tribunal.

* Magistrado propietario y Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica; profesor de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Dirección electrónica: lsobrado@tse.go.cr.

Para comprender el papel de la autonomía de los organismos electorales en la formación electoral y su incidencia en la consolidación de la democracia latinoamericana, es necesario precisar primero el significado de esa autonomía y los alcances teóricos de dicha formación.

Luego de ese discernimiento conceptual y de diagnosticar el abordaje institucional de la formación electoral en Costa Rica, estaremos en capacidad de señalar algunas rutas y retos que esa formación plantea.

I. LA AUTONOMÍA DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES

América Latina exhibe un modelo original de organización electoral, caracterizado por la existencia de **organismos permanentes** y **especializados** que gestionan **autónomamente** la función electoral y, en ciertos casos, también el registro civil. Se trata de órganos constitucionales, es decir, previstos y regulados directamente por las constituciones de esos países, algunas de las cuales refuerzan su connatural independencia orgánica, reconociéndolos como “Poder Electoral” (Nicaragua y Venezuela) –rompiendo con ello la visión tripartita clásica de la división de poderes– o atribuyéndoles expresamente “el rango e independencia de los Poderes del Estado” (Costa Rica).

Este modelo puede considerarse:

“... como una de las aportaciones más significativas de la región a la ciencia política y al derecho electoral, al haberse constituido en un factor importante para los recientes procesos de redemocratización y consolidación democrática en América Latina, así como a la vigencia del Estado de derecho y a la consiguiente solución de los conflictos electorales por vías institucionales”.¹

No obstante, en el contexto latinoamericano podemos distinguir dos fórmulas diferenciadas de ese modelo común: la unificada, que concentra en un solo organismo autónomo la administración y la jurisdicción electorales, y la diversificada, que supone una instancia de administración electoral orgánicamente separada de una jurisdicción electoral especializada también autónoma (como el Jurado Nacional de Elecciones del Perú) o incrustada en el Poder Judicial (como acontece en México y Brasil).

Los países centroamericanos y del Caribe hispanoparlantes adoptan la fórmula unificada, aunque República Dominicana introduce una modalidad intermedia al haber constituido, en el seno de su Junta Central Electoral, dos cámaras independientes (la Administrativa y la Contenciosa).

La autonomía de sus organismos electorales tiene los siguientes alcances:

1 Orozco Henríquez, 2001: 47.



- a) Independencia administrativa: Se trata de la capacidad para desarrollar su función sin subordinación jerárquica respecto de otra instancia administrativa, lo que necesariamente incluye la irrecurribilidad de sus decisiones electorales (al menos en vía administrativa) y la potestad de dictar reglamentos autónomos de organización y servicio.
- b) Independencia política: Gracias a ella, pueden conducirse sin resultar vinculados por las directrices emanadas de otros órganos públicos.
- c) Independencia normativa: Comporta su capacidad para reglamentar las leyes electorales. Se refuerza si, además, se reconoce al organismo electoral potestades adicionales en este terreno, como podrían ser: la facultad exclusiva para interpretar el ordenamiento electoral, la iniciativa en el procedimiento de formación de la ley electoral, la emisión de criterio vinculante dentro de este y la potestad para ejercer, total o parcialmente, el control de constitucionalidad en materia electoral.²
- d) Independencia presupuestaria: Se configura al atribuírsele al organismo electoral la tarea de formular su propio presupuesto y, con mayor razón, si se establecen limitaciones para que el Ejecutivo o el Legislativo puedan modificarlo.³

Ahora bien, la autonomía de los organismos electorales constituye una verdadera garantía democrática en tanto los perfila como instancias imparciales y, en ese tanto, capaces de propiciar comicios justos, libres y transparentes y, por ende, de legitimar el recambio gubernamental.

En la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales queda proscrita, en virtud de esa autonomía, toda intervención del Ejecutivo y el Legislativo, dado su carácter político y su dependencia del partido de gobierno.

La construcción de esa garantía democrática responde, históricamente, a una sentida demanda social en un subcontinente cuyo afianzamiento democrático ha sido lento, difícil

2 A excepción de la iniciativa en la formación de la ley electoral, estas potestades adicionales están contempladas en la Constitución Política costarricense: compete al Tribunal Supremo de Elecciones “Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” (art. 102 inc. 3°), cuya interpretación auténtica está en cambio vedada a la Asamblea Legislativa (art. 121 inc. 1°); por su parte, el artículo 97 constitucional estipula: “Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materias electorales, la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de Elecciones; para apartarse de su opinión se necesitará el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros. Dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de una elección popular, 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”. A estas dos atribuciones excepcionales me he permitido denominarlas, en otro trabajo, como “cuasilegislativas” (Sobrado González, 2005: 17-18). De otra parte y a partir de la sentencia n.º 859-E-2001, la jurisprudencia electoral ha reconocido la potestad del Tribunal Supremo de Elecciones de desaplicar por inconstitucionales disposiciones estatutarias de los partidos políticos con motivo de la tramitación, ante él, de recursos de amparo electoral en que se cuestionen decisiones partidarias concretas que se fundamenten en esas normas inconstitucionales.

3 Así, por ejemplo, la Constitución Política costarricense introduce restricciones parciales que pesan sobre el Poder Ejecutivo en este ámbito, en términos de prohibirle a las autoridades hacendarias objetar los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones “para darle efectividad al sufragio” (art. 177).

y con frecuentes involuciones, fruto de interferencias indebidas del ejército y las elites socio-económicas, así como de las que se explican por el contexto geopolítico de nuestros países.⁴

Conviene referirse también a ciertas condiciones que favorecen, en el plano de una realidad político-institucional concreta, el desenvolvimiento autónomo de los organismos electorales, a saber:

- a) Integración de los organismos electorales y estatuto de sus miembros:
- La independencia de sus titulares es incompatible con fórmulas de integración basadas en representación partidaria; aunque la tendencia es a abandonarlas, aún subsisten en varios países latinoamericanos.⁵
 - Es deseable que el mecanismo específico de selección de magistrados y consejeros electorales que se adopte, predisponga una actitud independiente. Esto se consigue, por ejemplo, estableciendo períodos de nombramiento suficientemente extensos, posibilitando y facilitando la reelección de quienes así lo deseen y previendo el vencimiento escalonado de los integrantes del organismo electoral.⁶

4 En ese orden de ideas y a propósito del surgimiento de órganos electorales autónomos en el pasado reciente de México, se ha explicado que ello "... obedeció a la desconfianza en los órganos dependientes de Poder Ejecutivo, o del Poder Legislativo, para calificar las elecciones. La autonomía de los órganos electorales en México se ha visto impulsada por una necesidad política e histórica de depositar, en una autoridad independiente de los partidos políticos y del gobierno, el desarrollo de las elecciones. Asimismo, la aparición y consolidación de estos órganos suele estar aparejada a procesos de transición a la democracia o bien de perfeccionamiento democrático" (Hernández). Puede observarse, también a título de ejemplo, que la construcción constitucional de un Tribunal Supremo de Elecciones dotado de una fuerte autonomía obedece, en la Costa Rica de 1949, al clima político que condujo a los hechos bélicos del año anterior. Desde un principio, el bando ganador enarbó como bandera la lucha por la pureza del sufragio, que hasta ese momento se encontraba desdibujada por las frecuentes manipulaciones de los gobiernos de turno, las que una vez más se evidenciaron en los comicios de 1948.

5 En la región centroamericana y del Caribe hispanoparlante sólo se mantiene en El Salvador. Sobre su inconveniencia, en otra oportunidad señalaba: "Aunque la tendencia inobjetable de América Latina es la resolución final de las controversias electorales mediante la intervención de una jurisdicción electoral especializada, ya sea autónoma o insertada en la estructura de los poderes judiciales, es lo cierto que en algunos de los países subsisten rasgos del contencioso político, especialmente en aquéllos en donde los miembros de la jurisdicción electoral representan a los partidos políticos o son nombrados a propuesta de éstos. Es evidente la necesidad de superar ese lastre del modelo tradicional o clásico de justicia electoral. Cualquier forma de administración de justicia supone el acceso a un juez imparcial que pueda resolver los conflictos con objetividad y sentido de equidad, resultando obvio que las representaciones partidistas desnaturalizan esa condición. De ahí que los esfuerzos de despartidización que se realizan en países como Honduras, merecen atención y apoyo, a efecto de que puedan dar sus frutos a mediano plazo, una vez vencida la resistencia que opone la tradición y los actores políticos interesados en preservarla más allá de las formas jurídicas" (Sobrado, 2006: 165).

6 En la misma oportunidad que se acaba de indicar, continuaba apuntando: "Con el mismo afán de garantizar la comentada y deseable imparcialidad del juez electoral, es menester que los requisitos y procedimientos de su designación sean adecuadamente diseñados para predisponer una actitud independiente frente a los actores políticos y el gobierno de turno. Prever períodos más largos de nombramiento y disponer mayorías calificadas necesarias al efecto, aunque también para lograr la no reelección del juez electoral que lo pretenda, resultan útiles al respecto por fomentar su estabilidad. También lo es diseñar un mecanismo que permita un vencimiento escalonado de los miembros de la jurisdicción electoral, lo cual apunta hacia un mejor balance de fuerzas y posturas e impide una defenestración colectiva del órgano jurisdiccional por parte de mayorías políticas coyunturales, tal y como aconteció en años recientes en otro país centroamericano" (Sobrado, 2006: 165).



- La comentada independencia resulta del mismo modo favorecida si se garantiza al magistrado o consejero electoral la estabilidad en su cargo y si se le reconocen, en iguales o similares condiciones, las inmunidades y privilegios propios de los miembros de los Supremos Poderes.
- b) Régimen estatutario: Es de igual modo aconsejable que los demás empleados de los organismos electorales se seleccionen por méritos y que también se les asegure la estabilidad en el servicio, en el marco de un régimen que promueva la carrera electoral.
- c) Independencia presupuestaria y registro civil: El fortalecimiento de la primera y la adscripción del segundo al organismo electoral contribuyen, de manera invaluable, a evitar interferencias indebidas de otras instancias públicas.
- d) Independencia frente a la jurisdicción constitucional: La promoción de la autonomía de las instancias electorales obliga a un cuidadoso deslinde de su competencia y la del órgano que administre la justicia constitucional. En este orden de ideas, debe entenderse que las decisiones de la justicia electoral no han de ser revisables por la jurisdicción constitucional, así como que la afectación de derechos políticos fundamentales es una cuestión a discutir únicamente ante la jurisdicción electoral. Por otro lado, el control de constitucionalidad en materia electoral parece competencia natural de la justicia electoral, al menos en aquellos ordenamientos que le atribuyen a los organismos electorales la potestad de interpretar el ordenamiento electoral con alcance obligatorio *erga omnes*.

Para concluir este acápite, es de señalar que, a nuestro juicio, la autonomía de los organismos electorales no predetermina ni se favorece con su aislamiento social.

Sin comprometer su independencia en la conducción autónoma de los procesos electorales, pueden construir relaciones sólidas y permanentes con grupos y organizaciones relevantes de diversa naturaleza: comunidad académica, medios de comunicación colectiva, organizaciones no gubernamentales –en especial las que promueven los derechos humanos– y organismos internacionales vinculados con la promoción electoral y la observación de elecciones. Nada desdeñable resulta, asimismo, la comunicación permanente con los partidos políticos que, junto a los organismos electorales, integran una institucionalidad electoral que se fortalece o desgasta como un todo. Sobre este particular resultan sumamente llamativos algunos instrumentos de diálogo institucionalizado, como son los consejos de partidos políticos establecidos primero en Panamá y luego en Costa Rica y la Junta de Vigilancia Electoral salvadoreña; se trata de instancias consultivas de esos organismos electorales que permiten contar con una mesa relacionadora permanente de los dos sectores de esa institucionalidad electoral.

Esas vinculaciones deparan, a la larga, grandes beneficios para los organismos electorales, en términos de:

- a) Crear lazos que los blindan políticamente, lo cual resulta particularmente útil en momentos delicados de su accionar.
- b) Fomentar actividades y proyectos de interés común que relacionen al organismo electoral con la comunidad y lo visualizan positivamente fuera de época electoral, momento en que el interés de la prensa sobre él decrece. El área de formación electoral es particularmente propicia para el desarrollo de estas actividades y proyectos concertados.
- c) Sintonizar de mejor manera las percepciones y demandas sociales.
- d) Divulgar más eficazmente el quehacer del organismo electoral y, por esa vía, contribuir a la construcción de confianza ciudadana.
- h) Incentivar la participación activa de más sectores sociales en los procesos electorales, en áreas tales como la observación electoral, la consulta de planes y decisiones a adoptar y el desarrollo de determinados programas electorales.⁷

II. LA FORMACIÓN ELECTORAL: PRECISIONES CONCEPTUALES

La formación que imparten los organismos electorales puede comprender distintos procesos, cada uno con propósitos y características particulares. Podemos distinguir tres categorías conceptuales diversas:

- a) Capacitación institucional: Es aquella dirigida a los empleados electorales y que procura dotarlos de los conocimientos y las destrezas necesarios para el desarrollo eficaz de sus actividades ordinarias, tanto sustantivas como de apoyo administrativo.
- b) Capacitación electoral: Se enfoca en los distintos actores en los procesos electorales, sean funcionarios electorales, agentes de partidos políticos, personas de la sociedad civil especialmente concernidas (periodistas y observadores electorales, por ejemplo) o incluso los propios ciudadanos como electores. Dado que persigue su participación eficiente en esos procesos, tiende a contemplar actividades que se estructuran frente a determinado evento comicial y en fechas cercanas al mismo.

⁷ La colaboración con el Tribunal Supremo de Elecciones, a invitación de éste, del Programa Estado de la Nación (que es un organismo patrocinado por la Defensoría de los Habitantes y el Consejo Nacional de Rectores) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), con ocasión del referéndum celebrado en Costa Rica el año pasado y por vez primera en su historia, es un ejemplo de incorporación altamente positiva. Gracias a ella, el Tribunal pudo cumplir de mejor manera una novedosa tarea que la legislación le encarga, a saber, la divulgación del proyecto sometido a consulta popular y la generación de un debate enriquecedor y de altura sobre este. Por otro lado, han resultado altamente favorecedoras las consultas que se han verificado con organizaciones de personas en situación de discapacidad para diseñar acciones y planes de inclusión social y política, como lo fue la implantación de la plantilla en *braille* a partir de las elecciones del 2006 y, en estos momentos, la proyectada introducción de un elemento que permita a las personas con discapacidad visual distinguir la cédula de identidad de otros documentos de portación frecuente.



- c **Educación cívico-democrática:** Contempla a cualquier segmento social y aspira a promover la participación política, fortalecer la institucionalidad electoral y construir cultura democrática sostenible.

Existen ciertas condiciones que facilitan el desarrollo exitoso de los programas de formación electoral.

En primer lugar, es esperable la existencia de una unidad administrativa interna que articule y dé soporte y continuidad a los esfuerzos formativos, sobre la base de un plan general de formación electoral.⁸ Los alcances de este plan predeterminarán la magnitud y complejidad deseables de esa unidad administrativa.⁹ Resulta oportuno que esta última se encargue de centralizar todo lo relativo al diagnóstico de necesidades y a la planificación, ejecución y evaluación de las distintas actividades específicas.

Sería positivo, en segundo lugar, que el quehacer de la unidad administrativa que se comenta pueda apoyarse en un centro institucional de documentación y en mecanismos adecuados de divulgación de diversa índole (académica, periodística, electrónica, etc.), así como alimentarse y fortalecerse con el desarrollo paralelo de programas de investigación electoral.¹⁰

II. LA FORMACIÓN ELECTORAL: DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN EN COSTA RICA

Para el desarrollo de las actividades de formación electoral a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, existe una Sección de Capacitación que, según el organigrama institucional, se coloca bajo la dependencia de la Dirección Ejecutiva. Se encuentra actualmente integrada por un jefe, cuatro profesionales y una secretaria, lo cual guarda proporción con los alcances también modestos que tradicionalmente han tenido los programas de formación electoral a su cargo.

En efecto: la Sección de Capacitación ha tenido a la capacitación institucional como foco de atención casi único, tal y como lo evidencia el encontrarse desvinculada de la organización de la capacitación electoral, lo que ha sido hasta ahora responsabilidad exclusiva de la estructura temporal de programas electorales. De otra parte, asume un papel limitado en la educación cívico-democrática, que se circunscribe a impartir charlas informativas y motivacionales a alumnos y profesores de segunda enseñanza y a apoyar al Ministerio de Educación Pública en

8 Sobre la importancia de planes de esa naturaleza, puede consultarse a Lobos, 1999: 80-85.

9 La recientemente creada Escuela Nacional de Formación Electoral y del Estado Civil, dentro de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, constituye un buen ejemplo de una estructura administrativa de importantes dimensiones que, por sus características y los recursos puestos a su disposición, refleja por sí misma un ambicioso plan de formación electoral. Como se verá más adelante, contrasta con la modestia que tradicionalmente ha exhibido la unidad de capacitación del Tribunal Supremo de Elecciones.

10 En torno a la pertinencia de estos apoyos, véase a Alanís, 1999: 117-159.

sus procesos de definición curricular de educación cívica;¹¹ situación que, dicho sea de paso, no resulta extraña a las realidades de otros organismos electorales de la región latinoamericana.¹²

No obstante lo anterior, durante lo que va de la presente década, se han efectuado importantes esfuerzos por modificar ese paradigma, los cuales a continuación se detallan:

- a) Existe en el Tribunal interés por redefinir radicalmente los moldes conservadores de la educación cívica colegial, que parece diseñada con una orientación acrítica y reproductora de mitos y que poco incentiva la participación política y la vivencia cotidiana de la democracia, en términos de valores y prácticas.¹³ Este interés ha

11 **En una publicación reciente y a propósito de este periférico compromiso con la educación cívico-democrática, comentaba lo siguiente:** “En este sentido, puede observarse que el “Plan anual de actividades de capacitación” que el Tribunal aprobó para el año 2007, si bien contempla un ámbito de “capacitación cívico-electoral” con el objetivo de “Promover permanentemente la educación ciudadana para la proyección de la institución en centros educativos, organizaciones comunales y población en general, para el fortalecimiento de la democracia y la práctica de los valores éticos”, luego precisa que se trata de “Contribuir con la cultura democrática de escolares y adolescentes y en todas las regiones del país, colaborando con el MEP”. Esa colaboración se sustenta en un convenio previamente establecido entre ambas instituciones y se concreta en algunas actividades de capacitación y motivación dirigidas a los tribunales electorales estudiantiles, alumnos y profesorado, a lo que se suma la implementación de un plan de acción curricular “para incorporar temas cívico-electorales en los programas de estudio del MEP”. Esta visión resulta muy limitada, no sólo por el restringido ámbito de la población meta y por el carácter simplemente auxiliar y complementario que la organización electoral asume, sino también por el enfoque que tradicionalmente ha tenido en nuestro medio la educación cívica ...” (Sobrado, 2008: 4).

12 “Existe una convicción generalizada, de parte de los organismos electorales latinoamericanos, en cuanto a que la capacitación electoral forma parte de las tareas y responsabilidades propias de los mismos. Sin embargo, hasta hace relativamente poco había prevalecido en ellos la oposición a considerarse como responsables de la educación cívico-democrática, visualizándose como parte de las tareas propias y exclusivas del régimen educativo formal, al que –a lo sumo– corresponde apoyar.” (Sobrado, 2008: 3). **Es menester, sin embargo, destacar que esta posición parece ir perdiendo fuerza en la actualidad. Así lo evidencian las conclusiones alcanzadas en la “II Reunión de Unidades de Capacitación del Protocolo de Tikal y de Uniore”, celebrada en Colombia durante el mes de julio de 2004, en que se señalaba:** “Hay una clara conciencia de los organismos electorales de la necesidad de desarrollar y fortalecer los programas de capacitación y educación cívica, como únicos mecanismos para el logro de una ciudadanía que procure la madurez y plena conciencia de la responsabilidad en la participación en los procesos electorales (como funcionario electoral, como elector, como representante de los partidos políticos, etc.)”.

13 **He resumido, del siguiente modo, algunas características de esta orientación tradicional de la educación cívica colegial:** “1. Se concentra en proporcionar alguna información sobre las instituciones nacionales, su base jurídica y su historia. Además, la transmisión de esos conocimientos suele hacerse en un contexto ideológico, orientado a legitimar el status quo, ocultando sus falencias y mistificando la historia patria. Es decir, no se persigue preparar al joven para el ejercicio de la libertad y para el abordaje civilizado y constructivo de los problemas y disensos, sino de procurar conformismo. Se trata de una educación cívica que encuadra en una visión positivista, no liberal, de la instrucción pública. 2. El tratamiento de los valores democráticos es escaso y, de toda suerte, también teórico y por ende alejado de lo cotidiano. 3. Debido a ello, no parece ser un factor determinante como motor de participación y forjador de una cultura democrática debidamente interiorizada y con proyección vivencial. 4. En todo caso, la promoción de esta cultura resulta forzada por ser común a las instituciones de enseñanza primaria y secundaria un ambiente autoritario y verticalista, es decir, poco propicio para predicar con el ejemplo las formas democráticas y el talante liberal que es inherente a ellas. Paradoja similar podemos advertir en la promoción de gobiernos estudiantiles que, una vez integrados bajo formas democráticas, carecen de toda autoridad real para influir en el proceso educativo.” (Sobrado, 2008: 4-5).



conducido al Tribunal a concertar esfuerzos con otras organizaciones públicas y privadas, mediante la suscripción de acuerdos específicos de colaboración.¹⁴

- b) También se han firmado convenios de cooperación interinstitucional con universidades nacionales y extranjeras.¹⁵ Dentro de esta área académica, resulta del mismo modo destacable el patrocinio, por parte del organismo electoral costarricense, de eventos académicos,¹⁶ así como de investigaciones¹⁷ y publicaciones especializadas,¹⁸ que en algunos casos se ha apoyado en los citados convenios. Esas iniciativas no han sido empero promovidas por la Sección de Capacitación sino por la Comisión de Asuntos Académicos, que es un órgano consultivo del Tribunal presidido por uno de sus Magistrados, justamente creado a principios de la década para posibilitar una vigorosa proyección académica de la institución y dado el bajo perfil que para entonces tenía esa Sección.
- c) Esa misma Comisión impulsó decididamente la transformación del sitio Web del que antes se disponía, que no pasaba de ser una simple tarjeta de presentación institucional en 1999, para convertirse en una poderosa herramienta que ahora

-
- 14 **Sobre este particular, "... conviene resaltar el apoyo decidido que se le ha brindado a la Fundación Omar Dengo en el proyecto "Constructores de democracia: capacidades de los jóvenes para la ciudadanía activa y la autorrealización personal", que arrancó el presente año [2007]. Éste pretende romper los indicados moldes tradicionales de la educación cívica en nuestros centros de enseñanza. Su finalidad es, en palabras de la propia Directora Ejecutiva de la Fundación, "potenciar las capacidades de los jóvenes para la participación democrática, la construcción de una identidad prosocial y la autorrealización personal, mediante una propuesta de educación para la ciudadanía activa y democrática en educación secundaria. La propuesta ofrecerá un nuevo enfoque metodológico para el currículum de educación cívica, y procurará la integración de los distintos ámbitos e iniciativas existentes en este campo dentro del sistema educativo costarricense. Se pretende que sirva como insumo para la transformación del enfoque de la educación cívica vigente en el país..." (Sobrado, 2008: 5-6).**
 - 15 **La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), la Universidad Estatal a Distancia (UNED), la Universidad Nacional (UNA), la Universidad de Costa Rica (U.C.R.), la Universidad de Salamanca (España) y la Escuela Electoral del Jurado Nacional de Elecciones (Perú).**
 - 16 **Es de señalar, a título de ejemplo, el ciclo de mesas redondas que conjuntamente con la UNA se promovió en setiembre del 2001 bajo el título "UNA TRIBUNA CÍVICA", así como diversos seminarios realizados: el "Seminario internacional sobre resolución de conflictos electorales: perspectiva comparada en Centroamérica, México y la República Dominicana" (celebrado en marzo del 2000 y coorganizado con reconocidas organizaciones internacionales) y un seminario de Derecho Constitucional Electoral (organizado conjuntamente con el Colegio de Abogados e IDEA Internacional en agosto del 2003). También destaca el auspicio de varios foros académicos: "Alianzas políticas en Costa Rica: perspectivas electorales del año 2006" (2005), "Proyecto oigamos a los jóvenes" (2006), "Foro de reflexión sobre la importancia y utilización de los mecanismos de democracia directa en los sistemas democráticos" (2007) y "Democracia en Costa Rica: reforma electoral y partidos políticos" (2007). También se realizaron dos talleres sobre materia electoral, dirigidos a los partidos políticos y los medios de comunicación colectiva (2004).**
 - 17 **Así, v. gr., se han financiado investigaciones sobre el abstencionismo, a cargo del Instituto de Investigaciones Sociales de la U.C.R. (a partir del 2002), y sobre la percepción social respecto del sistema político-electoral costarricense, de lo cual se encargó FLACSO (2006).**
 - 18 **"El Tribunal Supremo de Elecciones: un compromiso con la democracia" (Marjorie Ross González y Norma Loaiza Gutiérrez, 1999), "El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica" (Clotilde Obregón Quesada, 2000) y "Abstencionistas en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan" (Ciska Raventós Vorst y otros, 2005).**

divulga una cantidad impresionante de información electoral relevante (legislación, estatutos de los partidos políticos, padrón electoral, jurisprudencia, etc.).¹⁹

- d) A principios del 2006 se creó la Revista de Derecho Electoral, como publicación electrónica semestral colgada precisamente de la web institucional. Se ha procurado dotarla del mayor rigor académico posible, lo que le ha permitido ingresar a varios catálogos internacionales. Hoy cuenta con cinco números en línea, que –a muy bajo costo por su formato– difunde estudios jurídicos y politológicos sobre el fenómeno electoral y estimula la investigación especializada.
- e) Resalta también la incorporación de la educación cívico-democrática a la planificación estratégica, cuando a principios del año pasado se redefinió la “visión institucional” para establecer que el Tribunal Supremo de Elecciones aspira a ser líder regional, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática. Dicha promoción pasó a estar prevista como una “acción estratégica” del Tribunal.
- f) Se han dado pasos importantes para fortalecer la Sección de Capacitación, que ahora cuenta con cuatro áreas: Evaluación y seguimiento, Educación cívica y participación electoral, Capacitación institucional y Capacitación en materia de legislación institucional y cooperación internacional. En armonía con la citada redefinición estratégica, esa estructura se relaciona hoy más intensamente con la educación cívico-democrática, al entenderse encargada de extender las acciones formativas a las asociaciones de desarrollo y otras organizaciones comunales, así como de coordinar intercambios internacionales y promover convenios con instituciones interesadas en divulgar cultura democrática.

El Tribunal Supremo de Elecciones tiene definidos algunos planes y proyectos dirigidos a que, en el futuro inmediato, pueda contar con una formación electoral aún más significativa, según se detalla a continuación.

El próximo año se creará una nueva área de la Sección de Capacitación que asuma la organización de la capacitación electoral a partir de los procesos electorales del 2010.

También se proyecta establecer un “Diplomado en Procesos Electorales” en la Universidad Estatal a Distancia, para profesionalizar a los actores de esos procesos y darle a la capacitación electoral un sentido permanente y no coyuntural.

Se aspira, por otro lado, a utilizar de forma intensiva y sistemática herramientas tecnológicas novedosas que faciliten y abaraten los procesos formativos, como son las

19 El abrir ese idóneo cauce ha permitido democratizar la información electoral, revolucionando viejos esquemas políticos bajo los cuales la misma era celosamente guardada por unos pocos, sabedores de que –ahora más que nunca– “información es poder”, tanto en la competencia interpartidaria como en el manejo de los conflictos intrapartidarios.



videoconferencias y la educación y aula virtuales. Estos recursos resultan especialmente valiosos en la capacitación, por ejemplo, de los empleados de las más de treinta oficinas regionales con que cuenta la Institución en todo el territorio nacional.

Por último, el Tribunal le concede gran relevancia a la creación del Instituto de Formación y Estudios para la Democracia (IFED), como medio para potenciar la educación cívico-democrática.

Se trata de una iniciativa que ha impulsado el Tribunal, en conjunto con FLACSO y la Fundación Konrad Adenauer. Ese Instituto aparece en el proyecto de nuevo Código Electoral que conoce la comisión legislativa especial que actualmente lo estudia y que, conciente de su importancia, aprobó la moción de incorporación que en su momento gestionó el propio Tribunal.

Sería un órgano del organismo electoral costarricense encargado de “*promover los valores democráticos y la participación cívica de la ciudadanía*”, mediante la realización y el patrocinio de actividades de formación, investigaciones, publicaciones e intercambio de información sobre esta temática, dirigidos a la comunidad nacional o algún sector suyo en particular –que se estime prioritario en determinadas circunstancias–, quedando expresamente habilitado para coadyuvar con los partidos en sus esfuerzos internos de capacitación, para suscribir acuerdos de cooperación técnica y académica y para establecer un centro de documentación especializado.

Aunque adscrito al Tribunal Supremo de Elecciones, se le dotaría de “*personería jurídica instrumental*”, lo que permitirá canalizar eficientemente donaciones provenientes de la cooperación internacional y de instituciones y personas nacionales para, de esta manera, superar las tradicionales limitaciones presupuestarias que normalmente acongojan a la organización electoral como parte que es del Estado.

Su administración superior se confiaría a una dirección ejecutiva, cuyo titular sería funcionario del Tribunal, pero se le sometería a la dirección de un Consejo Académico, integrado por un representante de la Asamblea Legislativa, otro del Consejo Nacional de Rectores y, finalmente, uno del electorado costarricense, a designar por el propio Tribunal. Esta instancia sin duda servirá como vaso comunicante con el sector académico, el político y la ciudadanía en general, sentándose con ello las bases de una más adecuada vinculación institucional con esos entornos y promoviendo la ruptura de los modelos de asilamiento aún vigentes.

IV. A MODO DE CONCLUSIÓN: RETOS Y RUTAS DE LA FORMACIÓN ELECTORAL PARA LA DEMOCRACIA

Una vez hechas las precisiones conceptuales con que arrancamos, de diagnosticar el estado actual de la formación electoral en Costa Rica y de señalar los proyectos que intentan fortalecerla, estamos en condiciones de hacer un esfuerzo de síntesis y bosquejar algunos retos

y rutas deseables de esa formación para que sea un factor valioso de afianzamiento democrático regional.

Hemos dejado expuesto cómo la autonomía de los organismos electorales es una garantía democrática que pretende asegurar comicios justos, libres y transparentes, al ser organizados y arbitrados por organismos especializados e imparciales.

Sus actividades de capacitación son por ende parte de su competencia esencial, en tanto promueven condiciones de excelencia y profesionalismo de sus funcionarios (capacitación institucional), así como el desempeño eficiente de los actores de los procesos electorales (capacitación electoral).

Dado que la capacidad legitimadora de los comicios también depende de una amplia participación popular, resulta de igual modo esencial que la formación electoral a cargo de los organismos electorales, también comprenda actividades de educación cívico-democrática que promuevan esa participación. Se aspira entonces a que sean también factor clave para la generación de una verdadera *“educación para la vida en democracia”*, entendida como *“un proceso integrado que busca dotar al ciudadano –individual y colectivamente entendido– de información, conocimientos, valores y prácticas que le faculten para ejercer plenamente su oficio de ciudadanía”*.²⁰

Ahora bien, las actividades formativas en general deben ser conducidas por los organismos electorales con independencia, es decir, liberados de imposiciones e interferencias indebidas de otros actores públicos y sociales. Sin embargo, ello no impide el desarrollo de planes y eventos en alianza con dichos sectores, siempre que la institucionalidad electoral conserve el control estratégico de los procesos.

De diversas experiencias vividas, pueden extraerse algunas rutas exitosas para superar las limitaciones presupuestarias que impactan negativamente los programas y proyectos de formación electoral, como lo es la suscripción de convenios de cooperación con universidades, un uso más intenso y sistemático de la web y otras facilidades tecnológicas como herramientas divulgativas de bajo costo y el diseño de fórmulas organizacionales que incentiven y faciliten la cooperación internacional.

Por último, resulta claro que la consolidación de la formación electoral que imparten los organismos electorales resulta claramente favorecida si se cuenta con un plan general que dote a los respectivos procesos de coherencia, continuidad y sostenibilidad; y si se prevé una plataforma administrativa que centralice el diagnóstico de necesidades y la planificación, ejecución y evaluación de las actividades. También es valioso, en ese mismo orden de ideas, involucrar actividades formativas que refuercen los declinantes programas de capacitación de los partidos políticos, lo cual podría inducir buenas prácticas de éstos en ámbitos tan relevantes

20 Núñez, 1999: 177.



como el de su democracia interna. Igualmente propicio resulta disponer de un centro de documentación adecuado, programas de investigación y mecanismos eficaces de divulgación, que apoyen y alimenten la formación electoral.

V. BIBLIOGRAFÍA CITADA

Alanis, María del Carmen. *Investigación, documentación y difusión en materia electoral*. En: Capacitación cívica y electoral, Colección "Cuadernos de CAPEL" N° 44, San José: IIDH/CAPEL, 1999, pp. 117-159.

Hernández, María del Pilar. *Autonomía de los órganos electorales*. Tomado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/refjud/cont/1/rjf/rjf9.htm>], 10 de marzo de 2008.

Lobos S. (Judith). *La capacitación de los organismos electorales: la organización, conducción y evaluación*. En: Capacitación cívica y electoral, Colección "Cuadernos de CAPEL" N° 44, San José: IIDH/CAPEL, 1999, pp. 77-91.

Núñez Vargas, Eduardo. *Desafíos del trabajo de educación ciudadana: la colaboración entre organismos electorales, partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil*. En: Capacitación cívica y electoral, Colección "Cuadernos de CAPEL" N° 44, San José: IIDH/CAPEL, 1999, pp. 161-197.

Orozco Henríquez, Jesús. *Sistemas de justicia electoral en el derecho comparado*. En: Sistemas de justicia electoral: evaluación y perspectivas, México, IFE : PNUD : UNAM : IFES : IDEA International : TEPJF, 2001, pp. 45-58.

Sobrado González, Luis Antonio. *Educación cívico-democrática y su abordaje a través del IFED*. En: Revista de Derecho Electoral [publicación electrónica del T.S.E., <http://www.tse.go.cr/revista/revista.html>], San José, N° 5, primer semestre de 2008.

Sobrado González, Luis Antonio. *La justicia electoral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IJSA, 2005.

Sobrado González, Luis Antonio. *Tendencias de la justicia electoral latinoamericana y sus desafíos democráticos*. En: Revista de Ciencias Jurídicas, San José, N° 109, enero-abril 2006, pp. 155-183.



Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral*

Hugo Picado León**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de abril del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de junio del 2008.

Resumen: Este artículo argumenta acerca de la importancia que tiene para el derecho electoral el conocimiento de la teoría sobre los sistemas electorales y sus elementos. En primer término, se procura definir el sistema electoral, tanto en su sentido amplio como en su sentido estricto. La segunda sección se refiere a la relación de la teoría sobre el sistema electoral para el derecho. En el siguiente apartado se describen los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y sobre la representación. En la cuarta y la quinta sección se explican los elementos del sistema electoral en sentido estricto y la administración electoral, respectivamente. Finalmente, en la sexta sección se mencionan algunas líneas de análisis referente al diseño y reforma del sistema electoral.

Palabras claves: Sistemas electorales / Administración electoral / Partidos políticos / Representación política.

Abstract: Article argues about the importance that knowledge of Electoral Systems Theory and its components have for Electoral Law. First, it procures to define the Electoral System, both in its broad and strict sense. Its second section refers to the relation of the Electoral System Theory for the Law. The following section describes the effects of the Electoral System on the Party System and on the Representation System. In the fourth and fifth section it explains the elements of the Electoral System in strict sense and the Electoral Administration, respectively. Finally, in the sixth section it mentions some lines of analysis concerning the Electoral System design and reform.

Key words: Electoral systems / Electoral administration / Political parties / Political representation.

* Ponencia presentada en el "Seminario de Especialización en Derechos Humanos y Derecho Constitucional" organizado por la Escuela Judicial de Costa Rica, la Universidad de Costa Rica, la Oficina de Derechos Humanos de España y la Universidad de Jaén, España. San José, Costa Rica, 28 de Febrero de 2008.

** Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos del Instituto Interuniversitario de Iberoamérica en Salamanca, España. Diplomado en Estudios Avanzados (DEA) y Candidato a Doctor en Procesos Políticos Contemporáneos por la Universidad de Salamanca. hpicado@tse.go.cr.

INTRODUCCIÓN

El avance sistemático de la investigación sobre el papel de los sistemas electorales en la política democrática ha sido sumamente reciente. En 1950 Maurice Duverger se quejaba del muy escaso número de estudios serios y profundos sobre los sistemas electorales. En 1968 Stein Rokkan seguía lamentando la misma indiferencia. Ya en 1986 Duverger recordaba que su teoría estuvo latente hasta mediados de los setentas y que sólo revivió a mitad de los ochentas. Los libros de Douglas Rae (1971) y Dieter Nohlen (1981) seguían señalando la carencia de fuentes comparadas y de desarrollo teórico. Lijphart (1984) calificó al estudio de los sistemas electorales como el campo más subdesarrollado de la ciencia política. A su juicio, sólo cabía citar una docena de libros relevantes en los anteriores cincuenta años. Sin embargo, desde la obra de Lijphart, el panorama ha cambiado radicalmente. En las últimas dos décadas el estado de la cuestión ha mejorado espectacularmente (Grofman 2004:11). La revista *Electoral Studies* constituye un ejemplo del novedoso interés en el tema, pues desde su creación ha publicado una gran cantidad de artículos que, sumados a la abundante literatura ha enriquecido considerablemente los enfoques y perspectivas teóricas ¹.

La investigación sobre los sistemas electorales se ha centrado principalmente en su condición de variable explicativa, y más particularmente en sus consecuencias políticas sobre los sistemas democráticos, los sistemas de partidos, los gobiernos y las características de la representación política (Lijphart 1985:7-9). Por otra parte, los sistemas electorales también han sido analizados como variable dependiente, a fin de determinar cuáles son las razones por las que algunos países optan por sistemas electorales mayoritarios mientras otros prefieren los de representación proporcional y, entre estos últimos, por qué algunos son más permisivos que otros (Cox: 2004) ².

El objetivo del presente artículo es netamente teórico, pues se pretende esbozar un estado de la cuestión sobre el estudio del sistema electoral y sus implicaciones jurídicas. En la primera

1 Respecto a la situación antes de los años ochentas: *“La literatura existente se caracterizaba además por ser sumamente escasa, por tener un enfoque descriptivo más que analítico, por centrarse en un solo país antes que en una comparación de varios de ellos, por adoptar posiciones polémicas cuando no sesgadas a favor de un sistema electoral particular y por refugiarse en meros ensayos en vez de contribuir a la producción de libros teórica y empíricamente relevantes” (Lijphart 1985:3).*

2 *“En este sentido, la literatura sobre los sistemas electorales es en la actualidad una de las áreas más amplias y desarrolladas de la ciencia política. En su haber se cuentan precisamente algunas de las conclusiones más sólidas que han establecido los politólogos, como, por ejemplo, la dependencia del número de partidos y la fragmentación de los sistemas de partidos respecto a la magnitud de las circunscripciones.” (Montero y Lago 2005:3).*



sección se define el concepto de sistema electoral, tanto en su sentido amplio como en su sentido estricto. La segunda sección se refiere a la relación de la teoría sobre el sistema electoral para el derecho. En el siguiente apartado se describen los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos y sobre la representación. En la cuarta y quinta sección se explican los elementos del sistema electoral en sentido estricto y la administración electoral, respectivamente. Finalmente, en la sexta sección se mencionan algunas líneas de análisis referente al diseño y reforma del sistema electoral.

1. *Concepto de Sistema Electoral*

Las variadas definiciones disponibles en la literatura sobre sistemas electorales se pueden agrupar en dos grandes vertientes. Las definiciones del sistema electoral en *sentido amplio*, por una parte, tienden a ser más heterogéneas, dependiendo de las variables a las que cada autor preste mayor atención. Por otro lado, el concepto de sistema electoral en *sentido estricto* es bastante más unívoco y preciso, al menos desde el trabajo de Lijphart (1994), pues se le ha referido al conjunto de mecanismos utilizados para la conversión de votos en escaños. Es decir, el conjunto de instituciones y reglas por las que las preferencias electorales se transforman en votos y los votos se traducen en los escaños asignados a candidatos o partidos contendientes. En su sentido amplio, el sistema electoral incluye esos mecanismos de conversión (administración electoral en sentido estricto) más la administración electoral, o sea, comprende todo “*el conjunto de leyes y disposiciones, aprobadas por las propias elites políticas, que regula de forma llamativamente estable la competición electoral entre y dentro de los partidos*” (Montero y Lago 2005:1) ³.

“Sistema electoral” es un concepto influido por la teoría general de sistemas, por lo cual alude a la existencia de un conjunto de elementos que se relacionan de manera sistémica, reaccionan ante insumos –*inputs*– y generan productos o resultados –*outputs*– (Easton 2001).

3 Vallès y Bosch (1997) distinguen, por una parte, los elementos normativos del sistema electoral, entre los que incluyen los elementos que de manera más directa se orientan a garantizar la expresión libre e igual de la voluntad de los ciudadanos, ya sea como electores o como candidatos (capacidad electoral activa y pasiva, regulación del registro/censo electoral, ordenación del proceso electoral, autoridad reguladora del proceso, regulación de las campañas, regulación de la financiación electoral, calendario de convocatorias electorales, modalidad del voto) y, por otra, los elementos más directamente relacionados con la conversión de las preferencias individuales de los electores en designación de titulares del poder (magnitud del distrito, delimitación del distrito, prorateo electoral, fórmula electoral, barrera electoral, magnitud o tamaño del órgano a elegir). Adicionalmente, estos autores señalan otros elementos del sistema que derivan del entorno sociopolítico, ligados a su evolución histórica y a sus consecuencias políticas. Nohlen (2007:295) advierte que en América Latina se suele utilizar el concepto de “sistema electoral” en sentido excesivamente amplio y confuso, a pesar de que en ciencias sociales se dispone de una definición bastante precisa.

Una alteración significativa de cualesquiera de esos elementos podría dar lugar a la aparición de un nuevo sistema. Los elementos del sistema electoral que producen efectos más significativos reciben el calificativo de *fundamentales*, cuales son la magnitud -número de escaños de una circunscripción- y la fórmula electoral –mecanismo de conversión de votos en escaños- (Lijphart 1995:43). Otros elementos básicos de los sistemas electorales son el umbral electoral, el tamaño de la Asamblea o Parlamento y el tipo, forma o estructura del voto (Lijphart 1995; Montero y Lago 2005:2) ⁴.

Cuadro I. Concepto de sistema electoral

Sistema Electoral	
Sentido amplio	
Sentido estricto	Administración Electoral
Elementos mecánicos	
Elementos psicológicos	

Fuente: Elaboración propia.

En un mismo país suelen convivir varios sistemas electorales, pues bajo un modelo electivo presidencial o parlamentario –según la forma de gobierno- operan otros muchos sistemas electorales subnacionales (Molina 2007).

2. *Sistema Electoral y Derecho Electoral*

De acuerdo con Nohlen y Sabsay (2007:27) el derecho electoral comprende, además de las normas jurídicas de distinto rango vinculadas al sufragio, una vasta teoría que paulatinamente se edifica a partir de un entramado de saberes derivados de las ciencias políticas, la sociología, la historia e, inclusive, de las ciencias de la comunicación colectiva, entre otras fuentes. Por tal razón, esos autores hacen hincapié en el carácter multidisciplinario y confluyente del derecho electoral. En la medida en que la ciencia política asume el sistema político como objeto de estudio, y que éste constituye el contexto en el cual se articula el sistema electoral, “no es casual que el ámbito de los sistemas electorales, parte integral del derecho electoral, se haya

4 En sentido amplio, los sistemas electorales se componen, según Cox (1997:28), de cuatro elementos: (i) cómo realizan los partidos la designación de sus candidatos; (ii) cómo votan los ciudadanos y cómo se cuentan sus votos; (iii) cuál es la estructura de los distritos, y (iv) cómo se traducen los votos en escaños. El segundo, tercer y cuarto elemento suelen estar determinados por las leyes electorales; el primero por una combinación de la ley electoral y las disposiciones de los partidos.

desarrollado como campo privilegiado de la ciencia política” (Nohlen y Sabsay 2007:37). Y es que en efecto, es en la forma del derecho electoral que el sistema electoral se materializa y existe. En otras palabras, los sistemas electorales existentes requieren necesariamente un sustrato normativo eminentemente jurídico. Pero también, en sentido inverso, el ensamblaje del derecho electoral como disciplina autónoma necesariamente se nutre de los diversos hallazgos de la teoría sobre sistemas electorales. Debido al vigor de esa simbiosis, es necesario que la doctrina jurídico electoral se asiente sobre la base de un profundo conocimiento de los sistemas electorales.

La importancia de la teoría sobre los sistemas electorales para el derecho electoral, se puede observar en tres momentos de la actividad jurídica:

- a) La *creación de las normas* que rigen la competencia electoral. Es decir, cuando se negocian y definen las reglas básicas del juego electoral, que abarcan la competencia electoral (entre las que se incluye la distritación, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea, el umbral, entre otros aspectos), así como la organización y administración de las elecciones (tales como el registro de electores, la inscripción de candidaturas, el financiamiento de las campañas, el diseño de las papeletas, los organismos electorales, los procedimientos de impugnación, entre otras). Ello se materializa fundamentalmente en normas constitucionales, legales y reglamentarias. Es frecuente que algunos organismos electorales cuenten con potestad suficiente para emitir reglamentos, o sea, normas que, encontrándose supeditadas a la ley, la desarrollan y detallan.
- b) La *aplicación de las normas*. El derecho electoral, en tanto rama del derecho público, está sujeto al principio de legalidad, razón por la cual toda actividad administrativa debe ser previamente autorizada por ley. En el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, los organismos electorales deben aplicar las normas jurídicas a la hora de inscribir electores, partidos y candidaturas, al acreditar fiscales y observadores de los comicios, al instruir a los ciudadanos sobre cómo ejercer el derecho al voto, al realizar el escrutinio, al hacer la declaratoria formal de resultados y, en general, al organizar todo el proceso electoral.
- c) La *resolución de disputas*. La justicia electoral supone la existencia de mecanismos de control e impugnación de los actos electorales dentro de la vía administrativa y judicial. Todo reclamo debe ser tramitado de conformidad con las normas procesales correspondientes. Las quejas, contiendas y disputas deben ser resueltas según los requisitos de fondo y forma exigidos por el ordenamiento jurídico. En ocasiones, la función de control jurisdiccional se asigna a un organismo electoral especializado, por lo que, en tales casos, la función de control administrativo y jurisdiccional se realiza de manera

concentrada. La interpretación de las normas se enriquece notablemente cuando se toma en cuenta la noción sistémica del fenómeno electoral.

3. Efectos del Sistema Electoral

Desde una perspectiva neoinstitucional, las normas electorales tienen una enorme importancia en la configuración y funcionamiento del sistema político. Las reglas electorales importan, pues tienen que ver con la determinación de los candidatos y partidos que ostentarán la representación ciudadana y que tendrán oportunidad de participar en la gestión política. Un sistema electoral puede hacer diferencia respecto a cuál partido gane y con qué margen gobierne. También determina cuáles partidos perdedores constituirán oposición efectiva y cuáles saldrán de la arena política. Otros resaltan la influencia del sistema electoral sobre el control del poder político ⁵.

El sistema electoral tiene impacto sobre:

1. El sistema de partidos. En particular, sobre el formato del sistema de partidos (número de partidos) y sobre la fragmentación del poder (concentración del poder).
2. La representación. Es decir, sobre la proporcionalidad del sistema. El impacto del sistema electoral es más fácilmente medible sobre la representación que sobre el sistema de partidos, debido a que este último se articula sobre una fractura estructural (clivajes sociales).

Aún los autores que de manera más vehemente señalan la importancia del sistema electoral, también reconocen sus limitaciones. Por ejemplo, Lijphart (1994:150) admite que el sistema electoral deja muchas incógnitas sin resolver respecto al sistema de partidos y respecto a los obstáculos culturales a reformas electorales de gran magnitud. Además apunta la existencia de constricciones morales al cambio electoral: una saludable competencia partidista exige cierta estabilidad de las reglas básicas que configuran el juego democrático. En el mismo sentido, Cox (2004:22) señala que las instituciones electorales no nos cuentan toda la historia en lo que se refiere a la coordinación electoral; la segunda parte de la situación estratégica se define por las preferencias de la élite y por la coordinación de los actores masivos, así como por las

⁵ Se entiende por neoinstitucionalismo como conjunto de teorías que comparten una serie de premisas respecto al papel de las instituciones en las ciencias sociales. Se dice que “no hay un neoinstitucionalismo sino muchos” (Gooding 2003:14), debido a que existen numerosas versiones del mismo (Peters 2003:207). En el núcleo del neoinstitucionalismo se encuentra la premisa de que las instituciones importan para la política. Los fenómenos políticos no se pueden explicar partiendo sólo de variables estructurales o psicológicas, pues es indispensable la consideración de las variables institucionales.



expectativas de los actores políticos. Sin embargo, admitir la existencia de ciertos límites al poder explicativo del sistema electoral como variable independiente, no menoscaba en nada su capacidad dilucidadora dentro de su rango de influencia⁶.

3.1. Efectos del Sistema Electoral sobre el Sistema de Partidos

A partir del paradigma hempeliano, la *escuela de Duverger* trató a los sistemas electorales como condición necesaria y a la vez suficiente para obtener determinadas configuraciones del sistema de partidos. Por ejemplo, cuando se adoptara un sistema electoral de mayoría relativa en una sociedad, sea cual fuere su estructura de *cleavages*, el resultado habría de cristalizar en un sistema bipartidista. El planteamiento duvergeriano se considera parsimonioso desde el punto de vista teórico, lo que constituye el principal activo de las conocidas como "*Leyes de Duverger*" (Montero y Lago 2005:8). Sin embargo, el mayor problema de las leyes de Duverger radica, precisamente, en que no explican los mecanismos causales que producen las correlaciones entre sistema electoral y sistema de partidos. Es decir, no explican cómo los sistemas electorales influyen en las acciones de los actores. Sartori (1994) criticó que Duverger confundiera correlación con causalidad y que tomara "asociado con" como sinónimo de "a causa de". A pesar del notable avance teórico generado por la escuela duvergeriana, los mecanismos mediante los cuales los sistemas electorales promovían determinado sistema de partidos continuaban siendo desconocidos⁷.

6 Esta capacidad explicativa del sistema electoral se ha potenciado con la incorporación de nuevas herramientas metodológicas. Por ejemplo, el análisis empírico cuantitativo ha logrado importantes avances para evaluar y predecir el comportamiento de la relación votos-escaños, con base en la fórmula electoral, el número de escaños a elegir y otras variables. El uso de tablas, gráficos y ecuaciones ha ido ganando terreno en la ciencia política, en particular, para el estudio de los sistemas electorales que ofrecen una importante cantidad de elementos mesurables cuantitativamente (Shugart y Taagepera 1999).

7 En su obra clásica, Maurice Duverger (1951) explicaba sus relaciones de causalidad utilizando la teoría de las "leyes de cobertura" planteadas por Hempel en 1942, que siguen la lógica de un silogismo y provienen de la física. Hempel consideraba que las leyes en ciencias sociales tienen una naturaleza probabilística, y no determinista, pero las explicaciones carecen de razones más que la propia ley en sí misma. Las leyes de cobertura justifican la utilización de explicaciones de *caja negra*, pues no consideran indispensable la explicación de los mecanismos que conecten al sistema electoral y al sistema de partidos.

Cuadro II. Leyes de Duverger

Sistema electoral	Efectos sobre el sistema de partidos
Representación proporcional	Pluripartidismo con partidos rígidos, estables e independientes.
Mayoría con ballottage	Pluripartidismo con partidos flexibles, dependientes y relativamente estables.
Mayoría relativa	Bipartidismo con partidos grandes e independientes que se alternan.

Fuente: Elaboración propia con base en Duverger (1951).

A partir de los años setentas, las *teorías de la elección racional* superaron la explicación basada en leyes, mediante el concepto de “mecanismos causales”. El concepto de mecanismo alude al componente de un proceso causal que interviene entre agentes y entidades con capacidades causales, por un lado, y resultados, por otro. La diferencia básica entre una ley y un mecanismo es la existente entre una correlación estática (“si x, entonces y”) y un proceso (“x conduce a y a través de los pasos a, b y c”). El *rational choice*, en consecuencia, propició un desarrollo importante en la teoría sobre sistemas electorales, ya que las explicaciones basadas en mecanismos parten del escepticismo respecto a la posibilidad de repeticiones de procesos o estructuras sociales a gran escala. En su lugar, la relación entre los mecanismos causales y sus efectos no sería fija, sino contingente.

A partir de este nuevo paradigma metodológico, los efectos de los sistemas electorales pasaron a estudiarse como *dilemas de coordinación*, es decir, como procesos a través de los cuales grupos de élites políticas y votantes coordinan sus acciones electorales para recibir más escaños en una circunscripción, o para conseguir más carteras en un gobierno. Desde tal perspectiva, los sistemas electorales establecen un método de traducción de los votos en escaños que plantea problemas de coordinación para los partidos, dado que hay menos escaños en juego que los potenciales candidatos dispuestos a ganarlos. Los candidatos que consiguen los escaños son aquellos capaces de acumular un nivel suficiente de votos, ya sea a través de (i) la persuasión de los votantes de que son mejores que los candidatos alternativos o, cuando esto no es suficiente, de (ii) la limitación del número de competidores (coaliciones), de (iii) la reducción del número de partidos a los que apoyan los votantes (voto estratégico), o de (iv) la combinación de estos dos últimos mecanismos. Los procesos de limitación de la entrada o la



fragmentación del voto descansan, pues, en la capacidad para coordinar las acciones de más de un actor político (Cox 1999:146).

Las teorías de coordinación electoral han permitido abrir la caja negra de las leyes de Duverger, para mostrar los elementos teóricos e institucionales bajo los cuales se cumplen sus predicciones. Cox (1997 y 1999) demuestra, en definitiva, que la *gravedad* duvergeriana o la capacidad reductora de los sistemas electorales, debe entenderse simplemente como un límite superior de la fragmentación: el número de partidos *viables* en los tres sistemas electorales que interesaban a Duverger –la mayoría simple, la mayoría a doble vuelta y la representación proporcional– es igual a la magnitud de distrito (M) más uno, o regla $M+1$ ⁸.

3.2. *Sistemas Electorales y Número de Partidos*

Otra de las preguntas clásicas en torno a los sistemas electorales tiene que ver con el número de partidos o la fragmentación electoral. Durante décadas se han definido dos posiciones: el *modelo institucionalista* defiende que los incentivos para la entrada en la competición de los partidos dependen exclusivamente de la permisividad o tolerancia de los sistemas electorales, o sea, de la intensidad con la que constriñen las decisiones de las elites parlamentarias y de los votantes. La magnitud de la circunscripción es, sin duda, la variable más importante, aunque también la fórmula electoral y el umbral legal tienen efectos significativos.

Por otra parte, el *modelo sociológico* sostiene que no hay una relación mecánica, sino contingente, entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Desde esta perspectiva, la variable más importante radica en la estructura de los cleavages. La fragmentación electoral sería una función de la heterogeneidad social de cada país: es decir, cuanto mayores y más intensas sean las dimensiones de división en una sociedad, mayor será la oferta partidista. Según el modelo sociológico, no se puede esperar que un mismo sistema electoral funcione de igual modo en dos países, en dos distritos o en un mismo país en momentos distintos.

8 Según Cox (1999), para que las leyes de Duverger se cumplan es necesario: (a) que los votantes sean instrumentales y miopes; (b) que las identidades de los partidos o candidatos mayoritarios sean bien conocidas; (c) que no demasiados votantes tengan una primera preferencia de partido o candidato clara y sean indiferentes al resto de competidores, y (d) que no haya un seguro ganador. Pero incluso si se satisfacen estas condiciones, pueden aparecer equilibrios no-duvergerianos cuando dos o más partidos o candidatos estén empatados por el segundo lugar, de modo que ninguno pueda ser abandonado estratégicamente.

Existe una posición intermedia o *tesis híbrida*, según la cual aquellos dos modelos son necesariamente complementarios. El número de partidos en un sistema político es el producto de la interacción entre la heterogeneidad social y la estructura electoral. Según esta posición, el número efectivo de partidos electorales o parlamentarios es el resultado de una secuencia de decisiones de varios agentes que sirven para reducir un amplio número de diferencias sociales a un menor número de cleavages, representados por distintos partidos. Este proceso tiene lugar en tres momentos consecutivos: la traducción de los cleavages en preferencias partidistas, la traducción de las preferencias partidistas en votos y la traducción de los votos en escaños⁹.

Cuadro III. Momentos y variables en el grado de fragmentación

Momentos	Variables a considerar
1. De cleavages a preferencias	Estructuras de oportunidad: <ul style="list-style-type: none"> • recursos económicos disponibles • acceso a medios de comunicación • nivel de organización preexistente
2. De preferencias a votos	voto estratégico: percepción de viabilidad sistema electoral: nivel de fortaleza
3. De votos a escaños	sistema electoral: nivel de fortaleza y efecto mecánico

Fuente: Elaboración propia a partir de Montero y Lago (2005:13-15)

Cuando se agregan estos tres momentos en una sola secuencia, el resultado es que la fragmentación electoral es producto de la necesaria interacción entre la heterogeneidad social y la permisividad del sistema electoral. Un país sólo tendrá un número elevado de partidos cuando posea numerosos cleavages (primer momento) y disponga además de un sistema electoral lo suficientemente débil (tercer momento) para permitir que los empresarios políticos creen partidos diferenciados sobre cada uno de esos cleavages (segundo momento). Por el contrario, un país tendrá pocos partidos cuando no tenga necesidad ni haya espacio para muchos (es decir, habrá pocos cleavages) o las oportunidades para crearlos sean escasas (esto es, existirá un sistema electoral fuerte). En definitiva, según Montero y Lago (2005:15), las estructuras electorales

9 En la mayoría de los modelos institucionalistas no se explica ese primer momento, obviando que la reducción de los potenciales partidos a los que realmente se forman, tienen lugar antes de que el electorado produzca un número efectivo de partidos electorales, y de que los mecanismos electorales arrojen un número efectivo de partidos parlamentarios (Montero y Lago 2005:14).



tienen una capacidad máxima para aceptar partidos, como se demuestra en la regla $M+1$, pero por debajo de este límite son los cleavages los que determinan el número de competidores.

3.3. Efectos del Sistema Electoral sobre la Representación

Aunque en términos ideales se supondría que los sistemas electorales deben garantizar la proporcionalidad, o sea, una perfecta correspondencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños obtenidos por cada partido político, la realidad es muy distinta. Todo sistema electoral tiene un efecto reductor sobre la proporcionalidad. O lo que es lo mismo, todo sistema electoral genera distorsiones a la voluntad de los electores. Los sistemas electorales se mueven siempre entre los márgenes de la desproporcionalidad, pues la proporcionalidad perfecta sólo existe en el plano teórico ¹⁰.

Hay desproporcionalidad cuando gana más el que tiene menos votos.

Si $\% \text{ votos} \neq \% \text{ escaños} \Rightarrow$ hay desproporcionalidad.

Si $\% \text{ votos} - \% \text{ escaños} = 0 \Rightarrow$ hay proporcionalidad perfecta.

Si $\% \text{ votos} - \% \text{ escaños} > 0 \Rightarrow$ el partido político ha perdido escaños.

Si $\% \text{ votos} - \% \text{ escaños} < 0 \Rightarrow$ el partido político está sobre representado.

La normativa constitucional y legal modula el nivel de desproporcionalidad del sistema electoral según la preferencia por la representatividad o la gobernabilidad del gobierno. Cuanto más representativo es el sistema electoral –por ende, más proporcional- el poder está más dividido y, en consecuencia, se requerirán mayores consensos para generar políticas públicas. En sentido inverso, cuanto menos representativo sea el sistema –y menos proporcional- el poder político se concentra reduciendo los costos en la negociación de las políticas públicas. La

¹⁰ Ha habido un gran debate sobre los índices más adecuados para medir la proporcionalidad. El de más consenso es el índice de mínimos cuadrados de Gallagher, donde la proporcionalidad es igual a la raíz cuadrada del sumatorio de los votos de cada partido menos su número de escaños al cuadrado, o bien, la raíz cuadrada del sumatorio del valor absoluto producto de los votos de cada partido, menos los escaños de cada partido, entre dos. Respecto a la desproporcionalidad, la tasa de ventaja (tv) se mide dividiendo el porcentaje de escaños entre el porcentaje de votos de cada partido. Si la tv es igual a uno, no existe desproporcionalidad. Si la tv es mayor a uno, el partido está sobre representado. Si la tv es menor a uno, el partido está subrepresentado. Es posible hacer un gráfico colocando la tasa de ventaja de cada partido en el eje de las y, mientras que en el eje de las x se coloca el porcentaje de votos de cada partido. Ello permite observar el perfil general del sistema electoral en términos de desproporcionalidad (“perfil de desproporcionalidad”). Los perfiles pueden ser muy variados; hay perfiles de valle medio, otros benefician a los minoritarios y perjudican a la banda media, mientras que otros benefician claramente a los partidos mayoritarios, etc.

excesiva fragmentación del poder puede generar mayores dificultades a la gobernabilidad, pues el gobierno pierde agilidad en su capacidad de reacción ante las exigencias ciudadanas.

El efecto reductor de los sistemas electorales se observa en sus niveles de desproporcionalidad. Toda diferencia entre el número de los partidos que obtienen votos es diferente al número de partidos que obtienen escaños, es consecuencia del efecto reductor. Si el sistema electoral es muy “fuerte”, puede eliminar a muchos partidos. Cuando hay muchos partidos políticos con representación parlamentaria el poder está muy distribuido, cuando hay pocos partidos políticos el poder estará concentrado ¹¹.

4. *Elementos del Sistema Electoral en Sentido Estricto*

Según su impacto sobre la representación y sobre el sistema de partidos, es posible identificar cuatro elementos fundamentales del sistema electoral y otros cuatro de importancia relativamente menor (Lijphart 1994). El grado de incidencia relativa de cada uno de los elementos en un contexto determinado, depende de aspectos coyunturales e históricos (Nohlen 2007). Los cuatro elementos básicos del sistema electoral son la magnitud del distrito o circunscripción electoral, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea y el umbral electoral. Los cuatro elementos adicionales son la estructura del voto, el ciclo electoral, la desigualdad del voto (o *malapportionment*) y las coaliciones.

Cuadro IV. Elementos del sistema electoral en sentido estricto, tipos y efectos.

Tipos de elementos	Elementos del sistema electoral	Efectos
FUNDAMENTALES	Circunscripción electoral Fórmula electoral Tamaño de asamblea Umbral electoral	Predominantemente mecánicos
ADICIONALES	Estructura del voto Ciclo electoral Desigualdad del voto Reglas sobre coaliciones	Predominantemente psicológicos

Fuente: Elaboración propia con base en Lijphart (1994).

11 Ello se mide con un índice de fragmentación electoral que calcula la probabilidad de que elegidos dos electores al azar, cada uno vote por un partido político diferente. Asimismo, el índice de fragmentación parlamentaria permite observar la probabilidad de que, sacados dos diputados al azar, correspondan a dos partidos diferentes.



Los efectos de los primeros cuatro elementos son *mecánicos*, es decir, operan directamente sobre la representación, independientemente del comportamiento de los actores. Entre los cuatro elementos adicionales suelen aparecer también efectos psicológicos, que afectan las estrategias tanto de los partidos como de los electores. Los efectos *psicológicos* influyen sobre la decisión de voto, mientras que su influencia sobre la representación es tan sólo indirecta. El efecto mecánico genera consecuencias de manera inmediata, mientras que el impacto psicológico requiere al menos dos elecciones para comenzar a operar. El voto psicológico presupone que el elector vote racionalmente ¹².

4.1. La magnitud del distrito o circunscripción electoral

La magnitud del distrito es el elemento más importante de todos. Inclusive es más decisivo que la fórmula electoral. La magnitud se refiere al número de cargos que se eligen en un distrito electoral. Por distrito –o circunscripción- se entiende el colectivo de personas cuyos votos se toman en cuenta para definir los escaños, definidos normalmente por la división territorial. Sin embargo, a veces la circunscripción electoral no concuerda con delimitaciones geográficas: el *gerrymandering*, por ejemplo, consiste en la práctica de manipular la distribución geográfica de los distritos electorales, con el objeto de alterar los resultados de una elección, en cuyo caso, la distritación se realiza buscando a determinados electores. Dado que la magnitud se observa a nivel de distrito, no se puede hacer un estudio partiendo del nivel nacional; es indispensable analizar el impacto a nivel de circunscripciones.

La magnitud tiene efectos sobre la proporcionalidad, pues si aumenta la magnitud, aumenta la proporcionalidad e, inversamente, si disminuye la magnitud, se incrementa la desproporcionalidad. Por tal razón, a un partido pequeño le resulta más favorable competir en circunscripciones grandes. Las magnitudes pequeñas, de uno a cinco escaños, son muy poco proporcionales: las circunscripciones uninominales favorecen al partido mayoritario, las binominales benefician a la segunda fuerza electoral y los distritos trinominales favorecen al tercer partido más votado. Las magnitudes medianas, de cinco a diez escaños, tienen un

12 El efecto psicológico es más difícil de medir que el efecto mecánico. El principal instrumento para su análisis lo constituyen las encuestas postelectorales. Algunos indicadores del efecto psicológico son el comportamiento en el tiempo del porcentaje de voto desperdiciado y del índice de desproporcionalidad. El porcentaje de voto desperdiciado se refleja en el porcentaje de votos a partidos que no hayan obtenido representación. Si a lo largo de varias elecciones se reduce el porcentaje de voto desperdiciado, sin existir reformas significativas al régimen, hay un claro indicador de voto psicológico, pues el elector racional tiende a votar de manera estratégica. Por su parte, si el índice de desproporcionalidad desciende a lo largo del tiempo, sin existir reformas significativas al régimen, la mejor explicación es que el votante está eligiendo estratégicamente.

impacto más variado: a veces funcionan como las pequeñas y a veces como las grandes. Las magnitudes grandes, mayores a diez escaños, son las más proporcionales.

4.2. La fórmula electoral

La fórmula electoral es el procedimiento matemático que permite convertir los votos en escaños. Es el segundo elemento de mayor influencia, después de la magnitud. Las fórmulas electorales se dividen en mayoritarias y proporcionales. Las fórmulas mayoritarias generalmente están asociadas a circunscripciones uninominales, donde el que obtiene más votos gana el escaño. Las fórmulas proporcionales sirven para distribuir escaños en magnitudes mayores a uno, y se subdividen en fórmulas de medias más altas y fórmulas de cuotas o restos mayores. Las fórmulas de medias más altas operan con una serie de divisores a partir de los cuales se distribuyen los escaños. Sus dos modalidades más conocidas son la fórmula D'Hont y la Sainte Langüe modificada. Por otra parte, entre las fórmulas de cuotas o restos mayores destacan la Hare, la Droop y la Imperiali.

La fórmula D'Hont divide los votos de cada partido entre la secuencia de números enteros y reparte los escaños a los resultados más altos. La Sainte Langüe utiliza la secuencia de números impares. La Sainte Langüe modificada divide entre 1,4 y luego sigue dividiendo entre los números impares a partir de 3. Estas fórmulas de medias más altas son más desproporcionales, siendo D'Hont la más desproporcional entre las proporcionales, pues es muy restrictiva y beneficia más a los partidos mayoritarios. Sainte Langüe modificado resulta ser la más proporcional entre estas fórmulas de medias más altas, pues manteniendo constantes el número de votos y la magnitud del distrito, siempre beneficiará a más partidos pequeños.

Entre las fórmulas proporcionales de restos mayores, la Hare divide el total de votos válidos del distrito entre la magnitud y otorga un escaño a los partidos por cada cuota que obtengan. Si repartidas las cuotas quedan escaños por adjudicar, entonces se reparte por restos mayores. La fórmula Droop, por su parte, divide los votos totales entre la magnitud más uno, mientras la Imperiali divide los votos totales entre la magnitud más dos. Cuanto más elevado es el denominador, las cuotas van a ser más pequeñas, lo cual beneficia a los partidos más grandes. Por tal razón, la fórmula Hare es la más proporcional.



4.3. Tamaño de la asamblea

El tamaño de la asamblea, u órgano representativo, se refiere al número total de cargos a elegir para completarla. Por ende, el tamaño de la asamblea es igual a la suma de todas las magnitudes. Dicho tamaño depende del diseño institucional de la asamblea a integrar y afecta directamente la proporcionalidad del sistema. Cuanto mayor sea el tamaño de la asamblea, mayor será la proporcionalidad e, inversamente, cuanto menor sea el tamaño de la asamblea, aumenta la desproporcionalidad. Es decir, al incrementar el número total de cargos a elegir, mejora la proporcionalidad y la representación de minorías, aún cuando la fórmula electoral se mantenga inalterada. Ello juega a favor del argumento de aumentar el tamaño de las asambleas; el problema es que esa medida normalmente es impopular.

4.4. Umbral electoral

El umbral electoral es la barrera mínima –o número mínimo de votos- bajo la cual es imposible obtener representación. El umbral puede ser legal o efectivo. El umbral legal, que como su nombre indica lo dispone la ley, pretende evitar la fragmentación excesiva del sistema, es decir, que algunos partidos obtengan escaños con muy bajo número de votos. Hay países donde los partidos que no alcancen el umbral son excluidos del registro de partidos y deben inscribirse de nuevo para poder participar en las siguientes elecciones.

El umbral efectivo es el porcentaje de votos que necesita un partido en la realidad para obtener escaños. Es una barrera práctica que resulta del funcionamiento del sistema y está vinculada al umbral legal y a la magnitud del distrito. Este umbral efectivo se ubica entre el umbral de inclusión –porcentaje mínimo de votos que requiere un partido para obtener un escaño en circunstancias favorables- y el umbral de exclusión –porcentaje máximo de votos que podrían no ser suficientes para obtener escaños en las circunstancias más desfavorables posibles-. La influencia del umbral es importante en magnitudes pequeñas, no así en magnitudes grandes, en las cuales el porcentaje de votos necesarios para obtener un escaño se reduce significativamente¹³.

13 El umbral efectivo es el mejor indicador de cuán restrictivo es un sistema y se calcula dividiendo 75 entre la magnitud más uno.

4.5. La estructura del voto

Por estructura del voto se entiende la forma por cuyo medio se ejerce el sufragio: si se vota por candidatos o por listas y si las listas son abiertas o cerradas, bloqueadas o no bloqueadas. La boleta o papeleta electoral puede estar dirigida a partidos o a candidatos individuales. Se denomina lista abierta aquella en la que se vota por candidatos. En la lista cerrada se vota por partidos. La lista bloqueada obliga a seguir el orden en que se colocan los candidatos de cada partido en la papeleta para la adjudicación de escaños. La lista no bloqueada permite al elector reacomodar la lista mediante el uso del voto preferente. De esta forma, el sistema electoral no sólo determina cuáles partidos ostentarán representación, sino también quiénes dentro del partido, mediante el tipo de lista.

El efecto de la estructura del voto es fundamentalmente psicológico, lo cual implica al menos dos requisitos: a) más tiempo que el efecto mecánico, al menos dos elecciones, y b) racionalidad por parte de los actores electorales (partidos y electores). Este efecto psicológico se manifiesta en estrategias (voto estratégico y voto útil), por parte de partidos y electores, que inciden en la decisión de voto. El impacto psicológico se produce fundamentalmente en magnitudes pequeñas, pues las circunscripciones grandes, por ser más representativas, generan menos incentivos para el voto estratégico. El efecto psicológico afecta también las estrategias de los partidos. Si el sistema de listas es abierto o no bloqueado, es posible que haya mayores disputas a lo interno de los partidos. Frente a las listas, los partidos pueden decidir estratégicamente entre tres opciones: infranominar, supranominar o ajustar el número de candidatos a sus posibilidades electorales. La decisión dependería, en alto grado, de las expectativas electorales del partido.

4.6. El ciclo electoral

El ciclo electoral afecta dependiendo si la forma de gobierno es o no presidencialista, pues alude a si las elecciones del presidente y del congreso son o no simultáneas. En tal caso las elecciones presidenciales son las de primer orden, mientras que las parlamentarias aparecen como elecciones de segundo orden. Según el ciclo electoral, las elecciones pueden ser concurrentes o no concurrentes. Cuando las elecciones son concurrentes, la elección de primer orden ejerce un efecto arrastre sobre la de segundo orden y hay más posibilidad de obtener mayoría gubernamental en el parlamento.

Dentro de las elecciones no concurrentes, es importante el momento en que se realicen las elecciones, que puede ser: a) durante la denominada “luna de miel”, en el período próximo



siguiente a las elecciones de primer orden, b) a mitad de período, y c) antes de las elecciones presidenciales. Normalmente, la posibilidad de obtener mayoría legislativa disminuye según avance la legislatura, pero existen otras variables muy fuertes tales como las características del votante. Si el votante es poco alineado, el ciclo electoral ejerce mucho impacto, en cambio, si el votante es muy alineado el ciclo electoral ejerce un impacto reducido.

Cuadro V. Efectos de las elecciones según el ciclo electoral.

Elección	Modalidad	Efectos
Simultáneas	Por mayoría relativa	Voto estratégico: concentración del voto en candidatos con mayor opción. Voto arrastre: transferencia de votos de candidatos a partidos. Mayor gobernabilidad: Presidente con apoyo parlamentario mayoritario o sólido. Tendencia al bipartidismo: alta coordinación electoral, pocos partidos relevantes.
	Por mayoría relativa especial	Voto estratégico. Voto arrastre. Tendencia al bipartidismo y a mayor gobernabilidad: similar a mayoría relativa con gran influencia de expectativas
	Por mayoría absoluta	Dispersión de voto: más voto para partidos minoritarios en miras de negociación para segunda vuelta. Voto arrastre. Menos gobernabilidad: presidente con escaso apoyo parlamentario
Separadas	De comienzo de período	Favorece al partido de gobierno y a tercera fuerza Mayor gobernabilidad: facilita el apoyo parlamentario al presidente.
	De mitad de período	No existe el arrastre. Presidentes sin apoyo mayoritario. Mayor representatividad: menos voto estratégico.
	De final de período	Influencia del clima electoral presidencial. Mayor desgaste afecta al partido de gobierno. Atenúa el cambio político.

Fuente: Elaboración propia, con base en Molina (2001).

4.7. La desigualdad del voto (*malapportionment*)

La desigualdad del voto o, en inglés, *malapportionment*, consiste en el prorrateo desviado que perjudica a algunos electores en función de su lugar de residencia, y beneficia a otros residentes en distinto sitio. Para que todo voto valga lo mismo se requeriría que el número de escaños por circunscripciones se realizara en estricto apego al porcentaje de población de las mismas en relación con el total nacional. Sin embargo frecuentemente el prorrateo no se hace así. En la medida en que la distribución de escaños por circunscripciones no corresponde con el número total de electores inscritos en cada una, se genera mayor desigualdad del voto. De esta manera, a pesar del principio de que todo voto vale igual, los votos de las personas tienen distinto valor dependiendo del distrito electoral en que se encuentren inscritas. Si el prorrateo presenta oscilaciones de importancia de un distrito a otro, afecta a la representatividad¹⁴.

4.8. Las coaliciones

Las coaliciones electorales son previas a las elecciones, a diferencia de las coaliciones parlamentarias, y suponen la presentación de candidaturas conjuntas y la coincidencia sobre algunos aspectos programáticos básicos. Una legislación permisiva con las coaliciones beneficia a los partidos políticos pequeños. En cambio, ante trámites legales complicados y consecuencias gravosas para la coalición, los partidos preferirán lanzarse a la competencia política de manera independiente. Normalmente los sistemas mayoritarios tienden a favorecer más la formación de coaliciones, con el objeto de que los partidos que acudan a las elecciones lo hagan en mejores condiciones. También son importantes las coaliciones estratégicas, especialmente cuando existe la posibilidad de doble vuelta (*ballotage*).

¹⁴ La desigualdad del voto se mide mediante el “índice de desviación” que divide el porcentaje de la población de un distrito entre el porcentaje de escaños del mismo. Si el resultado de la operación es =1, no habría desviación en la circunscripción.

Cuadro VI. Elementos y efectos del sistema electoral en sentido estricto.

Elementos		Efectos
Fundamentales	Circunscripción	A mayor magnitud, mayor proporcionalidad. A menor magnitud, mayor desproporcionalidad.
	Fórmula	Las fórmulas mayoritarias son las menos proporcionales. Entre las fórmulas proporcionales, las de media más alta (Hare, Droop, Imperiali) son más proporcionales que las de divisores (D'Hont, Sainte Langüe).
	Tamaño de asamblea	A mayor tamaño, mayor proporcionalidad. A menor tamaño, mayor desproporcionalidad.
	Umbral	Cuanto más alto el umbral, mayor desproporcionalidad. El umbral influye mucho en magnitudes pequeñas. Bajos umbrales favorecen la fragmentación partidaria.
Adicionales	Forma del voto	El sistema de listas bloqueadas y cerradas incentiva el voto estratégico y el voto útil. Si el sistema de listas es abierto o no bloqueado, es posible que haya mayores disputas a lo interno de los partidos.
	Desigualdad del voto	Afecta la representatividad. Afecta la posición estratégica del elector que padece mayores niveles de desviación.
	Ciclo	Tiene efectos psicológicos que se reflejan en el voto estratégico, el voto arrastre y el nivel de dispersión. Si las elecciones son simultáneas suele haber mayor gobernabilidad; si las elecciones son separadas, suele haber mayor representatividad.
	Coaliciones	Legislación más permisiva beneficia a los partidos pequeños. Legislación más restrictiva beneficia a los partidos grandes.

Fuente: Elaboración propia con base en Lijphart (1994) y García Díez (2005).

5. *La Administración Electoral*

Aparte de los elementos que conforman el sistema electoral en sentido estricto, es fundamental analizar a la administración electoral como variable adicional del sistema electoral en sentido amplio. El concepto “administración electoral” tiene dos dimensiones: a) la relativa a los órganos *encargados de la organización, dirección y control* de los procesos electorales, y b) la atinente a las *actividades y procesos* necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Aunque la relación entre ambas acepciones es estrecha, hay que distinguir entre la connotación institucional y las cuestiones de gestión, para comprender los alcances del concepto de administración electoral en sus dimensiones sujeto-acción y órgano-procedimiento. En su sentido institucional, “administración electoral” alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones. Puede abarcar uno o varios organismos, según el diseño electoral de cada país. Los agentes encargados de la administración electoral suelen contener divisiones o departamentos especializados en la planificación estratégica de las elecciones, la organización, dirección y control de las fases del proceso electoral, la organización y capacitación del personal, la administración financiera, la consultoría jurídica, el registro de electores, la publicidad, la logística y el procesamiento de datos¹⁵.

La legislación normalmente define cuáles son los *organismos electorales*, entre los cuales destacan, por su jerarquía, los tribunales electorales (con funciones administrativas y eventualmente jurisdiccionales). Existe fuerte evidencia acerca del importante rol de los organismos electorales profesionales e independientes sobre los resultados electorales en Latinoamérica, pero siempre tomando en cuenta el contexto en que los mismos operan (Hartlyn, McCoy y Mustillo:2003)¹⁶.

15 Ver López Pintor 2000:9.

16 En términos comparados, es posible establecer varias tipologías, entre ellas: 1) En consideración a su permanencia, se distingue entre organismos temporales o permanentes. 2) Según su relación y grado de dependencia con el poder ejecutivo, se puede distinguir entre los modelos donde la administración electoral corresponde a un organismo independiente del poder ejecutivo, corresponde al gobierno bajo la supervisión de otro organismo, o corresponde por entero al gobierno. 3) Según el grado de influencia de los partidos políticos, se distingue entre organismos con integración partidaria –total o parcial- y organismos sin representación partidaria. 4) Según ejerzan o no funciones jurisdiccionales, se puede distinguir entre organismos netamente administrativos y organismos administrativos con funciones jurisdiccionales. 5) Según su nivel de autonomía, se pueden clasificar según la forma de designación de sus integrantes, el grado de autonomía financiera, el nivel de control de sus actos por parte de órganos políticos, etc.



Por otra parte, en su acepción adjetiva, la administración electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados, esbozados por el régimen electoral, que tienen por objeto la designación de cargos públicos mediante la realización material de elecciones. Entre esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan la convocatoria a elecciones, la inscripción de candidaturas, la elaboración del padrón electoral, la campaña política, la formación de juntas electorales, la jornada electoral, el escrutinio y la declaratoria formal de candidatos electos. En esta dinámica, cada vez es más relevante el tema de la incorporación de nuevas tecnologías por parte de la administración electoral ¹⁷.

La administración electoral, en sus dos dimensiones, puede ser analizada como objeto de diseño institucional o como variable independiente respecto a otros componentes del sistema político. Hay motivos para suponer que la administración electoral tiene capacidad para influir sobre el comportamiento electoral, el sistema de partidos, las actitudes políticas, la campaña electoral y, en general, sobre la estabilidad del sistema político. Por ejemplo, con base en el estudio de varios sistemas presidencialistas, Lehoucq (2002:29) argumenta que sólo cuando los partidos delegan la administración electoral a un tribunal autónomo, se evita la posibilidad de que los conflictos electorales generen inestabilidad política. Ello contradice la teoría clásica de la administración electoral, según la cual con sólo asignar la administración de las elecciones al poder ejecutivo y la declaratoria de resultados al poder legislativo se garantiza la amplia aceptación de los resultados electorales. Esa teoría clásica, cuyo origen decimonónico se remonta a una época en que no estaban tan claramente configurados los sistemas de partidos, frecuentemente ha entrado en crisis cuando un mismo partido político ha controlado el ejecutivo y el legislativo.

Por otra parte, retomando la argumentación de Cox (2004), es oportuno estudiar la influencia de la administración electoral sobre el sistema de partidos. En el caso latinoamericano, Alcántara (2004) señala la importancia de las elecciones para la consolidación de los partidos. Además, una investigación sobre los problemas de la administración electoral en los Estados Unidos, confirma que los procedimientos de elección influyen en los resultados de las elecciones, que esos procedimientos preestablecidos reflejan ciertos valores políticos de las élites que

17 Ver López Pintor 2000:18.

diseñan los regímenes electorales, y que esos procedimientos pueden ser manipulados con el objeto de favorecer determinado resultado¹⁸.

Schaffer (2002:80) sostiene que no necesariamente las elecciones “limpias” son más inclusivas, pues existen mecanismos presuntamente “limpios”, que permiten limitar la participación electoral a ciertos sectores, tales como determinado diseño de papeletas que dificultan el ejercicio del voto a sectores de bajo nivel educativo. Por su parte, Lehoucq y Wall (2004) muestran cómo, aún en un estudio de participación política donde se privilegian los factores socioeconómicos, aparece como aspecto relevante un elemento de carácter institucional-espacial (la distancia que tiene que recorrer el elector para ejercer el voto ante las juntas electorales), que depende de una decisión de la administración electoral. En otro estudio, realizado con base en una muestra de diecisiete países latinoamericanos durante la década de los ochentas, Pérez-Liñán (2001:294) comprueba la profunda influencia de los mecanismos de registro electoral (conformación del padrón), del sistema de voto obligatorio y del nivel de competencia partidaria, sobre los niveles de participación electoral, y concluye que esos bajos niveles principalmente son resultado de la ineficacia de los sistemas de registro latinoamericanos, lo cual también es tarea típica de la administración electoral.

6. *Diseño de los Sistemas Electorales*

El sistema electoral es un producto histórico que exige, como mínimo, un acuerdo entre las élites políticas encargadas de dictar las normas a partir de las cuales se designen los cargos públicos. Para Lijphart (1994:139) hay dos preguntas fundamentales: cuán efectiva puede ser la manipulación del sistema electoral y cuán capaces y dispuestos se encuentran los políticos para manipular el sistema electoral. Sartori (1994) asimila la elaboración de normas constitucionales a la ingeniería, en particular a lo que tiene que ver con las máquinas, su mecánica, su diseño y su funcionamiento¹⁹.

18 Un significativo cuestionamiento de la teoría clásica se encuentra en Lehoucq 2002:42. Sobre la importancia de las elecciones para la consolidación de los partidos latinoamericanos se ha dicho que: “El paulatino incremento del grado de confianza en los procesos electorales, más limpios, iguales, libremente competitivos y técnicamente mejor implementados que nunca, ha sido un claro factor determinante del asentamiento de las maquinarias partidistas que se mueven en un terreno más seguro, de mayor certidumbre y confiabilidad.” (Alcántara 2004:229). Thompson 2002:186 ofrece un detallado análisis de los problemas de la administración electoral en los Estados Unidos, con particular referencia a las elecciones de 2000.

19 Esa metáfora resulta apropiada para ilustrar la concepción de instituciones como estructuras que operan con base en incentivos. Sin embargo, un determinado diseño institucional nunca garantiza la necesaria producción de determinados resultados.



Las principales líneas de investigación sobre los sistemas electorales han ido incrementando su atención en la forma en que los políticos interactúan en el rediseño de las reglas de juego para la competición electoral. Esto supone, según la expresión de Colomer (2004), ver *las leyes de Duverger "cabeza abajo"*, pues en este caso serán las características del sistema de partidos las que sirvan para explicar la selección de determinados sistemas electorales. A finales de la década de los noventa se comenzó a prestar atención a las razones por las que algunos países tienen sistemas mayoritarios y otros proporcionales, así como al por qué de las diferencias entre estos últimos. Si los sistemas electorales efectivamente influyen en la conformación de los sistemas de partidos, resulta lógico pensar que las élites políticas defienden sus preferencias a la hora de revisar el diseño del sistema electoral ²⁰.

En el análisis de los mecanismos de diseño y reforma de los sistemas electorales han jugado un papel fundamental las aproximaciones desde la teoría de la elección racional. Boix (1999) plantea que la selección de sistemas electorales es el resultado de las decisiones estratégicas de los partidos en el poder, para maximizar su representación parlamentaria, de acuerdo con sus expectativas sobre los problemas de coordinación de diferentes reglas electorales. La adopción de la representación proporcional dependería del pulso entre los viejos y los nuevos partidos, de su capacidad para coordinarse o para bloquear el crecimiento de otros ²¹.

Para Colomer (2004:25) los cambios en el sistema electoral reflejan los cálculos partidarios de la ventaja relativa mediada por el contexto estratégico en el que los mismos partidos se encuentran. La decisión sobre los sistemas electorales parece seguir lo que podría llamarse *regla de micro-mega*, según la cual el grande prefiere lo pequeño y el pequeño prefiere lo grande:

20 Algunos autores se han interesado en las condiciones necesarias para la reforma electoral. Según Shugart y Taagepera (1999), uno de los principales objetivos de las elecciones es suplir un marco institucional estable para la expresión de distintos puntos de vista. En ese sentido es ventajoso el sistema que, aunque imperfecto, haya sido aplicado por un extenso período, sobre uno nuevo que no sea adecuadamente conocido por la población. La familiaridad favorece la estabilidad, mientras que los cambios la reducen temporalmente, mientras los partidos, los candidatos y electores llegan a conocer sus particularidades. Los cambios innecesarios al sistema electoral pueden generar inestabilidad, por lo que sólo se justifican cuando las reglas existentes generen una seria distorsión a la voluntad popular, o causen considerable confusión.

21 El postulado de Boix ha sido objeto de críticas y reformulaciones significativas. Colomer (2003, 2004) utiliza el mecanismo de los cálculos estratégicos de las élites para explicar la adopción de la representación proporcional y, en general, analizar cualquier cambio en los sistemas electorales. Blais, Dobrzynska e Indridason (2005) señalan la relevancia de la difusión de las ideas democráticas y la presencia de los sistemas electorales de mayoría absoluta para dar cuenta de la ola de cambio desde sistemas mayoritarios a sistemas proporcionales. Andrew y Jackman (2005) cuestionan el planteamiento de Boix debido a la incertidumbre de los actores políticos cuando deben seleccionar un sistema electoral y, en su lugar, plantean un modelo de decisión basado en la experiencia del partido más grande en las elecciones previas. Finalmente, Penadés (2005) cuestiona que los datos agregados de Boix puedan confirmar su argumento, pues se requeriría observar la coordinación a nivel local y distrital, además de requerir la descripción precisa de las preferencias partidarias en cada una de las reformas electorales.

unos pocos partidos grandes tienden a preferir asambleas pequeñas, magnitudes de distrito pequeñas y reglas basadas en cuotas pequeñas para asignar escaños, mientras que múltiples partidos pequeños tienden a preferir asambleas grandes, magnitudes de distrito grandes y cuotas grandes. En pocas palabras, los partidos grandes prefieren instituciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren instituciones grandes en las que puedan ser incluidos. Penadés (2005) acota que a veces los partidos grandes prefieren lo pequeño.

El cambio mediante reformas normalmente es difícil, porque una vez que se establece un acuerdo electoral sus beneficiarios protegen sus intereses y se esfuerzan por seguir actuando bajo las reglas que conocen. En su mayoría, las reformas electorales modifican aspectos ajenos a los elementos fundamentales del sistema electoral. En todo caso, los cambios en el sistema electoral tienden a producirse en una mayor parte a favor de fórmulas cada vez más incluyentes y menos arriesgadas: desde las elecciones indirectas hacia las directas, desde la regla de la unanimidad hacia la de la mayoría, y desde ésta hacia sistemas mixtos y de representación proporcional, es decir, hacia asambleas, distritos y reglas con cuotas grandes (Colomer 2004)²².

En términos muy generales, el diseño del sistema electoral persigue dos objetivos fundamentales, combinados en distintas dosis y frecuentemente antagónicos, cuales son la representatividad y la gobernabilidad. La representatividad se refiere tanto a la proporcionalidad del sistema como a la vinculación entre la ciudadanía y sus gobernantes. En cuanto a la gobernabilidad, los sistemas electorales influyen en la manera en que se configuran el juego político y los cálculos estratégicos de cada partido. Este tipo de aspiraciones son coyunturales y admite tantas combinaciones como sea posible imaginar. Un mismo partido político podría variar rápidamente su posición y su discurso de pro-representación a pro-gobernabilidad, o viceversa, dependiendo de la situación política en que se encuentre. Desde el punto de vista del diseño de la administración electoral algunos de los objetivos normativos más relevantes son

22 En la decisión sobre el sistema electoral destacan tres variables: el rendimiento de las reglas existentes y las expectativas cambiantes de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas; la disponibilidad o la invención de reglas y fórmulas electorales alternativas de las que se esperen efectos diferentes, y la capacidad relativa de los actores de tomar decisiones sobre instituciones. Colomer (2004:29) propone tres hipótesis: 1. Los cambios de sistema electoral se producirán en su mayor parte a favor de fórmulas más incluyentes que permitan la representación de un número relativo alto de partidos; 2. deberían ser más probables cuanto mayor sea el número efectivo de partidos existentes; y 3. cuanto menor haya sido la duración del sistema electoral anterior.



la independencia, la transparencia, la eficiencia y la fiabilidad en la gestión de las elecciones (Picado León 2007)²³.

Paralelamente, hay otros principios de reforma normalmente constantes, no sujetos a las veleidades estratégicas de las élites, como la simplicidad y la legitimidad del diseño. En general, las reformas no buscarán restar legitimidad al sistema ni hacerlo más complejo, aunque algún partido podría impulsar reformas deslegitimadoras del sistema como parte de su estrategia política, u otro podría promoverlas por un conocimiento limitado sobre los efectos de determinadas variables. También es cierto que muchas de las reformas lejos de simplificar el sistema lo hacen más complejo, pero ello obedece a la búsqueda de nuevas formas de articular los objetivos de representación y gobernabilidad. Como bien señala Nohlen (2004), los sistemas se tornan más complejos en tanto se busca un mayor equilibrio entre diversas finalidades²⁴.

CONCLUSIONES

El sistema electoral es un concepto de gran importancia para el derecho electoral, debido a que sus elementos constituyen el engranaje básico del fenómeno electoral. El sistema electoral en sentido estricto se refiere al conjunto de disposiciones y procedimientos que permiten la conversión de votos en escaños. Se habla de sistema electoral en sentido amplio cuando se añade la administración electoral como variable a considerar.

En tanto el derecho electoral constituye el sustrato normativo del sistema electoral y que aquel se nutre de las particularidades de este último, la noción de sistémica de las elecciones constituye una herramienta básica para los procesos de creación, aplicación y resolución de disputas electorales. Para el operador jurídico es fundamental comprender las tendencias de determinado sistema electoral en términos de representatividad y eficacia, a fin de interpretar las normas del ordenamiento electoral.

El sistema electoral tiene efectos sobre el sistema de partidos y sobre la representación. En el sistema de partidos, que es profundamente influenciado por los clivajes sociales, los

23 Nohlen (2004:149-152) habla de cinco exigencias a los sistemas electorales, de las cuales las tres primeras son las predominantes: representación, efectividad, participación, simplicidad y legitimidad. En nuestro criterio, la participación se puede subsumir en la representación.

24 García Díez 2001a, 2001b, 2005 y 2006, ha estudiado la reforma electoral en Centroamérica, con importantes hallazgos en torno a la dinámica de negociación de las élites parlamentarias y a sus productos.

efectos del sistema electoral se notan fundamentalmente en el número de partidos (número efectivo de partidos electorales y número efectivo de partidos parlamentarios), y en el grado de fragmentación. Respecto a la representación política, los efectos del sistema electoral se reflejan fundamentalmente en la proporcionalidad. La diferencia entre el número efectivo de partidos electorales y el número efectivo de partidos parlamentarios refleja el efecto reductor del sistema. Sin embargo, no todos los partidos se ven afectados de igual manera por el sistema electoral.

El sistema electoral constituye uno de los elementos de más fácil manipulación dentro del sistema político. Las instituciones electorales pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos y los electores. En este sentido, el diseño electoral puede ser ingenuo, pero no inocente. Los actores políticos normalmente procurarán sacar partido de cualquier posibilidad de reforma electoral.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- Alcántara, Manuel 2004, *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona: ICPS.
- Andrews, Josephine y Robert Jackman 2005, "Strategic fools: electoral choice under extreme uncertainty", en *Electoral Studies*, N°.24.
- Boix, Carles 1999, "Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies", en *American Political Science Review*, N°.93.
- Blais, André, Agnieszka Dobrzynska e Indridi Indridason 2005, "To adopt or not to adopt PR: the politics of institutional choice" en *British Journal of Political Science*, N°.45.
- Colomer, Josep 2003, *Instituciones políticas*, Barcelona: Ariel.
- Colomer, Josep 2004, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.
- Cox, Gary 2004, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo*, Barcelona: Gedisa.
- Duverger, Maurice 2002 [1951], *Los partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Easton, David 2001, "Categorías para el análisis sistémico de la política", en: AA.VV., *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona: Ariel (ed. original: "Some Fundamental Categories of Analysis", en: *Framework for Political Analysis*, 1965).



- García Díez, Fátima 2001a, "Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central", en: *Revista América Latina Hoy*, N°.27 (abril), Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- García Díez, Fátima 2001b, "The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America", en: *Working Papers* 191/01, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- García Díez, Fátima 2005, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, Salamanca: Fundación General de la Universidad de Salamanca.
- García Díez, Fátima 2006, *Preferencias institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel*, Documentos CIDOB, Serie América Latina N°.14, Barcelona: CIDOB Ediciones.
- Gooding, Robert 2003, *Teoría del diseño institucional*, España: Gedisa.
- Grofman, Bernard 2004, "Prólogo", en Josep María Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Barcelona: Gedisa.
- Hartlyn, Jonathan, Jennifer McCoy y Thomas Mustillo 2003, "The 'Quality of Elections' in Contemporary Latin America: Issues in Measurement and Explanation", Artículo preparado para el XXIV Congreso Internacional de LASA, Dallas, Texas, 27-29 de marzo de 2003 [Disponible en internet en www.unc.edu/depts/polisci/hartlyn/quality_of_elections.doc].
- Hernández Becerra, Augusto 2000, "Organismos electorales", en: *Diccionario Electoral*, San José, C.R.: IIDH.
- Jaramillo, Juan 1998, "Los órganos electorales supremos", en: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, págs. 205-249.
- Lehoucq, Fabrice 2002, "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization", en: *International Political Science Review*, Vol.23, N°.1, págs. 29-46.
- Lehoucq, Fabrice y David Wall 2004, "Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala", en: *Electoral Studies*, N°.23, págs. 485-500.
- Lijphart, Arend 1994, *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- López Pintor, Rafael 2000, "Administración Electoral", en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario electoral*, Vol. 1, San José: IIDH.

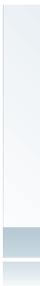
- Molina, José Enrique 2001, "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura", en: *América Latina Hoy*, N°.29, Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, págs. 15-29.
- Molina, José Enrique 2007, "Sistemas Electorales Subnacionales", en Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Montero, José Ramón e Ignacio Lago 2005, "La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos", en: *Zona Abierta*, 110/111 (2005), Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- Nohlen, Dieter 1981, *Sistemas electorales del mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Nohlen, Dieter 1995, *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral*, Papeles de Trabajo América Latina N°.0192, Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Nohlen, Dieter 1996, "Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America", en: Arend Lijphart y Carlos Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*, Boulder: Westview Press.
- Nohlen, Dieter 1998, "Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales", en: Nohlen, Picado y Zovatto (eds.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica, págs. 145-185.
- Nohlen, Dieter 2000, "Sistemas electorales", en: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral*, Tomo II, San José: IIDH, págs. 1157-1176.
- Nohlen, Dieter 2004, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter 2007, "Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios", en Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter y Daniel Sabsay 2007, "Derecho Electoral", en Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México: Fondo de Cultura Económica.



- Penadés, Alberto 2005, "La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940", en José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona Abierta*, N°.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.
- Picado León, Hugo 2007, "La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense", en *Revista de Derecho Electoral*, N°.5, segundo semestre 2007, San José: Tribunal Supremo de Elecciones.
- Pérez-Liñán, Aníbal 2001, "Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies", En: *Electoral Studies*, N°.20, 281-297.
- Peters, Guy 2003, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona: Gedisa.
- Rae, Douglas 2005 (1971), "La ley electoral como un instrumento político", en José Ramón Montero e Ignacio Lago (eds.), *Zona Abierta*, N°.110-111, Madrid: Pablo Iglesias.
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly y Andrew Lewis 2005, *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Schaffer, Frederic Charles 2002, "Might Cleaning Up Elections Keep People Away from the Polls? Historical and Comparative Perspectives", en: *International Political Science Review*, vol. 23, N°.1, págs. 69-84.
- Sartori, Giovanni 1994, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Shugart, Matthew Soberg y Rein Taagapera 1999, *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale: Yale University Press
- Thompson, Dennis 2002, *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States*, Chicago: University of Chicago Press.
- Vallès, Josep y Agustí Bosch 1997, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel.



Colaboraciones
EXTERNAS





La experiencia mexicana en materia de reforma política-electoral (1977-2008)*

Arturo Núñez Jiménez**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 07 de mayo, 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de junio, 2008.

Resumen: El artículo estudia el proceso de fortalecimiento democrático en México, partiendo de un sistema de partido hegemónico, hasta el establecimiento de partidos políticos competitivos. Las reformas electorales se identifican. Centra el análisis de la reforma político electoral en tres ejes: la creación y consolidación del Instituto Federal Electoral, el proceso de formación de un sistema integral de justicia electoral y el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivo.

Palabras claves: Reforma política / Reformas electorales / Sistema de partidos políticos / Justicia electoral / Organismos electorales / México.

Abstract: This article studies the democratic change in Mexico, since a system of an hegemonic political party, until the competitive political parties installation. Electoral reform is identified as mechanism for political change. It focuses the political electoral reform process in three axes: the creation and consolidation of the Federal Electoral Institute, the formation process of a comprehensive electoral justice system and the strengthening of a competitive party system.

Key words: Political reform / Electoral reforms / Political party system / Electoral justice / Electoral bodies / Mexico.

* Ponencia presentada en el Seminario de Reformas Electorales organizado por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, IDEA Internacional y la Fundación Konrad Adenauer, el 6 de mayo del 2008.

** Senador de la República Mexicana para el periodo de 2006 a 2012. Durante los años 1993-1994 fue director del Instituto Federal Electoral y en esa calidad, junto con el especialista José Luis Lamadrid, diseñó el entramado jurídico que inició la ciudadanización del IFE y el fortalecimiento democrático en el país. En 1997 fue electo diputado federal a la LVII Legislatura. Desde el año 2002 y hasta la actualidad, se desempeña como consultor de la Organización de Naciones Unidas en materia electoral para América Latina y el Caribe.

I. INTRODUCCIÓN

En México todavía se discute si hubo o no transición a la democracia, lo mismo en el ámbito de la investigación y la reflexión académicas, que en el terreno del debate político y el proceso de toma de decisiones gubernamentales. Por posición política algunos, sostienen que lo que ha habido en el país es una evolución continua caracterizada por el perfeccionamiento democrático constante; argumentan a favor de su tesis que aquí no se partió de una dictadura unipersonal o de una camarilla militar, sino de una situación de menos a más democracia.

Otros sustentan su negativa a reconocer la transición democrática mexicana, en el hecho de que no se corresponde plenamente con lo que dice la teoría o porque no se parece a algunos de los paradigmas del fenómeno transicional, especialmente al caso de España. Así, al no ocurrir los hechos conforme al manual puntual que cada quien enarbola como su biblia sobre el tema, se termina rechazando todo el instrumental de análisis sobre la transición democrática que la ciencia política ha desarrollado en torno al cambio pacífico de régimen político, que es sin duda aspecto distintivo del actual proceso mexicano.

Lo prolongado de este proceso, en función de las especificidades del contexto nacional, contribuye aún más a la confusión prevaleciente. Más allá de la diversidad benéfica de lecturas e interpretaciones sobre la actual circunstancia mexicana, propia de una sociedad abierta y plural, las divergencias profundas entre los distintos actores políticos sobre el diagnóstico de la situación, ponen de manifiesto las dificultades para construir acuerdos desde un piso común de entendimientos sobre la realidad que se pretende transformar.

Tener claro de dónde se viene, en dónde se está y hacia dónde se puede ir, no es un mero ejercicio conceptual, sino una necesidad objetiva para que el país avance. Es también condición necesaria para visualizar las perspectivas de la democracia en México.

A diferencia de otros procesos transicionales, el mexicano se centró en una serie de reformas a las reglas de acceso al poder público, las cuales se concretaron esencial y progresivamente durante el período comprendido entre 1977 y 1996. Ello se explica debido a que impulsar el surgimiento y desarrollo de un sistema competitivo de partidos; facilitar el acceso de éstos a los órganos de la representación nacional; garantizar la independencia e imparcialidad de las autoridades encargadas de organizar los comicios y de resolver las controversias en torno a sus resultados; transparentar los procedimientos desde el registro de los electores hasta la



emisión y cómputo de los sufragios; asegurar equidad en las condiciones de la competencia electoral en términos de financiamiento a los partidos y su acceso a los medios de comunicación social; así como establecer un sistema integral de justicia electoral, se convirtieron en metas a alcanzar para lograr la alternancia en el poder, desplazando a un partido hegemónico surgido históricamente del movimiento revolucionario iniciado en 1910.

La recurrencia de las reformas electorales, que en un proceso de aproximaciones sucesivas a base de ensayo y error ha modificado profundamente el entramado institucional del país, ha llevado a algunos analistas a conceptualizarla como “la mecánica del cambio político en México”.

No obstante los avances alcanzados, que permitieron la alternancia en la titularidad del Ejecutivo Federal en las elecciones del 2000 después de 71 años de hegemonía priísta, la propia dinámica del cambio político en el país exigió de nueva cuenta adecuaciones al marco jurídico vigente, las cuales no se concretaron para los comicios presidenciales y legislativos del 2006.

A ello se agregaron las regresiones registradas durante el proceso electoral de ese año, todo lo cual obligó al Congreso de la Unión y a los partidos políticos nacionales a emprender una nueva reforma constitucional en la materia iniciada en el 2007, y que este año 2008 se continúa procesando en el nivel de la legislación reglamentaria.

En este documento se hace una revisión general de la experiencia mexicana en materia de reforma política-electoral durante el período comprendido entre los años 1977 y el actual 2008. Para tal propósito, el análisis se centra en tres temas fundamentales: 1) la creación y consolidación del Instituto Federal Electoral, como autoridad independiente e imparcial responsable de organizar y administrar los comicios federales; 2) el proceso de formación de un sistema integral de justicia electoral, con órganos y medios de impugnación estructurados como una jurisdicción autónoma y especializada dentro del Poder Judicial de la Federación; y 3) el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos, a partir del establecimiento de condiciones de equidad en la competencia política-electoral.

Asimismo, en el apartado 5 se da cuenta en forma sintetizada de la reforma electoral 2007-2008, que se halla vigente en el nivel constitucional y se está procesando actualmente en las cámaras del Congreso de la Unión por lo que se refiere a diversas leyes reglamentarias.

En el apartado relativo a Consideraciones Finales se plantean algunas reflexiones derivadas sobre lo que ha sido el proceso mexicano de transición a la democracia a partir de las reformas electorales referidas.

II. LA CREACIÓN DE UNA AUTORIDAD ELECTORAL IMPARCIAL (1988-1996)

La Reforma Electoral de 1989-1990 representó en su momento una revisión integral del sistema electoral mexicano en su acepción amplia, al incluir contenidos tales como el régimen de los partidos políticos y los órganos de la representación nacional, así como la organización, el registro, las reglas del proceso, la solución de las controversias y la calificación en la materia electoral propiamente dicha.

No obstante ello, de esa Reforma, la solución adoptada ante la problemática que se enfrentaba en relación con la autoridad responsable de organizar los comicios, constituyó la medida más trascendente y por tal razón en ella centro el análisis.

Como es de recordarse, el proceso que culminó en la elección del 6 de julio de 1988, con el cual hizo su debut y despedida el Código Federal Electoral surgido de la Renovación Política Electoral de 1986-1987, tuvo un desarrollo sumamente controvertido, el cual se complicó a la hora de los resultados con la famosa “caída del sistema” de cómputo.

Más allá de las turbulencias políticas de aquellos años, en el ámbito estricto de la organización comicial la forma como quedó integrada la entonces existente Comisión Federal Electoral (CFE), se convirtió en una de las causas de mayor impugnación de aquel controvertido proceso electoral por parte de las oposiciones.

Fue el caso de que en 1986, con el fin de superar los problemas que se venían enfrentando en el seno de la CFE para la toma de decisiones, habida cuenta de que en su integración participaban los partidos políticos a razón de un comisionado con voz y voto por cada uno de ellos, se buscó cambiar la correlación de fuerzas en ese el máximo organismo electoral, por la vía de proponer que sólo las tres organizaciones partidistas con mayor fuerza electoral tuvieran voz y voto, en tanto los representantes de los partidos con menor implantación electoral únicamente intervinieran con voz pero sin voto. Se trataba de volver a una forma de integración y toma de decisiones similares a la de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral creada en 1946.



Una vez sometida la iniciativa presidencial correspondiente al proceso legislativo en la Cámara de Diputados, los partidos más pequeños consideraron un retroceso en sus derechos la nueva modalidad propuesta para la toma de decisiones, razón por la cual la rechazaron, habiendo logrado en contrapartida que se adoptara el principio de representación proporcional para integrar la Comisión Federal Electoral. De acuerdo con la legislación finalmente aprobada en relación con este tema, se estableció una regla según la cual cada partido tendría un comisionado ante la CFE por cada 3% de la votación nacional que hubiese obtenido en las últimas elecciones para diputados federales, sin que ninguno pudiese tener más de 16 comisionados en total.

A partir de la puesta en vigor de esa norma, y con base en los resultados de las elecciones de 1985 para diputados federales, en 1987 se constituyó la Comisión Federal Electoral que debía conducir el proceso electoral para la renovación de las Cámaras del Congreso de la Unión y la titularidad del Poder Ejecutivo Federal en los comicios del 6 de julio de 1988. Fue así como la Comisión quedó integrada por un total de 31 comisionados, de los cuales el Presidente lo era el Secretario de Gobernación; había dos comisionados por el Poder Legislativo, un Diputado y un Senador; y 28 comisionados partidistas, de los cuales 16 eran del PRI y 12 del conjunto de los partidos de oposición entonces existentes.

El número de los comisionados priístas (16) daba por sí solo la mayoría absoluta de los votos en el seno de la CFE, de tal modo que ni aún en el supuesto absurdo de que los comisionados gubernamentales de los Poderes Ejecutivo y Legislativo (3) sufragaran en el mismo sentido que los representantes de la oposición (12), no se lograría alcanzar aquella mayoría.

De ahí que a partir de entonces, la principal exigencia de los partidos de oposición en materia de organización comicial, haya sido precisamente la de constituir una autoridad que garantizara plenamente la imparcialidad en la preparación y manejo de las elecciones federales. Para atender ese y otros reclamos relacionados con dar transparencia y modernizar el sistema electoral, el nuevo Gobierno Federal que inició funciones el 1º de diciembre de 1988, asumió el compromiso de reformar la legislación vigente.

Para tal efecto, en el seno de la Comisión Federal Electoral se estableció la Comisión Especial para la Consulta Pública sobre Reforma Electoral y la Concertación entre los Partidos Políticos Nacionales, que convocó a audiencias públicas para recibir diagnósticos y propuestas en relación con el temario adoptado, y sirvió de foro para las negociaciones entre los representantes

gubernamentales y partidistas. También la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión realizó audiencias públicas con propósitos similares.

Tomando en consideración la experiencia vivida en 1988, los representantes gubernamentales y partidistas en las negociaciones en el seno de la Comisión Especial referida, llegaron a un acuerdo unánime, en el sentido de que en la nueva organización comicial que llegara a convenirse “ningún partido por sí solo, ni ninguna alianza formal o informal de los demás partidos, pudiera tener mayoría prefigurada”.

El debate para dar respuesta a la exigencia de construir una autoridad electoral imparcial fue muy prolongado e intenso. La bitácora de reuniones con los partidos en 1989 para llegar a acuerdos a fin de reformar la Constitución, registra más de 400 horas de trabajo dedicadas al tema. Durante las deliberaciones se hicieron distintas propuestas: que el Gobierno no formara parte de la autoridad electoral y ésta se constituyera sólo con representantes de los partidos; que, por lo contrario, dada su condición de parte interesada, los partidos no fungiesen como autoridad electoral; que la representación del Poder Legislativo en la organización comicial reflejara la pluralidad de las Cámaras y no hubiese sólo un comisionado de la mayoría; que el representante del Poder Ejecutivo no presidiera el órgano de mayor jerarquía de la estructura comicial; que como ‘terceros en discordia’ o ‘fieles de la balanza’ entre partidos y Gobierno, se diese la participación de ciudadanos, que en un planteamiento debían ser seleccionados al azar del padrón electoral, y en otro, que fuesen los decanos de las escuelas y facultades de derecho; y así sucesivamente.

Con todo, el punto en el cual concluían todos esos pronunciamientos era, en un desenlace casi fatal, el relativo a la participación de los partidos políticos en el seno de la autoridad electoral, bajo el supuesto de que la vigilancia por parte de estas entidades de interés público era la única que garantizaría la imparcialidad. Y de ahí derivaba el tema que se volvió recurrente y obsesivo: cuántos representantes debían tener juntos, de una parte, el Gobierno y el partido en el poder, y de otra parte, el conjunto de los partidos de oposición.

El PRI no aceptaba representación paritaria de los partidos en la CFE, a razón de uno por cada uno de ellos, en virtud de que de esa forma las oposiciones constituirían en el organismo electoral una mayoría, que no se correspondería con la que se expresaba en las urnas; a su vez, las oposiciones –representadas en ese momento por los Partidos Acción Nacional (PAN), de la Revolución Democrática (PRD), Popular Socialista (PPS), del Frente Cardenista de Reconstrucción



Nacional (PFCRN) y Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), no querían repetir un esquema de representación proporcional que le diera al PRI el control de la organización comicial. En términos coloquiales, el PRI decía que no quería ser ‘minoriteado’ por las oposiciones y éstas que no aceptaban ser ‘mayoriteadas’ por el PRI.

Conforme transcurría el tiempo, el debate se agotaba y conducía a un callejón sin salida. Propuestas y contrapropuestas eran rechazadas por una parte o por otra.

Fue en este contexto que un destacado mexicano, José Luis Lamadrid, entonces diputado federal por el PRI, estudiando a fondo el problema, y reflexionando con base en el método socrático -la ‘mayéutica’ frecuentemente usada por él- aplicado a partir de interrogantes sucesivas entre los miembros del grupo de trabajo constituido para sacar adelante la reforma, llegó a proponer una solución diferente, novedosa, que permitiera a la vez lograr la imparcialidad buscada y devolverle la iniciativa al Gobierno en el debate del asunto.

Lamadrid reflexionó en el sentido de que si el gran reto era construir una autoridad electoral que garantizara a todos los actores partidistas juego limpio en el desarrollo de los procesos electorales, era necesario acudir al ámbito del servicio público, en el cual a través de la historia la humanidad había logrado la mayor imparcialidad posible: la magistratura responsable de la impartición de justicia. Puso al servicio de esta idea básica todo su conocimiento sobre los valores tutelados por el derecho, la función judicial, la experiencia comparada –que consideraba sumamente útil en la búsqueda de referentes para dar soluciones a los problemas del país- y, sobre todo, su estudio profundo y sistemático de los antecedentes y realidades nacionales relacionados con el tema.

Fue así como maduró la propuesta de que la función electoral, que en principio debería estar a cargo directamente de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, también pudiera ser realizada por un organismo público de carácter autónomo, profesional en su desempeño, que sería la autoridad en la materia. Lamadrid había sembrado así la tesis embrionaria que habría de llevar a la creación de lo que después, en la legislación secundaria, se denominaría oficialmente el Instituto Federal Electoral (IFE).

Con las aportaciones del grupo gubernamental de trabajo formado, la propuesta para constituir el IFE se fue concretando para plasmarla en su perfil esencial, primero en 1989

en la base constitucional, y después, a nivel de detalle, en lo que sería el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en 1990. La propuesta fue enriquecida también con planteamientos de los representantes del PRI y de los partidos de oposición, tanto en las negociaciones previas como durante el correspondiente proceso legislativo en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El IFE se concibió desde el origen con órganos de tres tipos: 1) de dirección; 2) ejecutivos; y 3) de vigilancia. De los primeros, el Consejo General sería el de mayor jerarquía, y en muchos sentidos sustituiría a la Comisión Federal Electoral, constituyéndose con consejeros gubernamentales y partidistas, así como también con ‘consejeros magistrados’, que serían el elemento de equilibrio para la toma de decisiones.

Para la integración del IFE se tomaron de la magistratura algunos de sus principales elementos constitutivos: en el nivel de la toma de decisiones en el Consejo General, se adoptaron como requisitos para quienes fungieran como consejeros magistrados, los mismos previstos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, incluyendo la formación jurídica obligada, tomando en consideración que la misma aseguraría en mayor medida su preparación profesional para honrar y dar cumplimiento en el ámbito de sus competencias a los principios rectores de la función electoral establecidos constitucionalmente: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad.

De igual forma se exigió que quienes aspiraran al cargo no tuvieran una militancia política destacada, en la forma de haber ocupado cargos de dirigencia partidista o de elección popular los últimos cinco años. Estos requisitos y el procedimiento especial para la designación de dichos funcionarios electorales, que suponía la propuesta por el Ejecutivo Federal y la aprobación de la Cámara de Diputados con mayoría calificada, buscaban garantizar su aptitud para el ejercicio de sus atribuciones en el seno de la autoridad electoral.

En la integración original del Consejo General del IFE se aseguró que siempre fuese mayor el número sumado de los consejeros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo y los consejeros magistrados, que la cantidad total de los representantes partidistas. De ahí la disposición que preveía, de ser necesaria, la incorporación de más consejeros magistrados.

La participación de los consejeros magistrados en la toma de decisiones sería completada, en el nivel de ejecución de las tareas, con la permanencia e inamovilidad en los cargos mediante



la creación de un servicio civil que, a la manera de la carrera judicial, garantizara: 1) el reclutamiento y la promoción con base en el mérito y la capacitación continua; 2) la seguridad en el trabajo; 3) la profesionalización de los servidores públicos del IFE; 4) la visibilidad de su gestión para efectos de evaluación; 5) la independencia en su actuación; 6) la lealtad a la institución por encima de compromisos con el Gobierno o con algún partido político; 7) la remuneración digna y suficiente; y 8) el establecimiento de estímulos y sanciones para el personal en función de su desempeño en el marco de un régimen claro de responsabilidades.

Adicionalmente, al interior del IFE se previó una adecuada distribución de facultades entre sus distintos órganos de dirección, ejecutivos y de vigilancia, así como en los niveles central y desconcentrado, reduciendo los márgenes de discrecionalidad de los funcionarios responsables. Para asegurar comportamientos apegados a derecho, se estructuró asimismo un sistema de control de carácter administrativo, legal y constitucional de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a cargo de los propios órganos del IFE y del Tribunal Federal Electoral.

Reformas posteriores acordadas por el Gobierno y los partidos políticos –especialmente las de 1994 y 1996-, llegaron a convertir el IFE en el órgano autónomo de Estado que es actualmente, con el respeto de los actores políticos nacionales y el reconocimiento internacional, constituyendo parte del patrimonio institucional en que se sustenta la democracia electoral mexicana.

III. LA FORMACIÓN DE UN SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA ELECTORAL (1977-1996)

Durante las dos décadas comprendidas entre 1977 y 1996 México se transformó en todos los órdenes. A los cambios ocurridos en el mundo le correspondieron cambios trascendentales en la vida interna del país, los cuales se retroalimentaron recíprocamente. Lo mismo en la estructura y crecimiento de la población que en el modelo económico y la configuración social, la nación adquirió otros perfiles.

El ámbito político no se sustrajo al cambio. La creciente pluralidad política de la sociedad mexicana se tradujo en pluripartidismo y competencia intensa por los cargos de elección, de tal modo que la organización comicial y la solución de las controversias surgidas en los procesos a ella vinculados fueron colocadas como asuntos prioritarios en la agenda nacional.

Debe señalarse que cada modificación constitucional y legal en el período de referencia fue respondiendo a exigencias concretas de la realidad política nacional. En ese proceso hay que acreditar méritos por igual a la voluntad democrática del Gobierno de la República y del entonces partido en el poder, que a las luchas emprendidas por los partidos también entonces en la oposición.

Si bien había propuestas remotas por parte del Partido Acción Nacional (PAN) para crear un tribunal electoral, lo cierto es que la agenda misma de cada reforma fue poniendo énfasis en unos temas sobre otros, lo que daba cuenta, de un lado, de los propios avances democráticos que se lograban, y de otro lado, del grado de participación de las oposiciones en el diseño de las respuestas institucionales legisladas. Al respecto, puede afirmarse que con la evolución de la agenda de las reformas, si no en los contenidos temáticos sí en las prioridades, también se iba reflejando la evolución en la correlación de fuerzas prevaleciente y en el desarrollo de sus respectivas capacidades.

Así, a grandes rasgos, puede considerarse que la Reforma Política de 1977 tuvo sus mayores merecimientos en relación con la relegitimación de la representatividad de nuestras instituciones democráticas, por lo que se refirió principalmente al régimen de partidos y a la integración de la Cámara de Diputados mediante un sistema mixto de elección, que incorporó en el país por vez primera el principio de representación proporcional. Desde luego, como es sabido, dicha Reforma no se limitó al ámbito electoral.

Por lo que se refiere a la justicia electoral, las reformas de 1977 a la Constitución establecieron un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, el cual debería emitir una nueva resolución que sería definitiva e inatacable.

Sin menoscabo de otros avances en el contencioso registrados en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, el más trascendente sin lugar a dudas fue dicho recurso de reclamación, el cual reflejó claramente las enormes resistencias que era necesario superar por los precedentes históricos que habían llevado al Poder Judicial a sustraerse de las controversias político-electorales durante casi cien años.

Si se toma en consideración que las determinaciones de la Corte recaídas a los recursos de reclamación no eran obligatorias para el Colegio Electoral de los diputados, constituyéndose



más bien en una simple declaración u opinión, se entenderá en parte por qué el máximo tribunal de la nación nunca entró a resolver el fondo de los que se interpusieron a raíz de los comicios de 1979, 1982 y 1985, cuando la legislación relativa estuvo en vigor.

El peso de la tradición que llevó a excluir al Poder Judicial de la solución de los conflictos electorales, hizo que el recurso de reclamación gravitara en un círculo vicioso: en un sentido, esa tradición influyó en que el legislador no le diera toda la fuerza de una sentencia a las resoluciones a cargo de la Corte; y en sentido contrario, la propia Corte no se interesó en participar en un recurso que no reconocía su majestad como máximo órgano jurisdiccional de la República, además de que sólo atañía al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, ya que en lo que atañe al Senado, las resistencias al cambio impidieron introducirle cualquier reforma en su integración hasta 1993.

Con todo, el recurso de reclamación de 1977 constituyó en la época contemporánea, el primer campanazo para revisar el no involucramiento del Poder Judicial en las cuestiones electorales. Tímidamente, con esa medida, las fuerzas políticas midieron “el peso de las generaciones muertas” en esta materia, por el cual durante los siguientes diez años no se registraron avances en esta dirección.

No fue sino hasta la Renovación Política-Electoral de 1986-1987 cuando se retomó el propósito de auspiciar una calificación de los comicios federales que, sin suprimir el último veredicto a cargo de los colegios camarales, imprimiera algún peso a resoluciones judiciales apegadas a derecho. La creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) concretó este objetivo.

El TRICOEL tuvo su debut y despedida en el controvertido proceso comicial de 1988, por el cual se eligió al Presidente de la República, así como a los diputados y senadores al Congreso de la Unión. Su desempeño, en medio de limitaciones de diversa índole, contribuyó a desahogar institucionalmente la enorme conflictividad que generó aquella elección, a la vez que sirvió para abrir brecha al proceso de judicialización en este ámbito.

Concebido como órgano autónomo, el TRICOEL conoció de dos recursos: el de apelación, contra actos de las autoridades electorales federales en la etapa preparatoria de la jornada comicial, cuyas resoluciones eran definitivas; y el de queja, durante la propia jornada electoral y la etapa posterior a la misma, por cuyas resoluciones se podía ordenar a la entonces existente

Comisión Federal Electoral no expedir constancias de mayoría o de asignación proporcional de las elecciones de diputados, o a las Comisiones Locales Electorales no expedir constancias de mayoría sobre la elección de los senadores, cuando se registraran causales de nulidad. En todos los casos, las resoluciones del Tribunal al recurso de queja, por ser meramente declarativas, generaban únicamente efectos suspensivos y no obligaban a los Colegios Electorales de las Cámaras, los cuales seguían siendo la última instancia de calificación.

De nueva cuenta, la decisión política de no involucrar al Poder Judicial en lo electoral y mantener la calificación de los Colegios Electorales, resultado en buena medida de las tradiciones y resistencias heredadas, impidieron ir más allá en la resolución jurisdiccional de las controversias en la materia. Sin embargo, en esta ocasión se empezó a abrir el camino para la heterocalificación electoral.

La instalación y el funcionamiento de los Colegios que calificaron las elecciones de los Diputados Federales y de Presidente de la República en 1988, pusieron de manifiesto las posibilidades y las limitaciones de estas instancias: si bien los acuerdos políticos permitieron concluir en tiempo los procedimientos para la renovación institucional de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, en contrapartida esto se hizo pasando por alto las resoluciones del TRICOEL y sin mayor argumentación, no sólo de carácter jurídico, sino incluso desapegada de los propios resultados aritméticos a nivel de distrito en unos cuantos casos extremos en las elecciones de diputados.

A algunos aspectos de naturaleza estructural sobre el trabajo de los Colegios Electorales de las Cámaras, como los relativos a su duración de sólo 15 días y la falta de reglamentación adecuada para una calificación rigurosa, se vino a añadir en 1988 el que esa instancia en el caso de la Cámara de Diputados se constituyó con la totalidad de sus integrantes, precisamente cuando su número se había ampliado de 400 a 500, en tanto que anteriormente tenía el carácter de un órgano camaral representativo y no universal. De esta forma, los diputados electos por el principio de representación proporcional calificaron las elecciones de sus compañeros de mayoría relativa.

Irregularidades tanto reales como supuestas influyeron en el comportamiento de muchos presuntos legisladores, que más que deliberar racionalmente sobre las denuncias presentadas, hicieron de los Colegios Electorales de Diputados y de Presidente de la República tribunas para la impugnación política, antes que instancias para la calificación con rigor jurídico.



Por lo que se refiere a la experiencia con la utilización por vez primera por los partidos políticos de los recursos de queja para impugnar los resultados consignados en distintos cómputos distritales, el TRICOEL reportó que en un plazo de 39 días tuvo que resolver 593 de dichos recursos, de los cuales 529 fueron desechados y únicamente 64 fueron considerados parcialmente fundados, sin que las respectivas resoluciones hayan modificado los resultados oficiales.

El uso generalizado e indiscriminado de un instrumento previsto para casos de excepción, permitió en forma indirecta evaluar que los propios actores políticos no estaban todavía preparados para aprovechar debidamente las posibilidades de una resolución de las controversias apegada a derecho, sea por su desconocimiento del procesal electoral, o porque se buscó en forma deliberada deslegitimar todo el proceso electoral precisamente con el mayor número de recursos de queja interpuestos.

También algunos de quienes fungieron como Magistrados del TRICOEL han dado su testimonio acerca de las limitaciones que enfrentaron en la primera experiencia para judicializar la calificación de las elecciones, tanto por su propia formación profesional y antecedentes laborales en otros campos del derecho distintos al electoral, como por el carácter restringido del procedimiento contencioso en todos sus elementos. Obviamente, el complejo e intenso conflicto político que atravesó todo el proceso electoral de 1988, también impactó negativamente el trabajo del Tribunal.

En una solución de continuidad con cambio, la Reforma Electoral de 1989-1990 profundizó las ventajas y redujo las desventajas del sistema mixto de calificación electoral que se había instaurado en México con la creación del TRICOEL y el trabajo de los Colegios Electorales.

La experiencia vivida se capitalizó favorablemente para avanzar en la judicialización de las elecciones. El nuevo Tribunal Federal Electoral (TRIFE), fue concebido como órgano jurisdiccional en la materia y dotado de plena autonomía (ya que en los hechos, el TRICOEL dependía administrativamente de la Secretaría de Gobernación).

De acuerdo con las bases constitucionales y legales en que se concretó esta Reforma, los Colegios Electorales tenían que asumir obligatoriamente las resoluciones del Tribunal, salvo en los casos previstos en el artículo 60 de la Constitución, referidos a las que se emitieran

después de la jornada comicial sobre los resultados que podrían ser modificados por los propios Colegios, a condición de que la respectiva revocación se fundara y motivara en derecho y fuese aprobada por mayoría calificada del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Colegio de que se tratara, de Diputados, de Senadores o de Presidente de la República.

En forma complementaria se replanteó la integración representativa del Colegio Electoral, con sólo 100 presuntos diputados, designados por los partidos políticos en proporción al número de integrantes de sus respectivos grupos parlamentarios. Asimismo, se establecieron bases mínimas para regular el trabajo de calificación a cargo de los Colegios.

Tomando en consideración la mayor firmeza de sus resoluciones, el TRIFE se reestructuró para contar con una Sala Central permanente y 5 Salas Regionales de duración temporal en tanto se desarrollaba el proceso electoral. Cada Sala Regional correspondió al ámbito territorial de cada una de las circunscripciones plurinominales establecidas para la elección de los diputados de representación proporcional; de hecho la Sala Central operaría como la Sala Regional de la circunscripción que incluía al Distrito Federal.

Al fortalecimiento orgánico del TRIFE se adicionó un sistema acabado de recursos que debían sustanciarse cumpliendo rigurosamente principios esenciales del derecho procesal. También el fortalecimiento institucional del TRIFE incluyó dotarlo del personal necesario y de los recursos suficientes para que cumpliera sus objetivos a plenitud.

Así diseñado, el TRIFE resolvió en el proceso electoral federal de 1991, 465 recursos de inconformidad interpuestos por los partidos en contra de los resultados electorales, de los cuales 240 fueron desechados, 23 sobreesidos, 8 archivados por no ser recursos propiamente dichos, 22 se tuvieron por no interpuestos, 72 se declararon infundados, 89 parcialmente fundados y 4 fundados. En esta ocasión se anuló la elección de diputados por mayoría relativa en el 5° Distrito Electoral Federal del Estado de Coahuila.

La otra gran novedad vinculada a la Reforma Electoral de 1989-1990 fue la creación del Instituto Federal Electoral, el cual precisamente se estrenó en los comicios de 1991, empezando a apreciarse desde ese entonces las ventajas del manejo profesional de la organización comicial, con apego a los principios rectores establecidos constitucionalmente para regir la función electoral. Su desempeño contribuyó decididamente a reducir las irregularidades y la



conflictividad en la aceptación de los resultados, lo que repercutió en una calificación menos controvertida que la precedente de 1988.

Con todo, de la confronta entre la norma y la realidad, y por la nueva holgada mayoría que obtuvo el PRI en 1991, siguió la crítica a los Colegios Electorales, esgrimiéndose como argumento principal en su contra que nadie puede ser juez y parte de su propia causa, en virtud de que esas instancias se integraban precisamente con los presuntos legisladores, o representantes de ellos, cuya elección se trataba de calificar para, en su caso, hacer la declaratoria de validez y apego de la misma a la legalidad.

Justamente, la consolidación gradual en el país de la cultura de la legalidad, la construcción progresiva de un Derecho Electoral sustantivo y adjetivo, la formación de una magistratura capacitada y experimentada en las especificidades de los litigios comiciales y la disponibilidad en los partidos políticos de cuadros especializados en la materia, llevaron en 1993 a las fuerzas políticas a dar un paso decisivo en la judicialización plena de las controversias electorales.

Por la nueva Reforma Electoral de ese año, se tomó la trascendente decisión de eliminar los Colegios Electorales de las Cámaras de Diputados y de Senadores, transfiriendo a los órganos del Instituto Federal Electoral, a nivel distrital en el caso de los diputados de mayoría relativa, a nivel local de entidad federativa en el de los senadores, y a nivel nacional en tratándose de los diputados de representación proporcional, hacer la declaratoria de validez de la elección correspondiente, facultándolos para otorgar las respectivas constancias de mayoría y de asignación proporcional, siempre que así procediera.

En los casos de resultados electorales y de los actos de los órganos del IFE impugnados ante el Tribunal Federal Electoral, éste diría la última palabra sobre la declaración de validez y la expedición de la respectiva constancia de mayoría. De esta forma se abandonó el ancestral sistema de autocalificación política por los Colegios Electorales y se asumió la heterocalificación con criterios jurídicos a cargo del TRIFE, cuyas resoluciones pasaron a ser a partir de entonces definitivas e inatacables sobre las elecciones de Diputados y Senadores. La calificación final de la elección presidencial continuó siendo atribución de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para tal propósito.

Además de darse el paso en materia de calificación electoral, la Reforma de 1993 también incorporó por vez primera al Poder Judicial en la debida conformación del TRIFE, a través de

los Magistrados que formarían parte de la también entonces creada Sala de Segunda Instancia. Sería la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que propondría a dichos Magistrados, cuya designación era responsabilidad, para cada proceso electoral, de la Cámara de Diputados o de la Comisión Permanente.

Mediante el recurso de reconsideración se podrían impugnar ante esa Sala de Segunda Instancia, las resoluciones de las Salas Central y Regionales sobre los recursos de inconformidad presentados por los partidos en contra de las elecciones de Diputados y Senadores, o de la asignación de Diputados de representación proporcional hecha por el Consejo General del IFE.

En muchos otros aspectos de carácter institucional y procedimental del contencioso electoral se prosiguió fortaleciendo al TRIFE.

El proceso electoral de 1994 se desarrolló en medio de las vicisitudes que derivaron del levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas a inicios del año y del asesinato del candidato presidencial del PRI en marzo. A fin de contribuir a una elección que impidiera el “choque de trenes” que vaticinaban algunos actores y analistas, las fuerzas políticas convinieron nuevos ajustes a nivel de la Constitución y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril en el primer caso, y el 18 de mayo y el 3 de junio en el segundo.

Referidas a la integración del Consejo General del IFE y a la aceptación de observadores internacionales en la acepción de ‘visitantes extranjeros’, la Reforma de 1993 no involucró modificación alguna en relación con la justicia electoral.

Una organización de los comicios a cargo del IFE, que extremó el exceso de garantías ante los actores políticos por el exceso de suspicacias; una participación masiva de la ciudadanía en las urnas que alcanzó el 77.16% del padrón electoral; y un desempeño ejemplar por parte del TRIFE, se tradujeron en una elección sin mayores incidentes –sólo se anularon las correspondientes a dos distritos, uno en Puebla y otro en Veracruz-, cuyos resultados fueron aceptados por los actores partidistas, incluida la calificación hecha por vez primera por los órganos del IFE en los casos no controvertidos y por el propio TRIFE en los impugnados.



La Reforma Electoral de 1996 fue el paso trascendental dado para establecer en México un sistema integral de justicia electoral. Se concretó en reformas a la Constitución General de la República, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Código Penal Federal y la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Por vez primera, las modificaciones constitucionales en la materia fueron aprobadas por unanimidad en ambas Cámaras del Congreso de la Unión como parte del Constituyente Permanente.

Las principales decisiones adoptadas en relación con el tema que nos ocupa, fueron las siguientes:

- 1) Se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, definiéndolo como “la máxima autoridad en la materia y órgano especializado...”, con la sola excepción de las acciones de inconstitucionalidad que se atribuyeron directamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- 2) Se estableció una Sala Superior de carácter permanente y adicionalmente 5 Salas Regionales para funcionar en forma temporal durante los procesos electorales;
- 3) Los Magistrados del Tribunal son elegidos por el Senado de la República, o en sus recesos por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión de que se trate, a la propuesta que formule la Suprema Corte de Justicia;
- 4) La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal está a cargo de una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal integrada por 5 miembros, de los cuales dos provendrán del propio Tribunal y tres serán miembros de dicho Consejo;
- 5) Las acciones de inconstitucionalidad para las leyes electorales federales y locales pueden ser promovidas también por los partidos políticos con registro ante el IFE, por conducto de sus dirigencias nacionales. Asimismo, los partidos estatales pueden ejercerla contra las leyes electorales de sus respectivos Estados, también por conducto de las dirigencias locales correspondientes;
- 6) Se estableció el mandato relativo a que las leyes electorales federal y locales deberán ser promulgadas, publicadas y puestas en vigor cuando menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en el cual habrán de aplicarse. Durante el desarrollo de dicho proceso no podrá haber modificaciones legales fundamentales;
- 7) Se establece un sistema de medios de impugnación para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales tanto

federales como de las entidades federativas. Dicho sistema da definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y protege los derechos políticos de los ciudadanos;

- 8) La calificación de la elección presidencial dejó de estar a cargo de la Cámara de Diputados erigida para tal efecto en Colegio Electoral, encomendándose esta facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuya Sala Superior, una vez resueltas las impugnaciones presentadas, procede a hacer el cómputo final y con base en éste formulará las declaratorias de validez y de Presidente electo en relación al candidato que haya obtenido el mayor número de votos;
- 9) Se atribuyó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación competencia para resolver las impugnaciones de actos y resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de los Estados y el Distrito Federal, responsables de organizar las elecciones, calificarlas o resolver las controversias que surjan durante los procesos correspondientes, siempre que puedan ser determinantes para el desarrollo del propio proceso o el resultado final de los comicios.
- 10) La propia base constitucional estableció los supuestos a partir de los cuales procederá este medio de impugnación: 1) cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales; y 2) siempre que sea factible antes de la fecha establecida en la respectiva Constitución o la ley para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;
- 11) Se estableció la protección de los derechos políticos de los ciudadanos, atribuyéndole al TEPJF el resolver en forma definitiva e inatacable las controversias que deriven de los actos y resoluciones que vulneren los derechos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica con fines políticos.
- 12) Con este medio se vino a llenar el vacío surgido desde que se estableció que el amparo no procedería en materia electoral. Es de recordarse aquí que al establecerse en México durante la década de los noventas los organismos protectores de los derechos humanos, también se les había exceptuado de conocer sobre asuntos electorales. Se atendió así una recomendación hecha por especialistas en el tema, legisladores de diversos partidos y aún la Comisión Interamericana de Derechos Humanos;

Las posibles contradicciones de tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto de la misma Constitución, que pudiesen presentarse entre las Salas del Tribunal y las Salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, son resueltas por ésta al decidir en definitiva cuál tesis ha de prevalecer. Para



este fin, en los términos que señale la ley, cualquiera de los ministros, las Salas o las partes pueden denunciar la contradicción de que se trate; y vinculada en forma indisoluble al control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales, a cargo del Tribunal, se reformó el artículo 116 de la Constitución para establecer en nueve incisos las bases y los principios que en la materia deben garantizar plenamente las Constituciones y ordenamientos legales de los Estados.

Puede advertirse de la lectura de esta síntesis no exhaustiva de la Reforma Electoral de 1996, que colmó las aspiraciones que en la materia se fueron acumulando en México, tanto por lo que se refiere al involucramiento del Poder Judicial de la Federación –si bien a través de una jurisdicción autónoma y especializada-, como por lo que tiene que ver con la eliminación del último Colegio Electoral –el responsable de calificar los comicios presidenciales-; el control de la constitucionalidad de las leyes electorales; y un sistema integral de medios de impugnación idóneos para proteger los derechos políticos y controlar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y locales. Se culminó así, con éxito, un largo trayecto recorrido por las fuerzas políticas del país a través de varias reformas sucesivas.

El actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha venido cumpliendo las funciones encomendadas, constituyendo el garante de la solución apegada a derecho e imparcial de las controversias que se le plantean por los actores políticos del país. Ha resultado el complemento institucional idóneo del Instituto Federal Electoral, en el cometido de asegurar elecciones libres y auténticas en México, a la vez que contribuye a la construcción de un Derecho Electoral renovado, mediante la adopción y difusión de las tesis relevantes y la jurisprudencia que ha venido estableciendo.

IV. EL FORTALECIMIENTO DE UN SISTEMA DE PARTIDOS COMPETITIVOS

La Reforma Política de 1977 elevó los partidos a rango constitucional, reconociéndolos como entidades de interés público, lo que obligó desde aquel entonces al Estado mexicano a protegerlos y asegurarles las condiciones indispensables para que se desarrollasen, conforme a las modalidades que dispusiera la ley secundaria.

A partir de ese año, y como parte de las sucesivas reformas electorales emprendidas en el país por el Gobierno y las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión,

se fue ampliando la normatividad sobre las finanzas partidistas y el acceso a los medios de comunicación social. Así, en 1987 se estableció el financiamiento público directo de manera global; en 1990, al promulgarse el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se adoptaron varias modalidades de aportación de recursos públicos a los partidos. Las modificaciones legales de 1993, además de seguir perfeccionando el financiamiento público, incluyeron también normas en materia de financiamiento privado y de topes a los gastos en las campañas electorales.

La Reforma Electoral de 1996, que tuvo como uno de sus grandes objetivos mejorar sustancialmente las condiciones de la competencia electoral en términos de equidad en materia de financiamiento a los partidos políticos y de acceso a los medios de comunicación social, dio origen al marco constitucional y legal vigente hasta el año 2007.

El modelo de financiamiento entonces adoptado buscó contribuir a la consolidación de un sistema de partidos realmente competitivos. El antecedente inmediato, los comicios presidenciales y legislativos de 1994, habiendo merecido el reconocimiento nacional e internacional como libres y auténticos, fueron considerados no obstante ello como inequitativos en lo que tuvo que ver con las finanzas de los partidos y el uso de los medios de comunicación social, lo que puso en las prioridades de la nueva reforma electoral la mejora en las condiciones de la competencia.

Al respecto, en lo que se refiere al financiamiento de los partidos, la Reforma de 1996 tuvo tres objetivos específicos: 1) aportar condiciones de equidad en la contienda electoral entre partidos; 2) dar transparencia al origen y aplicación de los recursos de toda índole puestos a disposición de las organizaciones partidistas; y 3) reducir objetivamente la tentación de los actores políticos de acudir a fuentes de financiamiento que pusieran en riesgo su independencia respecto de instituciones públicas, empresas y agentes privados, y aún de recursos provenientes del extranjero o de actividades ilícitas.

Las modificaciones legales en el ámbito de acceso de los partidos a los medios de comunicación social, también tuvieron como objetivo específico contribuir a la equidad en la lucha política, particularmente durante las campañas electorales. Esto se logró al poner a disposición de los partidos más programas en los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión, así como promocionales (spots) en los mismos medios, adquiridos por el IFE y distribuidos con criterios combinados de igualdad y de proporcionalidad con la fuerza electoral.



Giovanni Sartori ha escrito que *“más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos y económicos) lo que genera democracia”*. Es por ello que la Reforma de 1996 contribuyó al diseño del modelo mexicano de financiamiento, a partir de la decisión tomada por el Gobierno y los dirigentes partidistas involucrados en las negociaciones, en el sentido de que los recursos públicos deben prevalecer sobre los de origen privado.

Dicho modelo confirmó que se canalizaran subvenciones públicas a los partidos para tres fines: 1) las actividades ordinarias de carácter permanente; 2) las actividades electorales durante las campañas políticas; y 3) las actividades específicas en materia de educación, capacitación, investigación y ediciones.

A los montos generosos de financiamiento público, se adicionaron reglas de distribución más equitativas –30% en forma igualitaria y 70% en proporción a la fuerza electoral-, límites drásticos al financiamiento privado que antes no existían -tanto a nivel global como de las aportaciones individuales- y de topes de gastos de campaña más realistas, todo lo cual coadyuvó decididamente a modificar la competitividad entre los partidos mexicanos, reflejada en los resultados de los comicios de los años 1997, 2000 y 2003.

Vale la pena recordar aquí que a partir de las elecciones federales de julio de 1988, el PRI dejó de contar con la mayoría calificada que hasta entonces había tenido en la Cámara de Diputados, lo que le permitía reformar sólo la Constitución en ese órgano de la representación nacional y en el Senado, así como en la gran mayoría de los Congresos Locales, partes todas del Constituyente Permanente que tiene a su cargo las modificaciones a la Carta Magna.

Por tal razón, entre 1988 y 1997 el PRI no podía reformar sólo la Constitución, pero sí disponía de la mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso de la Unión para sacar adelante por sí mismo los procesos inherentes a la legislación ordinaria. Fue por ello que durante las negociaciones de aquellos años entre las fuerzas políticas nacionales, las de oposición expresaran en muchas ocasiones sus reservas a aprobar reformas constitucionales, pues argumentaban que sobre las mismas la mayoría priísta de diputados y de senadores podría desarrollar una normatividad reglamentaria sesgada.

En tal virtud fue que en ese período de nuestra historia reciente, el Gobierno decidió llevar a la Constitución más normas de las que en rigor de técnica legislativa debía contener,

pero ésa era la forma que se encontró para garantizar la fidelidad a lo acordado por parte de todos quienes participaban en las negociaciones. Se eliminaban así suspicacias para concluir reformas constitucionales necesarias para el país y se evitaban sorpresas impropias en la legislación secundaria.

En 1996, desde el Gobierno se percibió con anticipación y claridad que las oposiciones podrían echarse atrás en el proceso de las negociaciones en torno al modelo de financiamiento público para los partidos políticos, bajo el argumento de que los montos previsibles eran demasiado altos. Por ello propuso con base en el precedente referido, primero al interior del grupo de trabajo Gobierno-PRI, que posteriormente se llevó a la mesa de las negociaciones entre los representantes gubernamentales y los dirigentes partidistas, que las reglas para determinar los recursos públicos a los partidos quedaran en el texto constitucional. Así fue aceptado por todos y aprobado por unanimidad en el Congreso de la Unión, de tal modo que la Fracción II del artículo 41 constitucional contuvo casi un reglamento sobre el financiamiento público.

El vaticinio gubernamental fue acertado: los partidos de oposición al PRI rechazaron en el mismo año 1996 el desarrollo de las bases constitucionales sobre el financiamiento público a los partidos en el COFIPE, razón por la cual –junto con el tema de las coaliciones- votaron en contra en el proceso legislativo correspondiente. Los priístas tuvieron que sacar solos la legislación relativa.

Posteriormente, tanto el PAN como el PRD intentaron, por la vía de interponer sendas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la anulación de la metodología para calcular las cantidades de financiamiento público a otorgar, habiendo recaído a dichas acciones resoluciones que confirmaron lo dispuesto en el Código electoral, habida cuenta de que en lo esencial sólo repetía lo que todos los partidos habían aprobado en el texto constitucional.

No conforme con ello, los entonces dos principales partidos de oposición continuaron expresando políticamente su inconformidad contra los montos del financiamiento público que ellos mismos contribuyeron a plasmar en la Constitución General de la República. En tanto el PAN con gran publicidad de por medio, devolvió a la Tesorería de la Federación la primera ministración del financiamiento que le correspondió, el PRD anunció que destinaría el suyo a la publicación de libros de texto gratuitos para alumnos de escuela secundaria. A partir de



la segunda ministración de su respectivo financiamiento, ambas organizaciones empezaron a utilizar los recursos recibidos para los fines a que fueron establecidos.

Puede afirmarse con propiedad que en este tema se avanzó no por, sino a pesar de las oposiciones. El Gobierno supo utilizar una medida invocada por ellas en otros asuntos –la constitucionalización de más normas de las que en rigor se debía– para que la construcción democrática de los mexicanos consolidara un sistema de partidos competitivos, meta todavía no alcanzada del todo hoy en día, pero hacia la cual hemos recorrido ya un tramo importante en la dirección correcta.

V. LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008

La larga hegemonía del Partido Revolucionario Institucional en la vida de México influyó decisivamente en que la lucha política se centrara en torno al eje gobierno-oposición, desplazando otras referencias, como la de izquierda-derecha, en las contiendas entre los partidos políticos nacionales. Particularmente en la última etapa de los gobiernos priístas, la alternancia en el poder presidencial se constituyó en objetivo central para el desarrollo político del país.

Para reemplazar a un partido hegemónico en el poder, surgido originalmente en el contexto de un proceso revolucionario, se llegó a suponer que las principales fuerzas opositoras se aliarían con tal propósito, pasando por alto sus diferencias ideológicas y programáticas. Incluso, los partidos representativos de la derecha, el PAN, y de la izquierda, el PRD, junto con otros actores partidistas, llegaron en algún momento a sostener conversaciones formales con tal fin, sin que se llegaran a poner de acuerdo, debido precisamente a esas diferencias y al hecho de no coincidir en quién podría encabezar un frente amplio opositor con esas características.

No obstante ello, la alternancia en la Presidencia de la República continuó siendo por un tiempo un cometido esencial en la transición democrática mexicana, al punto que cuando se concretó, por voluntad de los ciudadanos en los comicios federales realizados el 2 de julio del año 2000, se llegó a hablar por parte de algunos actores de la culminación del proceso de cambio político en el país. Otros actores y analistas políticos consideraron, con más propiedad, que la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo Federal constituía tan solo un paso intermedio en la transición, la cual debería ser culminada con un nuevo pacto social reflejado en una nueva Constitución, fuese por la vía de su reforma integral o de cambios graduales concertados entre las fuerzas políticas.

Centrada la lucha política en la alternancia y en las reformas electorales para hacerla posible, otras causas nacionales y populares fueron postergadas de algún modo en las prioridades de las fuerzas democráticas. Las cosas se llevaron a tal situación que no sólo otras demandas de naturaleza económica y social se difirieron, sino que incluso en el ámbito estrictamente político las reglas de acceso al poder, reformadas de manera recurrente, no fueron acompañadas por los cambios correlativos que era obligado hacer en las reglas de ejercicio del poder, las cuales por cierto siguen esperando su revisión integral para concretar el cambio de régimen político, que es el auténtico momento culminante de toda transición democrática.

Lograda la alternancia en la Presidencia de la República, eran necesarias nuevas reformas para iniciar el proceso de consolidación democrática en el país, las cuales no se llegaron ni tan siquiera a plantear porque la incapacidad política y la frivolidad fueron signos distintivos del primer gobierno surgido de la alternancia, el cual no supo estar a la altura de las circunstancias que requería México en ese momento fundacional de un nuevo régimen político. Vaya, ni las reglas electorales que ya exigían cambios, después de haberse aplicado sucesivamente en los procesos electorales de los años 1997, 2000 y 2003, fueron concretadas.

El proceso electoral 2005-2006 para la renovación del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión, estuvo caracterizado por condiciones inéditas y por una situación límite, representada por el grado de competitividad alcanzado, que en conjunto pusieron a prueba el diseño y el desempeño de las instituciones electorales del país, de la cual no salieron bien libradas, contribuyendo así a la polarización política que vive México en la actualidad.

La incipiente democracia electoral mexicana, que apenas en el año 2000 logró la alternancia presidencial, tuvo un grave retroceso en el 2006. Poderes formales y poderes fácticos se conjuntaron haciendo uso de todo tipo de acciones y campañas para denigrar al adversario y “ganar” la elección, independientemente de que “haiga sido como haiga sido”, según lo declaró expresamente en campaña el candidato presidencial panista. En el fondo, las campañas presidenciales de 2006 pusieron claramente de manifiesto una tendencia que ya se venía advirtiendo en elecciones anteriores: que la democracia mexicana deviniera en plutocracia, donde el poder del dinero, y no la voluntad popular, sea el que decida el desenlace de la contienda para dirimir quién debe gobernar.

La otrora promisoría democracia electoral mexicana desencantó a muchos. La medida de los agravios cometidos la dieron las magnas manifestaciones de protesta postelectoral y la



sigue dando el alto número de entrevistados que afirman en encuestas recientes que hubo un gran fraude electoral en el 2006. En algunos sectores, se volvió a poner en duda la vía electoral para que la izquierda acceda al poder en México; afortunadamente se trata de los menos, ya que la gran mayoría de mexicanos sigue considerando la vía democrática para el desarrollo integral del país.

Conscientes del rol que a cada instancia del movimiento democrático le corresponde cumplir, los partidos del Frente Amplio Progresista (FAP) –PRD, PC y PT-, que formaron la Coalición por el Bien de Todos en los comicios del año 2006, consideraron que era necesario acordar una nueva reforma electoral en el país, como primer paso para emprender otros cambios fundamentales que atendieran prioritariamente el combate a la pobreza y la marginación.

Ante la crisis de legitimidad enfrentada, el PAN reconoció la necesidad de dicha reforma, no sólo para establecer desde su perspectiva bases de reconciliación nacional, sino también porque con instituciones y procedimientos electorales cuestionados, se podría ir a los comicios del 2009 acentuando la polarización social y política del país.

El PRI, además de asumirse también como víctima de los excesos panistas en la contienda presidencial del 2006, reconoció asimismo la necesidad de la reforma electoral como parte de su agenda legislativa como fuerza opositora. Fueron los priístas quienes propusieron incluir dicha reforma en un marco más amplio referido a la Reforma del Estado.

En virtud de que el Ejecutivo Federal panista perdió con la alternancia la capacidad de convocar al diálogo y al acuerdo a todas las fuerzas de oposición, lo que se vio acentuado con el desencuentro electoral del 2006, era necesario constituir una instancia institucional que, aceptada por todos los partidos políticos, pudiera hacerlo. Para tal efecto, el 13 de abril del 2007 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Reforma del Estado, que estableció dicha instancia, así como una agenda temática, un método de trabajo y un calendario.

La Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, fue creada como órgano rector del proceso de Reforma del Estado en México. Quedó integrada por los Presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y de Senadores; así como por los coordinadores de cada grupo parlamentario y los Presidentes de las Comisiones de Reforma del Estado de ambas cámaras, designándose un suplente por cada titular. Podrían participar también, aunque sólo con voz pero sin voto en las sesiones de la Comisión Ejecutiva, los representantes del Poder Ejecutivo que al efecto designe, un representante del Poder Judicial

-circunscrita su actuación al tema de la Reforma del Poder Judicial- y los presidentes de los partidos políticos nacionales. La Comisión sería presidida por un período de seis meses por el Presidente del Senado y otros seis meses por el Presidente de la Cámara de Diputados.

La agenda de temas a desahogar comprende los siguientes cinco: 1) Régimen de Estado y Gobierno; 2) Democracia y Sistema Electoral; 3) Federalismo; 4) Reforma del Poder Judicial; y 5) Garantías Sociales. Podrían incluirse otros temas, siempre que previamente se hayan abordado los cinco referidos.

Para el desarrollo de sus trabajos, la Comisión Ejecutiva se apoyó en dos subcomisiones: una de Consulta Pública; y otra Redactora. Ambas se integraron con representantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, que forman parte de las comisiones legislativas ordinarias con competencia en los temas de la agenda establecida.

En el régimen transitorio de la Ley para la Reforma del Estado se prevé que concluiría su vigencia transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Es por ello que el pasado 13 de abril del presente año 2008, se extinguió la vigencia de la Ley, la cual reporta como logro fundamental precisamente la Reforma Electoral.

Independientemente del debate sobre la naturaleza y alcances de la Ley, tuvo el mérito de haber reivindicado al Poder Legislativo en su conjunto como la instancia por excelencia para la deliberación y la construcción de acuerdos sobre asuntos fundamentales de la nación, que para sus concreción requieren de nuevos ordenamientos jurídicos y de reformas a otros ya existentes.

Al momento de escribir este documento, se tienen concretadas la Reforma Electoral, con la expedición de reformas y adiciones a la Constitución General de la República y de un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Se hallan pendientes de expedir adecuaciones a otras leyes secundarias, impactadas por las modificaciones a la Carta Magna, procesándose en la actualidad las reformas y adiciones correspondientes a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en lo que se refiere al Tribunal Electoral; así como la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El primer y gran objetivo de la Reforma Electoral 2007, sustentado en nuevas bases constitucionales y desarrollado en el COFIPE, consistió en una reformulación a fondo del modelo



de comunicación política en México, particularmente durante los procesos electorales. Entre sus aspectos más relevantes, el cumplimiento de este objetivo incluyó los siguientes:

- El derecho de réplica para todos los mexicanos y en todo tiempo;
- La prohibición en todo tiempo a los partidos políticos para contratar propaganda en radio y televisión;
- El acceso de los partidos políticos a nivel nacional y local en forma permanente y gratuita a los medios electrónicos de comunicación social a través de los tiempos que corresponden al Estado, para lo cual el Instituto Federal Electoral (IFE) se constituye en autoridad única para su administración durante los procesos electorales federales y de las entidades federativas;
- La prohibición a los partidos políticos de usar sus prerrogativas en radio y televisión para realizar campañas negativas que denigren a los adversarios y las instituciones;
- La prohibición a las autoridades gubernamentales de los tres órdenes de gobierno para realizar propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, durante las campañas electorales, salvo en los casos de difusión de programas educativos y de salud, así como de protección civil en situaciones de emergencia;
- El impedimento en todo tiempo para que la propaganda de cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno, y bajo cualquier modalidad de comunicación social, sea utilizada para la promoción personalizada de servidores públicos;
- La prohibición a personas físicas o morales para contratar propaganda pagada destinada a influir en las preferencias electorales y a favor o en contra de partidos políticos o candidatos.
- La posibilidad de que el IFE, conforme a un procedimiento especial y otro ordinario, pueda adoptar medidas cautelares en un plazo perentorio, que incluyen el retiro de promocionales en radio y televisión que violen las disposiciones legales aplicables.

El segundo objetivo de la Reforma Electoral fue el de reducir el financiamiento público a los partidos políticos. Vinculado estrechamente a la prohibición de contratar propaganda partidista en radio y televisión, la disminución correlativa de los egresos permitió ajustar a la baja los montos de los recursos públicos asignados a actividades ordinarias y electorales de los propios partidos. En este último caso, la reducción del financiamiento público fue del 50%

para elecciones de Presidente de la República y legisladores; y de 70% para las de diputados federales.

En respuesta a una demanda generalizada en la comunidad nacional el tema se abordó responsablemente, considerando en forma integral ingresos y egresos de los partidos, sin dejarlos indefensos ante el poder del dinero privado, lícito e ilícito. También se redujo el límite de las aportaciones privadas a los partidos; se replanteó la fórmula para el cálculo de los recursos a distribuir; se disminuyó significativamente la duración de las campañas electorales; se modificaron a la baja los montos de los toques de gastos de campaña; se estableció el rebase de dichos toques como causa de nulidad de elecciones; y se ordenó la presentación obligatoria de informes sobre las finanzas de las campañas electorales durante su desarrollo y no únicamente después de concluidas.

El tercer objetivo de la Reforma Electoral consistió en fortalecer al IFE. Para ello se ampliaron sus facultades orientadas a fiscalizar a fondo las finanzas partidistas sin las restricciones inherentes a los secretos bancario, fiduciario y fiscal; fungir como administrador único de los tiempos gratuitos en radio y televisión para los partidos políticos en comicios federales y locales; así como imponer sanciones administrativas eficaces y oportunas a autoridades gubernamentales, concesionarios y permisionarios de medios electrónicos de comunicación social y particulares debido a injerencias indebidas en los procesos electorales.

Asimismo, el IFE podrá organizar integralmente elecciones locales, cuando así se lo soliciten las autoridades competentes de las entidades federativas.

La Reforma abrió brecha para el control y fiscalización de los recursos públicos puestos a disposición de los órganos constitucionales autónomos. En el caso del IFE, serán instituciones públicas de educación superior las que propongan al Titular de la Contraloría General, cuyo nombramiento será hecho por la Cámara de Diputados, que es el órgano de la representación nacional que tiene atribuida constitucionalmente la revisión de las cuentas públicas a través de la entidad superior de fiscalización.

El escalonamiento en la elección de los Consejeros Electorales del Consejo General aportará al IFE las ventajas de combinar renovación y experiencia en cada relevo institucional. Se iniciará la renovación de los actuales Consejeros dentro de los treinta días siguientes de la entrada en vigor del Decreto de reformas constitucionales, incluyendo al Consejero Presidente y



dos Consejeros Electorales. En el año 2008 se reemplazará a otros tres Consejeros; y en el 2010 a los otros tres Consejeros restantes.

El cuarto objetivo de la Reforma Electoral se concretó en la ampliación del sistema de justicia a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), dando permanencia a las salas regionales y a la Sala Superior, capacidad de atracción y de delegación de asuntos; restituyéndole la facultad de no aplicar normas generales que violen la Constitución General de la República; y otorgándole base constitucional a lo que hoy es solamente jurisprudencia, para que los militantes de los partidos políticos puedan reivindicar sus derechos siempre que hayan agotado las instancias internas previstas estatutariamente para la solución de conflictos.

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) se establecieron nuevos sujetos legitimados para interponer recursos, a efecto de que nadie quede indefenso ante las resoluciones del IFE sobre las injerencias indebidas de terceros en los procesos electorales.

La posibilidad de hacer recuentos parciales y totales de los resultados de una casilla, de un distrito electoral federal, de una entidad federativa y a nivel nacional, tanto en el ámbito administrativo como en el jurisdiccional, ha quedado establecida en la nueva legislación electoral.

En el ámbito administrativo se estableció también en el nuevo COFIPE un Libro Séptimo, dedicado exclusivamente a los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno del IFE. En sus disposiciones se determinan los sujetos de responsabilidad electoral, las faltas administrativas o infracciones que pueden cometer, la tipificación de sanciones a adoptar según las circunstancias de cada caso, así como los procedimientos ordinario y especial a seguir, tanto para suspender las conductas indebidas como para sancionarlas, especialmente en lo que tiene que ver con la compra del voto debido a las condiciones de pobreza y marginación en las que viven millones de mexicanos.

De igual forma, en dicho Libro se detallan las responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE, las facultades del Contralor General y todo lo relacionado con la disciplina interna.

El quinto objetivo de la Reforma Electoral se concretó en establecer un sistema consolidado de partidos competitivos. Para ello se dispuso que la convocatoria para el registro de nuevos partidos se emitirá cada seis años después de una elección presidencial y para legisladores; ya no será requisito previo contar con registro legal como agrupación política nacional. Se delimitan los derechos de las organizaciones partidistas en lo que se refiere a su vida interna y se precisan las bases para la intervención de las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, en defensa de los derechos de los militantes.

De los derechos de los partidos políticos, se flexibiliza significativamente el que les permite coaligarse con fines electorales. A partir de la nueva legislación ya no será necesario para coaligarse registrar documentos básicos ni será obligatoria la coalición total para legisladores cuando se adopte para Presidente de la República.

En virtud de que los partidos coaligados aparecerán en las boletas por separado, con su propio emblema cada uno de ellos, su representación ante los órganos del IFE será individualizada y podrán usar libremente el tiempo gratuito en radio y televisión que les corresponde por el 70% proporcional a la votación obtenida en la última elección de diputados federales de mayoría relativa, en tanto que al 30% de dicho tiempo que se distribuye igualmente se le dará el tratamiento a los partidos coaligados como si se tratara de un solo partido.

El tema de la aparición por separado en la boleta electoral de cada partido coaligado generó una gran controversia entre los partidos con mayor fuerza electoral y los así mismos denominados partidos emergentes. Estos se pronunciaron porque la ley permitiese que los partidos coaligados pudiesen decidir en cada caso si aparecían con un solo emblema o con emblemas por separado. Al no obtener respuesta favorable, los partidos emergentes votaron en contra de la Reforma Electoral, especialmente al nivel del COFIPE.

Para tratar de ganar el voto favorable de los partidos emergentes, los partidos más grandes aprobaron una norma controvertida, según la cual si entre los miembros de una coalición, uno o más partidos no alcanzan el 2% de la votación nacional para conservar su registro legal, y tienen por lo menos el 1% de dicha votación, el otro o los otros partidos coaligados les transferirán votos, si así se los permiten sus propios resultados electorales, hasta alcanzar el 2% requerido para el registro. Varios de los partidos emergentes rechazaron esta solución e interpusieron en contra de ella una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se encuentra en trámite.



Junto a la prerrogativa partidista de acceso gratuito a los tiempos del Estado en radio y televisión, la Reforma Electoral desarrolló la reglamentación correspondiente a las franquicias postales y telegráficas puestas a disposición de dichas organizaciones políticas.

De igual modo, la nueva legislación electoral, conforme a la reforma del artículo sexto constitucional en materia de derecho a la información publicada recientemente, asume a los partidos políticos como sujetos obligados para la transparencia y el acceso a la información por parte de cualquier persona que lo solicite, a través de la rendición de cuentas y los informes de toda índole que deben presentar ante el IFE.

Mayor fiscalización de las finanzas partidistas por parte del IFE; procedimiento para liquidar las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y destino claro de los bienes y recursos remanentes; así como regulación precisa de las precampañas y campañas cuya duración se reduce, junto con otras prescripciones, hacen de los partidos políticos nacionales sujetos claros de obligaciones, lo que contribuye a impedir la "partidocracia" en la que sólo tienen derechos.

La reforma constitucional introdujo cambios en las bases normativas en materia electoral para las entidades federativas, de tal manera que las innovaciones adoptadas a nivel federal también se aplicarán, en lo conducente, en los Estados y el Distrito Federal. Para ello los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal cuentan con un año para hacer las adecuaciones procedentes en sus respectivas constituciones y leyes electorales.

De manera especial son de mencionarse las reformas que abren la posibilidad para el registro legal de partidos políticos locales en el Distrito Federal; y las que otorgan un plazo de seis años para que los Estados establezcan como fecha de sus respectivos comicios locales el primer domingo de julio del año de que se trate, con excepción de aquellas entidades federativas cuyas elecciones se realizan actualmente el mismo año que las federales, aunque no coincidan las fechas de las respectivas jornadas comiciales.

Es claro que la reforma para mejorar las reglas de la competencia por el poder público, así como las que tienen que ver con las instituciones y los procedimientos electorales, no agotan las transformaciones que necesita México, pero sí constituyen condición necesaria para avanzar en esa dirección. Sin el respeto entre los adversarios, pero sobre todo sin el respeto al voto

ciudadano, no habrá convivencia armónica posible ni viabilidad alguna para la gobernabilidad democrática.

Quedan pendientes las reformas para instaurar en México un nuevo régimen político, agotadas ya las posibilidades del presidencialismo que tenía su sustento en un partido hegemónico. Pero quedan pendientes también otras reformas para reorientar la política económica y superar la brutal desigualdad social que lamentablemente caracteriza hoy a México.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

De previo y especial pronunciamiento, al coincidir plenamente con Dieter Nohlen y Daniel Zovatto en las tesis del 'institucionalismo contextualizado', es necesario advertir que la experiencia mexicana en materia de reformas políticas y electorales está signada por las peculiaridades del desarrollo histórico del país y las especificidades de su realidad socioeconómica, cultura y política y correlación de fuerzas.

Es por ello que no se pretende con este trabajo 'exportar' diseño alguno a ningún otro país, por más que las migraciones institucionales sean válidas. Mucho menos se quiere aquí derivar lecciones para nadie, habida cuenta de que es indispensable tomar en consideración que también en los ámbitos político y electoral "el contexto hace la diferencia".

Si bien para algunos investigadores de asuntos sociales el estudio comparado puede equivaler al laboratorio y a los experimentos de los expertos en ciencias naturales, las experiencias nacionales más o menos exitosas apenas pueden servir como referentes para los actores de otros países comprometidos con el cambio político con sentido y alcances democráticos.

Advertido ello, son de destacarse algunas reflexiones finales relacionadas con el camino recorrido por los mexicanos en su construcción democrática más reciente.

La historia política-electoral de los últimos treinta años en México puede considerarse como afortunada, no porque haya estado exenta de vicisitudes y altibajos propios de toda construcción institucional –tan solo son de recordarse los graves retrocesos en las elecciones del año 2006-, ni tampoco porque haya sido una marcha triunfal de aciertos, sino porque en conjunto las reformas sucesivas vinieron a resolver, con el Instituto Federal Electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la transición de un sistema de partidos con uno



hegemónico a otro con partidos crecientemente competitivos, la conflictividad en los procesos comiciales que amenazaba con desbordar los cauces preexistentes, poniendo en riesgo la estabilidad política y la paz social alcanzadas.

La creación del IFE como órgano constitucional autónomo, la formación de un sistema integral de justicia electoral con una jurisdicción autónoma y especializada dentro del Poder Judicial de la Federación, y el fortalecimiento de un sistema de partidos competitivos a partir del otorgamiento de financiamiento público generoso y de prerrogativas de acceso gratuito a los tiempos del Estado en radio y televisión, representan soluciones mexicanas a problemas específicamente mexicanos, surgidos del devenir histórico de la nación.

Debe resaltarse también el gradualismo con el cual evolucionaron en el país las instituciones y los procedimientos relativos a los sistemas electoral y de partidos políticos. No porque alguna de las fuerzas participantes determinara unilateralmente el ritmo de las reformas con base en un plan deliberado y completo que se iría dosificando en su ejecución, sino porque cada nuevo avance fue bien meditado, a partir de la consolidación de lo previamente alcanzado.

El debido acoplamiento entre el desarrollo institucional concretado mediante cada reforma y la cultura política prevaleciente, en términos de actitudes y comportamientos de los diferentes actores involucrados, llevó en cada ocasión a que la interacción entre realidad y norma –entre el ser y el deber ser- deviniese complementario y exitoso. Es sabido que cuando la norma se adelanta en exceso a la realidad, termina en el “acátese pero no se cumpla” de la época colonial; y cuando la realidad rebasa los cauces institucionales petrificados, es tiempo de turbulencia política y social.

Un signo distintivo adicional de la experiencia mexicana en materia política-electoral es la continuidad en los afanes reformadores. A lo largo de más de treinta años se ha avanzado en un esfuerzo sostenido de aproximaciones sucesivas, buscando siempre fortalecer la institucionalidad democrática del país, representada por sus autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, así como por el sistema de partidos políticos. No obstante la crisis de credibilidad que viven éstos, y aún considerándolos un ‘mal necesario’, siempre serán mejores que las opciones representadas por los caudillos y los ‘outsiders’.

Muchos de los avances registrados en México en la materia que nos ocupa se explican a la luz de problemas concretos enfrentados y de coyunturas específicas. En ocasiones parecería que la política y los políticos han abdicado de sus responsabilidades, y en vez de anticiparse con soluciones a problemas previsibles, estuviesen a la espera de situaciones de hecho que requieren ser resueltas en condiciones de emergencia y con tratamientos de shock. Con todo, las decisiones adoptadas han procurado trascender visiones cortoplacistas, para aportar al país instituciones perdurables.

Por último, y no por ello menos importante, la autocontención de los actores políticos ha sido esencial en el avance democrático de los mexicanos. Si bien no se ha dado en todos los casos en la medida que lo exigen los problemas nacionales, también es de acreditarse que si se ha registrado en el ámbito estricto de lo político-electoral.

Nuevos retos desafían a la democracia electoral mexicana. Los problemas fundamentales ya no tienen que ver con la recepción del sufragio y su cómputo y valoración deliberados, sino con asuntos más complejos, que se refieren a las condiciones socioeconómicas en que se ejerce la libertad de votar por millones de compatriotas que se debaten en la pobreza y la marginación.

Al respecto, un riesgo objetivo para el futuro de México es que su democracia desemboque en plutocracia, donde los poderes fácticos del dinero se impongan lo mismo a través de la 'spotización' de las campañas electorales –que simultáneamente las empobrece en lo político y las encarece en lo económico- y la despensa que compra el voto mediante la manipulación de recursos públicos y privados, así como de programas gubernamentales de combate a la pobreza.

En la Reforma Electoral 2007-2008 hemos dado pasos importantes para combatir la 'spotización', sin considerar que la batalla esté concluida. Pero nos falta mucho para contrarrestar los efectos negativos del intercambio de votos por favores que distorsiona el sentido profundo de la ciudadanía, por lo menos con paliativos, en tanto el desarrollo económico hace su parte para disminuir la brutal desigualdad social que limita el ejercicio plenamente libre de los derechos políticos.



LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA 1978-2007: EVOLUCIÓN, SITUACIÓN ACTUAL, TENDENCIAS Y EFECTOS*

Daniel Zovatto**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de abril del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 16 de junio del 2008.

Resumen: Analiza la reforma política electoral en América Latina como parte del proceso de consolidación democrática de la región, resaltando la importancia de brindar atención a las exigencias de representación, participación y gobernabilidad de la ciudadanía. Inicia con un estudio de la reforma constitucional llevada a cabo en la Tercera Ola Democrática en la región, desde el cual aborda la reforma del régimen de gobierno, del sistema electoral y de los partidos políticos, siendo que en este último aparte trata temas de reciente data, tales como: participación política de la mujer, candidaturas independientes y transfuguismo político. Describe, asimismo, la tendencia de la reforma en América Latina, desarrollando la incorporación de los mecanismos de democracia directa y semidirecta y el fortalecimiento de las instituciones electorales.

Palabras claves: Reforma política / Reformas electorales / América Latina / Gobernabilidad / Representación política / Participación ciudadana.

Abstract: Article argues about the importance that knowledge of Electoral Systems Theory and its components have for Electoral Law. First, it procures to define the Electoral System, both in its broad and strict sense. Its second section refers to the relation of the Electoral System Theory for the Law. The following section describes the effects of the Electoral System on the Party System and on the Representation System. In the fourth and fifth section it explains the elements of the Electoral System in strict sense and the Electoral Administration, respectively. Finally, in the sixth section it mentions some lines of analysis concerning the Electoral System design and reform.

Key words: Reform political / electoral reforms / Latin America / Governance / Political representation / Citizenship participation.

* Ponencia presentada en el Seminario de Reformas Electorales organizado por la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones e IDEA Internacional y a la Fundación Konrad Adenauer, el 6 de mayo del 2008.

** Director Regional para América Latina de Internacional IDEA, quien realiza un diagnóstico sobre la reforma electoral en América Latina durante el período 1978-2007.

I. INTRODUCCIÓN

- América Latina vive un momento inédito, único en su historia, el cual ofrece grandes oportunidades pero; también importantes desafíos.
- El proceso de consolidación democrática de la región presenta un balance de luces y sombras. Por un lado, puede mostrar con gran orgullo, por primera vez en su historia, casi tres décadas de gobiernos democráticos prácticamente ininterrumpidos. Pero por el otro lado, enfrenta un déficit democrático que provoca recurrentes crisis políticas que generan serios problemas de gobernanza y que han causado, desde 1978 a la fecha, que catorce presidentes electos constitucionalmente tuvieran que abandonar el poder antes de finalizar su mandato constitucional.
- La persistencia de la pobreza y de la indigencia (36% y 13% promedio regional, respectivamente, proyectado por la CEPAL para fines de 2007) y de la desigualdad (la peor distribución del ingreso del mundo), la baja calidad de las instituciones políticas, la debilidad e ineficacia del Estado y una ciudadanía de baja intensidad (sobre todo en lo que refiere al disfrute efectivo de los derechos económicos y sociales), son cuatro de las causas principales que impiden que tengamos una democracia de mejor calidad.
- Pese a todo ello, la democracia sigue siendo el sistema preferido en América Latina (54% la apoya y 72% considera que pese a sus problemas es el mejor sistema de gobierno de todos los conocidos, según datos de Latinobarómetro 2007) la cual, junto a la economía de mercado, es vista por la gran mayoría de la ciudadanía como el camino principal para que el país pueda avanzar por la senda del desarrollo.

La reforma político electoral: necesidad y principales áreas de reforma

- Una de las características principales de nuestra época, radica en los desajustes que existen entre la política y la sociedad. Para algunos estamos viviendo no sólo un claro retraso en las formas de hacer política, sino también en las formas de pensar la política.
- Como bien apunta B. Nanin (“La Metamorfosis de la representación”, 1994), el patrón de la “democracia de partidos” ha declinado con el auge de nuevos modos de hacer política, debido a los cambios operados en las sociedades mismas y en la cultura, vía la fuerte presencia de los medios de comunicación.
- En efecto, la institucionalidad democrática tiene serios problemas de desajustes, que le complican procesar de manera eficiente y efectiva las significativas transformaciones socio-culturales y económicas que ha experimentado la región. La inserción en la globalización, junto a las crisis y tensiones políticas recientes, ha revelado un doble desajuste: por un lado, las nuevas demandas y



los cambios socioeconómicos; por otro, las limitadas capacidades institucionales para gestionar tales procesos.

- En el centro de estos desajustes se ha arraigado una generalizada desconfianza institucional, particularmente en relación con los partidos políticos y los parlamentos, los cuales son las instituciones con los niveles más bajos de credibilidad ciudadana en América Latina (20 y 29% respectivamente como promedio regional latinoamericano según el Latinobarómetro 2007).
- Estos desajustes y las crisis de gobernanza que los acompañan llevaron a los países latinoamericanos, durante las últimas casi tres décadas, a una intensa agenda de reforma constitucional, política y electoral. Pero, a diferencia de lo ocurrido con las reformas económicas (que estuvieron basadas en el llamado *Consenso de Washington*), en el terreno de las reformas constitucionales, políticas y electorales nunca existió un consenso tan amplio en torno a un conjunto de medidas, si bien es posible identificar ciertas tendencias dominantes.
- Lo cierto es que, similar a lo que viene ocurriendo actualmente en el terreno económico, donde se está hablando cada vez con más fuerza acerca de la necesidad de una segunda y hasta de una tercera generación de reformas, o bien acerca de la necesidad de una nueva agenda económica (Stiglitz, Rodrik), en el terreno constitucional, político y electoral, estamos también en presencia de una nueva ola de reformas (constitucionales, políticas y electorales) dirigidas a tratar de equilibrar, ajustar y sintonizar los sistemas políticos con las nuevas realidades sociales y las crecientes exigencias de la ciudadanía en búsqueda de mayores y mejores niveles de representación, participación y gobernabilidad.

Resumiendo, la reforma político-electoral sigue ocupando un lugar relevante en la agenda política de América Latina. Esta observación refleja no sólo las numerosas reformas político-electorales que se programan y se llevan a cabo, incluidas las nuevas constituciones que en algunos países se encuentran en fase de elaboración o aprobación; se desprende también de las encuestas entre políticos y politólogos, que en su mayoría manifiestan la idea de que lo que más apremia en América Latina son reformas institucionales. En efecto, la reforma político-electoral es vista por el 45% de los entrevistados como el principal instrumento para dar respuesta a los problemas que aquejan a la democracia (primer lugar en el Informe del PNUD sobre el Estado de la Democracia).

Estamos pues frente a una paradoja, ya que se exige más y mejor política en un contexto de escepticismo y descreimiento respecto de ella. Como bien apunta Fernando Calderón “La revalorización del rol de la política, la recuperación de su lugar como orientadora del futuro de la sociedad, es el dato más importante de este nuevo tiempo. Pero la política no puede operar en el vacío, sino dentro de ciertos límites fijados por la situación económica y por las nuevas

y viejas demandas y problemas socio-culturales. Esos límites definen nuevos espacios de lo posible, cuyas fronteras están marcadas por el auge de los medios de comunicación, la creación de nuevas desigualdades y, paradójicamente, un clima de escepticismo frente a la política. La innovación política debe entonces atender estos fenómenos con base en el fortalecimiento y transformación del Estado como actor estratégico, la potenciación de los parlamentos y los partidos y la acentuación de las experiencias colectivas exitosas de multiculturalismo y descentralización. Se trata, en definitiva, de profundizar, desde la política, cambios que resguardando las instituciones conduzcan a una mayor igualdad social, único camino para fortalecer la gobernabilidad democrática”.

Dentro de este contexto, y debido a la limitación de tiempo que tengo para efectuar mi exposición, me gustaría concentrar mis comentarios en relación con los siguientes siete puntos:

- Breve análisis del proceso de reforma constitucional llevado a cabo durante la Tercera Ola Democrática;
- Las reformas del régimen de gobierno y las reformas tendentes a re-equilibrar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo;
- Las reformas de los sistemas electorales (para presidente de la República y para el Congreso);
- Las reformas a los partidos políticos, en especial en lo que refiere a su constitucionalización, democracia interna, financiación, candidaturas independientes, participación política de la mujer y transfuguismo;
- La incorporación de los mecanismos de democracia directa y semi directa;
- El fortalecimiento de las instituciones electorales; y
- Consideraciones finales.

Existen obviamente otras áreas de reforma que han tenido lugar durante este periodo, las cuales dada la limitación de tiempo no abordaremos, entre las que cabe mencionar, por su importancia: (1) los procesos de reforma del sistema judicial, (2) la incorporación plena de los derechos humanos acompañada en muchos casos de la constitucionalización de la figura del Ombudsman, (3) los procesos de descentralización política; (4) el fortalecimiento de los órganos de “accountability horizontal”.



II. LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

- Si en algo somos expertos los latinoamericanos, es en materia de reformas constitucionales (fetichismo jurídico constitucional), lo cual ha llevado a que ciertos países latinoamericanos hayan adoptado en menos de 200 años de historia independiente, más de 15 textos constitucionales.
- No hemos sabido encontrar el balance que recomendará Madison cuando advirtió que era preciso encontrar un sistema que protegiera “por igual contra esa facilidad extrema, que haría a la Constitución demasiado variable, y contra esa exagerada dificultad, que perpetuaría sus defectos manifiestos”.
- Como bien señala Manuel Antonio Garretón, el tema constitucional ha estado constantemente atravesando a América Latina durante las últimas décadas. Ya fuera porque se salía de autoritarismos que habían impuesto su propia institucionalidad, y ello exigía la consagración de un nuevo orden político para la democracia emergente; o porque se salía de guerras civiles o de colapsos institucionales; o porque había que sancionar nuevos acuerdos en la sucesión presidencial; o porque había que inaugurar una nueva época, lo cierto es que las reformas constitucionales, las nuevas constituciones o las Asambleas Constituyentes han sido una de las cuestiones principales en los procesos políticos de la región.
- Resultado de todo ello, la “Tercera Ola” en América Latina vino acompañada de una intensa agenda de reformas constitucionales. De los 18 países latinoamericanos, 13 adoptaron nuevas Constituciones: seis países en los ochentas: Chile, Honduras, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Brasil; y siete países en los noventas: Colombia, Perú, Argentina, Ecuador, Paraguay, Bolivia y Venezuela. Por su parte, cinco países no cambiaron de Carta Constitucional, si bien en algunos casos le introdujeron importantes reformas: México, Costa Rica, Panamá, Uruguay y República Dominicana. Las reformas más recientes han tenido lugar en Bolivia, Honduras, Colombia y Panamá, en el 2004, en Chile en el 2005, y en México en el 2007. Por su parte Bolivia y Ecuador están llevando a cabo un proceso de reforma vía Asamblea Constituyente.

El espíritu constituyente actual

- El proceso de reforma constitucional que arrancó en los ochentas y tuvo su mayor desarrollo en los noventas no sólo no se ha desacelerado, sino que también registra cambios cualitativos muy importantes. América Latina vive actualmente

lo que podríamos llamar un nuevo espíritu constituyente, sobre todo en los países andinos. De hecho, en dos de los cinco países hay reformas en marcha (Bolivia y Ecuador). Por su parte Colombia llevó a cabo una reforma hace tan solo tres años (2004).

- Sin embargo, este espíritu constitucional está también presente en otros países fuera de la región andina. La República Dominicana es uno de ellos. Chile es un segundo ejemplo. Jorge Arrate, quien fuera Presidente del Partido Socialista, en un reciente artículo acaba de decir que si bien es positivo que “la vergonzosa firma de Pinochet” haya sido eliminada, la Constitución “nueva” (subrayado del autor) de 2005, no refleja la opinión de todos los chilenos. Arrate sostiene que “en el caso de Chile se requiere sanear el origen ilegítimo de la actual Constitución y discutir sus contenidos. Esa tarea, dice el dirigente socialista, debe realizarla una Asamblea Constituyente y su propuesta debe ser posteriormente sometida a plebiscito”. México es un tercer caso. El año pasado (2006), el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Manuel López Obrador, luego de haber perdido las elecciones presidenciales por un estrechísimo margen (0.56%), propuso una Asamblea Constituyente no sólo para reemplazar a la Constitución de Querétaro de 1917, sino también para fundar lo que llamó un nuevo México. En Nicaragua también se está discutiendo una posible reforma constitucional con el objetivo de pasar de un sistema presidencial a uno parlamentario.
- Resumiendo: La década del noventas, como vimos, fue muy activa en materia de reforma constitucional. Dicho proceso arrancó en 1991 con el proceso constituyente colombiano, y cerró a fines de la década, en 1999, con el proceso constituyente venezolano. Ahora bien, si se analizan todas estas experiencias constitucionales, es posible señalar que de dicho proceso emergen dos modelos constitucionales: uno, el colombiano, que buscó reformar el orden, y el otro, el venezolano (y más recientemente seguido por Bolivia y por Ecuador, si bien con rasgos propios), que buscó instalar un nuevo orden.
- En mi opinión, estos dos procesos definen dos formas muy distintas de entender el cambio constitucional (sobre todo en lo que refiere al poder constituyente originario y derivado, la figura de las asambleas constituyentes y su papel, el carácter fundacional o refundacional de los procesos constituyentes, etc.), y en estas dos formas de entender el cambio constitucional radica, acaso, el problema (y la tensión) que vemos presente hoy día en estos países.
- En sentido similar se pronuncia Garretón, para quien, quizás uno de los principales méritos de algunos gobiernos sea el haber puesto este tema como el principal desafío y principio de movilización popular en un momento en que la política perdía importancia o centralidad. Asimismo, el principal déficit de algunos gobiernos que recuperaron su democracia en los noventa, es no haber impulsado un proceso que generara una Constitución de reemplazo a la que impusieron los autoritarismos.
- Una evaluación de largo plazo y no coyuntural de este fenómeno lleva, sin duda, a valorar el hecho que en determinados momentos las sociedades se replanteen la forma de convivencia que quieren asumir. Ello, especialmente



en momentos de cambios evidentes de época, tanto en lo que se refiere a la exaltación de antiguos y nuevos derechos y deberes de los ciudadanos, como en lo que se refiere a los fundamentos del orden político que han sido removidos o redefinidos a partir, no sólo de los cambios de régimen, sino de los procesos de globalización; las nuevas relaciones entre gobiernos locales y central; la explosión de identidades y la pluralidad cultural con la irrupción de pueblos originarios que buscan su autonomía e inclusión; la emergencia de poderes fácticos nacionales y transnacionales, económicos y mediáticos que afectan la soberanía y necesitan regulación; la conformación de bloques para enfrentar la mundialización; los cambios en la relación entre poderes del Estado y las insuficiencias del presidencialismo exacerbado; así como la emergencia de nuevas formas de participación ciudadana y la necesaria institucionalización de partidos y coaliciones.

- Es evidente que estas transformaciones obligan a revisar los ordenamientos constitucionales que se hicieron para otros tiempos y que no dan cuenta de los nuevos problemas y valoraciones. En términos estrictos, estamos en una época que requiere una nueva Constitución para cada uno de nuestros países. Hay que reconocer que varios de ellos ya lo han asumido y la han elaborado, porque las simples reformas que no cuestionan o redefinen los fundamentos de las antiguas Constituciones, parecen claramente insuficientes y llevan a procesos permanentes o interminables que las convierten en una suma de parches, y desfiguran sus ejes y principios fundamentales. Sin perjuicio de que las nuevas constituciones dejen abiertas las posibilidades de reformas en el futuro, hay un “momento constitucional” fundacional indispensable. Ello suele expresarse en la figura de las Asambleas Constituyentes, las que parecen ser una de las mejores formas de asegurar la participación ciudadana, sobre todo cuando incluyen espacios descentralizados o formas de consulta directa más allá de las fórmulas representativas, como fue el caso, por ejemplo de Brasil. Pero, sin fetichizar los mecanismos (porque pueden ser diferentes según las oportunidades que en cada país ofrece), para que la institucionalidad vigente pueda ser modificada, el principio indiscutible es que tiene que haber una instancia o momento de participación o ratificación popular que haga que los ciudadanos sientan que se trata de “su” Constitución. Si no es así, ésta será siempre algo abstracto, por lo que no se siente ni interés ni adhesión afectiva, elemento indispensable de una mínima cohesión nacional.
- Aclarada la indispensabilidad de un nuevo momento constitucional, cabe reflexionar sobre los riesgos o los abusos que en esta materia se puedan cometer. Y quizás el mayor de estos riesgos y abusos consiste en buscar transformar la correlación de fuerzas vigente en un determinado momento, o las posiciones personales como la figura presidencial, o los climas culturales y estados de ánimos coyunturales, en el orden definitivo y permanente consagrado por la Constitución. Ello no sólo por parte de los sectores que gozan de una mayoría temporal, sino también de minorías defensivas que otorgan concesiones a cambio de mantener una pequeña cuota simbólica o material de poder. Y esto

ocurre tanto en las fórmulas de reforma constitucional, por ejemplo, con la cuestión de los períodos presidenciales y de sus eventuales reelecciones, como en las fórmulas de Asamblea Constituyente, en las que una eventual mayoría circunstancial impone su propio proyecto de sociedad sin la incorporación de la pluralidad o de la posibilidad futura de cambio.

- Si son las nuevas relaciones que se establecen entre Estado y sociedad y la redefinición de los proyectos nacionales en el mundo globalizado, lo que está detrás de las nuevas Constituciones y de las diversas fórmulas al respecto, cabe también pensar en un aspecto no suficientemente destacado en los nuevos órdenes constitucionales. Este es la apertura a principios de integración de la región, lo que sin duda debe llevar a redefinir ámbitos de soberanía nacional. A la larga, no habrá real integración si no se considera la dimensión política y la institucionalidad en esa dirección. Los momentos constitucionales de cada uno de nuestros países debieran ir preparando la creación de una institucionalidad política a nivel de la región.

III. BALANCE COMPARADO

Un breve balance comparado de los procesos de reforma constitucional llevados a cabo durante la Tercera Ola en la región, arroja las siguientes características:

1. La gran mayoría de las reformas han estado inspiradas por los principios fundamentales del constitucionalismo moderno. Sin embargo, en algunos países del mundo andino, similar a lo que viene ocurriendo en otras partes del mundo, entre ellas por ejemplo en Sud África, el concepto de democracia tradicional procedimental Schumpeteriano está atravesando un cambio importante, una transformación que a su vez viene acompañada de una profunda crisis de legitimidad y credibilidad de varias de sus instituciones principales (partidos políticos, congresos, etc.), todo lo cual repercute en los procesos de reforma constitucional.
2. La constitucionalización de la reelección inmediata es una cuestión que se ha repetido en un número importante de las Asambleas Constituyentes llevadas a cabo a partir de la década de 1990, y que hoy está en el centro del debate en los procesos de reforma de Bolivia (en marcha) y muy probablemente también en el de Ecuador.
3. Una dinámica en la que ha habido tanto similitudes como diferencias, ha sido en el tema ideológico. Las Asambleas Constituyentes de comienzos de la década de 1990 (Perú y Argentina), plantearon reformas económicas liberales. Por el contrario, las de finales de esa década, y varias de las actuales (Venezuela,



Bolivia, Ecuador), han buscado y buscan revertir los modelos neoliberales y darle un nuevo protagonismo al Estado como gestor en la economía.

4. En un buen número de casos, las Asambleas Constituyentes han coincidido con el debilitamiento institucional de los sistemas de partidos y la llegada al poder de *outsiders*.
5. En numerosos casos las nuevas constituciones no fueron dotadas de las raíces necesarias para garantizar su perdurabilidad.

A. La reforma al régimen de gobierno

Dentro de este rico proceso de reforma constitucional, uno de los temas capitales fue el debate parlamentarismo/presidencialismo. Durante las décadas de 1980 y 1990, la mayoría de la discusión académica acerca de las razones que llevaron al colapso de los sistemas democráticos a nivel regional en décadas anteriores, se centraron en la importancia del régimen político y electoral. Específicamente se afirmaba que el presidencialismo contribuía a los problemas de gobernabilidad, lo que se suponía se podía obviar o manejar mejor en un sistema parlamentario. La combinación de sistemas presidenciales con sistemas de representación proporcional, muy común en América Latina, se decía, era la peor de todas las conocidas. Se señalaba en este sentido que si las nuevas democracias querían mejorar sus posibilidades de supervivencia y afianzar su estabilidad debían efectuar una segunda transición, es decir, además de transitar del autoritarismo a la democracia debían pasar del presidencialismo al parlamentarismo. Sin embargo, esta valoración pesimista del presidencialismo, desde el punto de vista académico, no quedó inmune a la crítica tanto empírica como teórica.

No obstante ello, y pese a la nutrida agenda de reformas constitucionales que tuvieron lugar en América Latina, ninguna nación fue tan lejos como para modificar la estructura básica de su régimen político. Por el contrario, en el marco de la administración de la crisis económica y la adopción de políticas de ajuste estructural propios de la década de los ochentas y principios de los noventas, el presidencialismo en América Latina se caracterizó por contar con un Ejecutivo dotado de mucho poder que, en su mayor parte, predominaba sobre el Legislativo en el proceso de formulación de políticas.

Pese a esa tendencia común, y a la uniformidad en el diseño formal de sus sistemas presidencialistas, los sistemas políticos de la región mostraron variaciones considerables con

respecto a otras características institucionales que fueron objeto de muchas reformas durante el período. De hecho, en parte como respuesta a lo que se percibía como un desequilibrio entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo (hiperpresidencialismo), algunos países imitaron a otros que ya habían incorporado algunos rasgos del parlamentarismo o del semipresidencialismo, entre ellos: (1) permitir que el Congreso censure y destituya a los ministros del gabinete o facultar al Presidente, en circunstancias sumamente específicas, para que disuelva el Congreso (Uruguay, Guatemala, Colombia, Argentina, Ecuador, Venezuela, entre otras); en un caso, (2) crear el cargo de Jefe de Gabinete, parcialmente responsable ante el Poder Legislativo (Argentina); y en otro (Venezuela), creando la figura del Vicepresidente Ejecutivo, de designación exclusivamente ejecutiva. Sin embargo, ya fuera que se adoptaran antes o en el transcurso del reciente período de democratización en la región, estas modificaciones no influyeron de manera significativa -salvo en un par de excepciones- en el funcionamiento de los sistemas.

Otra tendencia incipiente, aunque bastante débil, (3) fue la de imponer controles o restringir el poder presidencial de emitir decretos y fortalecer las capacidades del Poder Legislativo mediante la modernización de sus sistemas de información y el incremento del personal de apoyo con que cuentan los legisladores y las comisiones legislativas.

Empero, y como ya señalamos, pese a estas reformas, y en términos de sus poderes constitucionales, la figura presidencial se mantiene relativamente poderosa. De hecho en los últimos años estamos viendo, en el marco de las recientes reformas constitucionales, y de las que están en marcha (Bolivia y Ecuador), un proceso dirigido al fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

Pero hay que tener presente, además, que la Constitución sólo equilibra parcialmente el poder del Ejecutivo y del Legislativo. Por una parte, la ley fundamental a menudo está sujeta a distintas interpretaciones y puede inclinarse a favor del Ejecutivo si éste tiene influencia sobre el Congreso, la Corte Suprema o la Asamblea Constituyente. Por otra parte existe otra serie de factores -entre ellos la fragmentación del sistema de partidos, el grado de apoyo partidista con que cuenta el presidente en el Congreso y las condiciones socioeconómicas- que inciden en esta relación.

La fragmentación del sistema de partidos puede privar al mandatario de mayorías que le permitan trabajar en el Congreso, lo cual a su vez debilita la capacidad de acción colectiva de los representantes legislativos. Los sistemas de partidos concentrados aumentan las probabilidades de



conformar gobiernos unipartidistas de mayoría absoluta y, en principio, fortalecen al presidente en su relación con el Legislativo. Las crisis económicas o sociales también pueden ser utilizadas para legitimar la usurpación del poder por parte del mandatario, o la delegación de poderes por parte del Congreso (cada vez más común en varios países de la región), para dar mayor poder de decisión al Ejecutivo.

Resumiendo, en materia de régimen de gobierno no ha habido cambios formales significativos en la región, ya que todos los países siguen siendo presidenciales, si bien con diferencias marcadas entre ellos. Ha habido, en cambio, modificaciones importantes en relación con el funcionamiento de hecho de los presidencialismos, como ocurre con los “presidencialismos de coalición” o lo que otros expertos denominan un “estilo parlamentarista de ejercer el presidencialismo”.

Necesidad de un debate renovado sobre las opciones para hacer frente a la crisis del presidencialismo

El nuevo contexto regional demanda un debate renovado en torno a la efectividad del régimen político, con el objetivo de responder adecuadamente a las nuevas realidades. La reflexión en torno a esta cuestión se ha vuelto más compleja y sofisticada en estas dos últimas décadas, alejándose de los términos en que estuvo planteada la discusión en los años ochentas. Como bien ha dicho Chasquetti (2001), actualmente, los regímenes de gobierno problemáticos no son los presidencialismos a secas, sino los presidencialismos multipartidistas extremos (más de cuatro partidos) sin capacidad de formar coaliciones de gobierno.

En efecto, la experiencia comparada latinoamericana de los últimos años demuestra que: i) la combinación de presidencialismo y multipartidismo es una mezcla político-institucional apta para la democracia, siempre y cuando los presidentes sean capaces de conformar coaliciones de gobierno de carácter mayoritario; ii) los multipartidismos extremos y con alta polarización presentan mayores problemas de gobernabilidad y; iii) los presidencialismos son aptos para la formación de coaliciones, si bien, estas presentan rasgos y características diferentes a las que tienen lugar en regímenes parlamentarios.

Como vemos, en el terreno conceptual y práctico ha sido y sigue siendo difícil demostrar “...que el presidencialismo (...) supone un mayor riesgo para una política democrática estable que el parlamentarismo contemporáneo.” Por otra parte, el parlamentarismo no ha logrado a lo

largo de estos casi treinta años, generar un apoyo suficiente para ser adoptado como sistema de gobierno en ningún país de América Latina.

Pero ello no implica que de cara a la realidad latinoamericana no reconozcamos la necesidad de mejorar el déficit que aquejan, con distinta intensidad y por causas diversas, a los sistemas presidenciales en un buen número de países en la región, en particular su déficit de eficacia. Sin embargo, la respuesta a estas carencias no pasa necesariamente por un cambio de régimen, ya que como la experiencia lo demuestra, cambios radicales son difíciles de llevar a cabo debido a los consensos que se requieren para ello.

En este sentido, existe un abanico de opciones que van desde un “presidencialismo renovado” (Nohlen, mediante ajustes funcionales graduales y progresivos), pasando por la parlamentarización del presidencialismo (Colomer), por fórmulas semipresidenciales, por el Gobierno de Gabinete (Diego Valadés) hasta el establecimiento de un régimen parlamentario (Valenzuela y Linz).

Finalmente cabe apuntar que uno de los retos más importantes de toda reforma constitucional democrática es la de encuadrar o conceptualizar el sistema de gobierno presidencial de manera tal de evitar caer en un viejo mal latinoamericano, el del autoritarismo constitucional, el cual conduce al ejercicio del poder en forma unipersonal, sin partidos políticos que sirvan de intermediarios entre la sociedad civil y el poder, sin controles ni contrapesos efectivos y con un poder militar autónomo. He ahí uno de los retos más importantes a la hora de encarar una reforma constitucional en nuestros países, diseñar el sistema presidencial, vacunándolo contra el autoritarismo constitucional, para lo cual, entre otros factores, es indispensable establecer un verdadero control parlamentario (que al mismo tiempo que garantice el balance entre los poderes del Estado no tenga por objetivo principal la obstrucción gubernamental) y, además, el control judicial de los actos administrativos y demás actos del Poder Ejecutivo.

En este sentido, lo que se requiere son controles políticos de origen parlamentario que, en palabras de Diego Valadés, suponen la presencia de un sistema de partidos responsable y por ende también controlado, con disciplina interna que propicie conductas cooperativas y fortalezca al sistema representativo. Para alcanzar estos objetivos hay que contemplar los mecanismos que favorezcan la transparencia en cuanto a la estructura y el funcionamiento de los partidos, inhiban alianzas circunstanciales y contradictorias que desconciertan a los ciudadanos, además de que regulen fenómenos tan llamativos como el transfuguismo.



B. La reforma del sistema electoral

1. Visión comparada latinoamericana: situación actual y tendencias

En América Latina las modificaciones de las leyes electorales son muy frecuentes, no obstante, estas reformas, al ser analizadas cuidadosamente, evidencian que usualmente no han afectado mayormente la orientación general del sistema hacia la proporcionalidad de los resultados o a la formación de mayoría.

En efecto, en la mayor parte de los casos, los objetivos perseguidos por las reformas (mejor representación y mayor gobernabilidad), fracasaron al estrellarse contra un contexto político que no fue suficientemente tomado en cuenta.

2. Sistema electoral para Presidente de la República

2.1. Mayoría relativa o mayoría absoluta tendencia claramente a favor del sistema de ballottage

La situación en América Latina presenta la siguiente característica: a nivel presidencial 13 países de un total de 18 exigen hoy una mayoría absoluta. De éstos, ocho países (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) exigen 50% más uno o una mayoría calificada, mientras que cuatro países (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) exigen una mayoría entre un 35% y un 45% de los votos para ganar en la primera vuelta. A estos doce países se agrega Bolivia, con una situación muy particular, en la cual si ningún candidato obtiene el 50% más uno en la primera vuelta, la elección la realiza el Congreso entre los dos candidatos más votados. Solo cinco países han quedado fuera del sistema de mayoría absoluta o especial: Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

La tendencia de la reforma es clara, moverse de la fórmula de mayoría relativa, que predominaba hasta fines de los años setentas, al sistema de doble vuelta. Ningún país pasó del sistema de mayoría absoluta o calificada al de mayoría relativa. Por su parte, Uruguay, Colombia y República Dominicana cambiaron de mayoría simple a mayoría absoluta; Argentina y Nicaragua lo hicieron de mayoría simple a umbral rebajado (este último país es el único que

rebajó dos veces el umbral, para situarse finalmente en el 35%). Finalmente Ecuador reformó en sentido contrario a la tendencia regional, pasando del sistema de mayoría absoluta al de umbral rebajado.

2.2. *Reelección (tendencia claramente favorable a la reelección)*

Durante el período en estudio, la normativa sobre la reelección presidencial presenta variaciones importantes a lo largo de la región. Específicamente diez países modificaron su normativa sobre la reelección presidencial en el transcurso del período. Argentina, Brasil, y Venezuela pasaron de permitir la reelección después de al menos un mandato, a permitirla en forma inmediata. Ecuador levantó la restricción en cierta forma, al pasar de prohibir la reelección a permitirla después de un mandato presidencial. Costa Rica, por su parte, levantó la prohibición constitucional que existía para la reelección presidencial desde 1969, permitiéndose así la reelección después de dos periodos de gobierno. En lo que respecta a República Dominicana, se dieron dos modificaciones durante el periodo: primero, en 1994, prohibiendo la reelección inmediata, y segundo, en 2002, en sentido contrario, es decir, volviendo a permitirla. Entretanto, en los tres países donde la reelección inmediata estaba permitida al inicio del período, esa posibilidad ya no existe: en Paraguay en la actualidad está prohibida en cualquier momento del tiempo, mientras que en Nicaragua y Perú solo cabe esa posibilidad una vez transcurrido un mandato presidencial. Colombia adoptó un enfoque más restrictivo en la reforma de 1991 al pasar de permitir la reelección después de un periodo presidencial a prohibirla totalmente, pero luego, en el año 2004, vuelve a aceptarse la reelección de manera inmediata.

La tendencia de la reforma y la situación actual de la legislación latinoamericana es claramente favorable a la reelección: más de dos terceras partes de los países de la región (14 de 18) la permiten. Sin embargo, como ya señalamos, la normativa presenta variaciones importantes. Mientras en cinco países (Argentina, Brasil, Colombia, República Dominicana y Venezuela) la reelección inmediata está permitida, en los otros nueve (Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) sólo es posible transcurrido al menos un mandato presidencial. En las cuatro naciones restantes (Guatemala, Honduras, México y Paraguay) la reelección está totalmente vedada.

Por último, cabe destacar que con los procesos electorales que se iniciaron en la región en noviembre de 2005, se ha dado una fiebre reeleccionista, la cuál determina que

actualmente el 40% de los países estén gobernados por mandatarios reelectos. Mientras en 2004 había un único presidente reelecto bajo la modalidad alterna (Leonel Fernández en República Dominicana), tan sólo dos años después hay siete: tres bajo la modalidad inmediata (Chávez, Lula y Uribe) y cuatro bajo la modalidad alterna (Arias, Fernández -quien podría buscar su reelección inmediata en 2008-, García y Ortega). Nunca desde el retorno de la democracia en 1978 hubo en la región tantos presidentes reelectos.

2.3. Duración del mandato presidencial (tendencia mínima a la reducción)

En lo que respecta a la duración del mandato presidencial, éste varía entre cuatro y seis años. Así, en nueve países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, Guatemala y Honduras), los períodos presidenciales son de cuatro años; en otros siete son quinquenales (Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay); y en dos, el período es de seis años (México y Venezuela).

Siete países cambiaron la duración del mandato presidencial durante el periodo del estudio: cinco lo redujeron y otros dos lo ampliaron. Algunas de las reducciones, sin embargo, quedan abiertas a interpretación. Brasil y Argentina acortaron el período presidencial de cinco y seis años respectivamente a cuatro años, pero al mismo tiempo establecieron la posibilidad de una reelección inmediata, lo cual potencialmente le permite al presidente permanecer en el cargo durante ocho años consecutivos.

Por su parte, los chilenos acortaron dicho mandato al pasar de uno solo y prolongado de ocho años, a uno más reducido de seis años en 1993 y en el 2005 volvieron a reducir el mandato presidencial de seis a cuatro años. Asimismo, en Guatemala y Nicaragua dicho período pasó de cinco a cuatro años y de seis a cinco años respectivamente. En contraste, en Bolivia el período aumentó de cuatro a cinco años. En Venezuela con las reformas de 1999, aumentó de cinco a seis años, más la posibilidad de la reelección inmediata, lo cual lo lleva a doce años.

2.4. Elecciones concurrentes o de medio periodo (sin tendencia)

Otros temas de importancia clave con respecto a la elección presidencial son el momento de su celebración en relación con las elecciones legislativas, y si la votación para ambos poderes está unida en una papeleta única.

En lo relativo a este tema, en 12 de los 18 países que incluye este estudio, las elecciones presidenciales y legislativas se celebran al mismo tiempo (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay). De éstos, Brasil presenta una ligera desviación del sistema, pues en cada elección presidencial o legislativa entre uno y dos tercios de los representantes senatoriales son elegidos alternadamente, si bien las elecciones para ambos poderes se celebran siempre el mismo día. En Argentina y México, los comicios son parcialmente simultáneos: en el primero, la mitad de los representantes ante la Cámara Baja y un tercio de los de la Cámara Alta son elegidos la misma fecha que el Presidente, mientras la otra la mitad del Congreso y otro tercio de la Cámara Alta son elegidos a mitad del mandato presidencial; en el segundo, el período de los diputados ante la Cámara Baja es de tres años, de forma que las elecciones para toda la institución coinciden con los comicios presidenciales y luego se celebran otras transcurrida la mitad del mandato presidencial de seis años. En los cuatro países restantes (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela), las elecciones para ambos poderes casi nunca o nunca, se llevan a cabo el mismo día. De estos países, el caso colombiano es excepcional porque las elecciones para ambos poderes se celebran el mismo año en ciclos de cuatro años, pero las legislativas se llevan a cabo dos meses y medio antes de la primera vuelta de los comicios presidenciales.

Los seis países donde las fechas de las elecciones se modificaron durante las últimas dos décadas, no establecen una tendencia regional en cuanto a la coincidencia de los comicios para ambos poderes. República Dominicana y Venezuela pasaron de un sistema con elecciones parcialmente simultáneas a un sistema con ciclos no simultáneos. En Chile, hubo dos modificaciones: la primera con la reforma de 1993 pasando de un sistema totalmente simultáneo a uno no simultáneo; la segunda, con la reforma constitucional de 2005 que redujo el mandato de gobierno a cuatro años, estipula que las elecciones legislativas y ejecutivas se realizan de manera conjunta. Brasil es la única nación que hizo un giro total en la dirección opuesta, al pasar de celebrar sus elecciones en fechas diferentes a realizarlas en forma concurrente. Ecuador transformó su sistema de parcialmente simultáneo a simultáneo, al eliminar los comicios legislativos de medio período para los representantes provinciales, mientras Argentina hizo un



ligero cambio hacia una mayor simultaneidad. Al acortar el mandato presidencial de seis a cuatro años y el mandato senatorial de nueve a seis años, los argentinos mantuvieron el carácter parcialmente simultáneo del sistema electoral, pero a la vez redujeron de dos a uno el número de elecciones de medio período.

3. Sistema electoral para los representantes del Congreso

Los países latinoamericanos están divididos en esta materia en países bicamerales y países unicamerales. Los países cuya legislatura tiene una sola cámara son nueve: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los países con congresos bicamerales son aquellos con estructura federal: Argentina, Brasil y México, y además: Bolivia, Chile, Colombia, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, para un total de nueve países con legislatura bicameral. Estos nueve eligen, por lo tanto, Cámara de Diputados y Cámara del Senado, en la mayoría de los casos con sistemas electorales diferentes.

Voy a concentrarme en el sistema de elección parlamentaria para la Cámara Única o para la Cámara de Diputados según el caso, advirtiendo sin embargo que sería conveniente considerar también el Senado y el efecto conjunto de ambos sistemas electorales, porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y en segundo lugar, porque con frecuencia los dos sistemas electorales tienen variaciones importantes que tomadas en conjunto podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis exclusivo de la Cámara Baja.

3.1. La fórmula electoral

En América Latina, similar a lo que ocurre a nivel mundial, los sistemas electorales que se utilizan para la elección del cuerpo legislativo pueden clasificarse en dos tipos básicos de acuerdo con el principio de representación que encarnan: el sistema mayoritario y el sistema proporcional. En la región predominan los países con sistema de representación proporcional, ya que dieciséis de los dieciocho países utilizan este sistema para la elección de los representantes en la Cámara Baja. Se separan de esta tendencia México, con un sistema segmentado con fórmula de mayoría simple, y Chile, que utiliza un sistema binominal.

3.2. Formas de candidatura y de votación

Las formas de candidatura y votación que encontramos en América Latina pueden clasificarse según se vote por un individuo, o solo por la lista cerrada y bloqueada que presente un partido. En el primer caso se trata de “votación personalizada” y en el segundo de “votación no personalizada”.

En América Latina predominan los países que utilizan las listas cerradas y bloqueadas. Estas se utilizan en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay. En Colombia, cada partido puede disponer que sean cerradas y bloqueadas o utilizar el voto preferente. Por su parte, tres países, Bolivia, México y Venezuela utilizan la lista cerrada y bloqueada para la parte de sus legisladores que se eligen mediante listas. En los casos de Panamá, Perú y República Dominicana, se utilizan listas cerradas y desbloqueadas. Brasil, Ecuador y Honduras son los únicos países que utilizan listas abiertas en la elección de la cámara baja y en Chile se aplica el sistema de un voto por candidato.

4. Las reformas a los partidos políticos

4.1. La importancia de los partidos políticos

Sin perjuicio de reconocer la profunda crisis que hoy los afecta, los partidos políticos siguen teniendo una importancia fundamental en la vida democrática latinoamericana. Los partidos constituyen la columna vertebral del estado democrático moderno, a la vez que constituyen espacios insustituibles para la expresión ciudadana y el procesamiento de los intereses de franjas importantes de la población. En otras palabras, los partidos son consustanciales a la democracia representativa, característica de las sociedades masivas, complejas y plurales contemporáneas, cuyo funcionamiento supone procesos electorales regulares y permanentes.

Una mirada comparada evidencia que ahí donde la democracia ha logrado mantenerse y ser sustentable existe un sistema de partidos políticos sólido, y viceversa. De ahí que en mi opinión la democracia se funda, se fortalece y se reproduce junto con la consolidación de un sistema institucionalizado de partidos.



4.2. La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina: diez tendencias principales:

1. Actualmente en América Latina todos los países regulan el funcionamiento de los partidos políticos. En los últimos años se han logrado avances importantes en la materia, al regularse prácticamente todos los aspectos principales de la vida jurídica de estas organizaciones. Así, hoy día los partidos políticos tienen rango constitucional en todos los países de la región y, a nivel de legislación secundaria, todos cuentan con una ley o un código electoral que norma su funcionamiento. Asimismo, en 50% de los países, además de la ley electoral, se han promulgado leyes de partidos políticos. A lo anterior se suma una amplia potestad reglamentaria otorgada a los organismos rectores encargados del control de los partidos.
2. El proceso de regulación jurídica y constitucionalización de los partidos en América Latina se dio, al igual que en el resto del mundo, de manera paulatina. Las primeras constituciones sólo recogieron el derecho político de elegir y ser electo para los ciudadanos. Posteriormente, en el siglo XIX, y sobre todo en el XX, tuvo lugar un movimiento continuado que legalizó la actividad partidaria, incluida su regulación constitucional. A partir de ese momento se inició en la región un frondoso proceso de regulación de los partidos, que se intensificó a partir de la llegada de la Tercera Ola Democrática en 1978.
3. Esta evolución entraña, empero, una paradoja: si bien el inicio de la Tercera Ola vino acompañado de un resurgir de los partidos políticos y de un incremento de la regulación y la consolidación del proceso de su constitucionalización, su legitimidad y credibilidad fue decreciendo. En efecto, la pérdida del monopolio y de la legitimidad de los partidos políticos ha coincidido con el aumento de su regulación y, en algunos países, con una clara intervención del Estado en su vida interna.
4. No obstante los avances registrados hasta la fecha, aún quedan aspectos por mejorar y vacíos que llenar. Es fácil observar que, mientras ciertos temas se han tratado adecuadamente: financiamiento, órganos de control; otros, en cambio, cuentan con una regulación escasa, o carecen de ella: estructura interna de los partidos, candidaturas independientes, participación de pueblos indígenas y sectores juveniles, afiliación a organizaciones internacionales, transfuguismo, entre otros asuntos. De igual forma, cabe señalar que en algunos países latinoamericanos la legislación no es suficientemente clara o exhaustiva en ciertas áreas y, por tanto, puede resultar ambigua y prestarse a diversas interpretaciones cuando se intenta hacer un análisis más pormenorizado.

5. En todos los casos el legislador ha previsto la existencia de un órgano especializado encargado de la supervisión y el control de la legalidad de los actos de los partidos políticos. Éste es el órgano electoral, cuyo ámbito de acción incluye todos los aspectos del funcionamiento de los partidos. El examen comparado de la legislación latinoamericana en materia de órganos electorales muestra que las constituciones y las leyes les asignan, si bien con diferencias entre uno y otro país, un amplio número de atribuciones y un gran poder de decisión sobre el funcionamiento de los partidos políticos. De ahí la importancia de contar con órganos electorales autónomos, eficientes e imparciales, que garanticen el efectivo ejercicio de la democracia y contribuyan a la modernización, democratización e institucionalización de los partidos políticos.
6. La regulación jurídica de los partidos políticos es un tema complejo y en continua evolución, cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma. Se trata de un asunto fundamental para el ordenamiento de los partidos políticos, su funcionamiento y, por ende, para la calidad y buena marcha de la democracia.
7. La regulación de los partidos políticos debe ser vista como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto, debido a la estrecha relación e interdependencia que esta materia tiene con el sistema electoral y con el régimen de gobierno.
8. Esto quiere decir, a su vez, que toda reforma en materia de regulación jurídica de partidos políticos no debe ser realizada de manera general, sino en función de un país, un momento y una situación determinada (institucionalismo contextualizado).
9. El objetivo principal de toda regulación jurídica de los partidos políticos (sin perjuicio de los específicos que puedan existir para cada país determinado), debe ser el mejoramiento de la representación, la gobernabilidad y el fortalecimiento del régimen democrático; todo lo cual supone, como requisito *sine qua non*, la existencia de un sistema de partidos debidamente institucionalizado.
10. Un buen marco jurídico no es una bala de plata, pero sin lugar a dudas ayuda (y viceversa, su ausencia complica). Sin embargo, hay que poner énfasis en la importancia de que exista plena coincidencia entre las normas y las buenas prácticas (vigencia real y no meramente formal), y en este tema las élites políticas tienen una cuota de responsabilidad muy importante.



4.3. *Democracia interna*

Un partido gozará de democracia interna cuando sus dirigentes y candidatos sean elegidos por los miembros a través de mecanismos participativos, en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios), y se dé el respeto a una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones.

Un balance comparado de los 18 países de la región pone de manifiesto las siguientes características:

- Siete países de la región utilizan el sistema de elección cerrada, sea en internas o en convenciones: Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Venezuela. Este sistema permite una participación directa solamente de los afiliados, militantes, adherentes o delegados (en el caso de las convenciones).
- Tres países utilizan el sistema de elección abierta: Argentina, Honduras y Uruguay. Este sistema abre la posibilidad de que participen ciudadanos no militantes del partido en cuestión.
- En Perú, la ley establece que cada partido puede definir en sus estatutos que la elección sea abierta o cerrada. Algo similar se da en el caso de Colombia en donde el artículo 107 Constitucional y el artículo 10 del Estatuto Básico de los Partidos Políticos indican que las consultas internas son una alternativa para la elección de los candidatos partidarios, pero queda la libre opción de los partidos el utilizarla o no. En el caso de Bolivia el artículo 15 de la Ley de Partidos Políticos señala que todo partido político, al constituirse, adoptará un Estatuto Orgánico donde se establezcan las normas y procedimientos que garanticen el pleno ejercicio de la democracia interna, mediante elecciones libres y voto directo y secreto.
- En cinco países no hay regulación alguna sobre el sistema que se ha de utilizar para la elección de sus candidatos. Estos son: Brasil, Ecuador, El Salvador, México y Nicaragua.

Resumiendo. Si bien las elecciones internas (abiertas o cerradas) han venido ganando progresivamente terreno, aun es muy importante el papel que juegan los órganos colegiados. En cambio, la elección llevada a cabo por una sola persona o una reducida cúpula partidaria prácticamente ha desaparecido. Cabe empero tener en cuenta que hay partidos que utilizan más de un mecanismo de elección, escogiendo el que le es más funcional dependiendo de

cada circunstancia, lo cual evidencia la persistencia en muchos partidos de fuertes tendencias a la centralización en el proceso de toma de decisiones, a la vez que advierte de los desafíos que siguen pendiente *vis a vis* una mayor democratización interna. Por ello, y pese al progreso registrado hasta la fecha (en particular en relación con las elecciones internas), la rica casuística de las diversas experiencias nacionales y el corto tiempo transcurrido, no permiten sacar conclusiones definitivas acerca de los efectos positivos y negativos que este proceso ha tenido en pro del fortalecimiento y democratización interna de los partidos, así como en relación con la representación política y la gobernabilidad democrática.

4.4. Financiación de los partidos

La relación entre dinero y política ha sido, es y seguirá siendo compleja, pero constituye al mismo tiempo una cuestión clave para la salud y la calidad de la democracia, al menos por las siguientes cuatro razones:

- Para garantizar condiciones de equidad durante la contienda electoral.
- Para garantizar condiciones de transparencia y rendición de cuentas, acerca del origen y destino de los recursos (públicos y privados) empleados en el quehacer político.
- Para asegurar un mínimo de razonabilidad en el uso de recursos públicos destinados a financiar la actividad política.
- Para evitar, lo más que se pueda, el tráfico de influencias y las causas de corrupción política, así como para prevenir, hasta donde ello sea posible, el ingreso de dinero del crimen organizado y, de manera especial, del narcodinero.

Un breve análisis comparado de las características formales y tendencias en América Latina evidencia lo siguiente:

- La tendencia de la región es hacia los sistemas de financiamiento mixto (público y privado), que están presentes en la totalidad de los países si bien con importantes diferencias entre sí, a excepción de Venezuela, que prohibió en 1999 todo tipo de financiamiento público.
- Los 17 países que cuentan con financiamiento público tienen subvenciones directas (en dinero o bonos) o indirectas (servicios, beneficios tributarios, acceso a los medios de comunicación, capacitación, etc.).



- En la región ha existido asimismo, una tendencia a favor de controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas, con resultados disímiles en los diferentes países. Esta tendencia se ve acompañada de una reorientación en el uso de los recursos públicos, bajo el concepto de inversión electoral, destinados al fortalecimiento de los partidos políticos, mediante el apoyo a actividades de investigación y capacitación. Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú.
- En la mayoría de los países se otorga a los partidos políticos acceso gratuito a los medios de comunicación estatales, privados o a ambos, predominando el acceso gratuito a los medios de comunicación del Estado durante la vigencia de la campaña electoral.
- En casi todos los países (Uruguay es la excepción) existe algún órgano encargado del control y la fiscalización del financiamiento de los partidos, tarea que ha sido asignada en la mayor parte de los casos a los organismos electorales.
- En la mayoría de los países se prevé un régimen de sanciones dirigido a castigar la inobservancia de la legislación sobre el financiamiento de los partidos y las campañas electorales. Entre éstas prevalecen las penas pecuniarias. En segundo lugar se encuentra el uso de sanciones administrativas, además de otro tipo de sanciones que conllevan la eliminación del registro partidario o bien la reducción o suspensión de los fondos estatales para los partidos que han violado la ley.

Sin perjuicio de reconocer ciertos avances, la gran mayoría de las reformas recientes no han venido acompañadas del necesario fortalecimiento de los órganos de control y del régimen de sanciones. En este sentido se han desarrollado las más recientes reformas de México. Sin embargo, la regla es que lamentablemente en nuestra región, los procesos de reforma han dejado serios vacíos en el área de control y sanciones, que han provocado que las normas se conviertan en letra muerta en numerosos países. Estas tendencias evidencian la necesidad e importancia de fortalecer los órganos de control, verdadero Talón de Aquiles de los sistemas de financiamiento político en la mayoría de los países de América Latina.

En suma, pese a los avances registrados en materia de regulación del financiamiento político, en América Latina aún existe una gran distancia entre las normas y la práctica. Asimismo, hay que tener en cuenta que, dada la complejidad del tema y el alto grado de controversia que lo rodea, el mismo está en constante evolución y su perfeccionamiento se alcanza sólo por aproximaciones sucesivas.

5. *Participación política de la mujer*

Uno de los grandes temas que ha estado presente en los procesos de reforma en la región, es el de la participación activa de las mujeres en la organización y la estructura interna de los partidos políticos, así como en la selección de los candidatos a puestos de elección popular.

Un recuento de la situación actual muestra un panorama con avances significativos, pero también con importantes tareas aún pendientes. Durante el período de estudio, 11 países han reformado hacia la inclusión de cuotas de participación femenina en las listas de candidatos de los partidos. Estos países son: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana.

De esta forma, a partir de la primera mitad de la década de los noventa, los cambios experimentados en estos países marcaron un antes y un después, y significaron un acelerador importante para la mejora de los niveles de representación política femenina.

La incorporación de estos mecanismos en la legislación ha generado un efecto positivo sobre este tema. En este sentido cabe apuntar que la representación femenina en las cámaras bajas de la región se incrementó de una media de 9% en 1990 a 15% en 2002, y de 5% a 12% en el Senado en dicho lapso (medias regionales para América Latina).

Actualmente, según cifras de la Unión Interparlamentaria, la región tiene un promedio de participación femenina en cámaras bajas del orden del 19%. Un análisis más detallado revela que en los 11 países que han establecido cuotas en sus legislaciones, la representación alcanza en promedio un 22%, mientras en aquellos que no lo han hecho, ese porcentaje apenas llega al 14%. Sin embargo, aunque importantes, estas cifras están lejos aún de garantizar una masa crítica de mujeres, con la excepción clara de tres países: Costa Rica, Argentina y recientemente Perú.

Para concluir cabe destacar que, pese a los avances registrados en la materia, los especialistas coinciden en que estas regulaciones atacan el problema de la subrepresentación de las mujeres, pero no sus causas; de ahí que deben entenderse como instrumentos temporales, como un punto de partida para el desarrollo de nuevos mecanismos que impulsen y fortalezcan la participación política de las mujeres.



6. *Candidaturas independientes*

La severa crisis de credibilidad en los partidos políticos y, en consecuencia, la búsqueda por parte de los ciudadanos de otras alternativas para canalizar sus intereses, ha motivado el surgimiento de candidaturas y movimientos políticos independientes.

Actualmente en América Latina, en el nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron para permitir las candidaturas independientes en el régimen político electoral. Por el contrario, diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos éste se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados.

Cabe señalar, empero, que este tema es objeto de un amplio debate. Ello es así porque la hegemonía de los partidos políticos está siendo socavada por la presencia cada vez mayor de este tipo de organizaciones, muchas veces carentes de la estructura necesaria para articular y poner en práctica un buen programa de gobierno; sin embargo, están alcanzando importantes niveles de incursión en la dinámica política latinoamericana.

7. *Transfuguismo político*

El transfuguismo es uno de los problemas que afectan a los partidos políticos y los principios de representación y gobernabilidad del sistema democrático. Éste se entiende como “aquella forma de comportamiento en la que un individuo, caracterizado como representante popular democráticamente elegido, abandona la formación política en la que se encontraba para pasar a engrosar las filas de otra”.

El transfuguismo es un fenómeno que viene cobrando una importancia creciente en América Latina en los últimos años. Si bien su impacto en la región ha generado acciones para tratar de evitar este tipo de prácticas políticas, esto no se ha visto reflejado en un relevante proceso de reforma. Aunque en algunos países como Argentina, Brasil, México y Perú, entre otros, el incremento del transfuguismo ha generado preocupación y la propuesta de iniciativas para atacar este fenómeno, lo cierto es que las propuestas no han prosperado.

Un análisis de la situación latinoamericana muestra que la reforma en este ámbito ha sido prácticamente inexistente. Los únicos países que regulan expresamente el tema de los tráfugas en su legislación son Bolivia y Ecuador. Por aparte cabe mencionar el caso de Panamá donde, si bien la legislación no contempla normas taxativas al transfuguismo, la Constitución prevé la figura de la revocatoria de mandato a los diputados, la cual es utilizada por los partidos que contemplan la figura del transfuguismo en sus estatutos, como un mecanismo para evitarlo. Por último, en Uruguay, hay normas a nivel interno de los partidos para evitar el transfuguismo en las elecciones primarias.

En suma, la realidad latinoamericana muestra el crecimiento del transfuguismo político, fenómeno ante el cual los sistemas electorales no han ideado mecanismos de control eficientes para fortalecer la institucionalidad de los partidos. Este es uno de los temas pendientes en el proceso de reforma electoral latinoamericano.

C. Los mecanismos de democracia directa y semi-directa

A principios de los años noventas en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa en busca de mayores niveles de participación ciudadana para corregir la crisis de representación.

En la gran mayoría de los casos, el origen de la incorporación de las instituciones de democracia directa en las constituciones reformadas a lo largo de los años noventas se encuentra en dos causas principales. Una, la crisis de los sistemas de partidos produjo un vacío creciente en el ámbito de la representación política, llenado en algunos países por líderes neopopulistas que llegaron al poder criticando la democracia representativa, y prometiendo solucionar los grandes problemas nacionales mediante el uso de la democracia participativa y de la relación directa con el pueblo (Fujimori en Perú y Chávez en Venezuela, entre otros). La otra se dio en países inmersos en una extrema crisis institucional, en los que la élite dominante incorporó los mecanismos de democracia directa como una válvula de escape para evitar el colapso del sistema democrático (Paraguay y Colombia, entre otros).

A finales de 2007, como resultado de este proceso, 16 países de América Latina regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus constituciones respectivas. La situación actual es:



- Existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los mecanismos y éste o éstos han sido utilizados: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
- El segundo grupo de países (4) lo constituyen aquellos que no han utilizado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación: El Salvador, Honduras, Nicaragua y Paraguay.
- El tercer grupo (2) reúne a los países que no prevén ninguno de estos mecanismos a nivel nacional (México y República Dominicana).

1. *Utilización creciente*

Una mirada retrospectiva desde 1978 (inicio de la Tercera Ola en América Latina) a la fecha, muestra una tendencia gradual al empleo de estas instituciones y, específicamente, de las consultas populares. En efecto, mientras durante la década de los ochentas se realizaron nueve consultas populares, durante los noventa el número saltó a 20, en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. Es de apuntar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir del año 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la Región Andina. De los doce procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y 2007, ocho de ellos tuvieron lugar en países andinos: dos en Bolivia, dos en el Ecuador, tres en Venezuela, y uno en Colombia. Los otros cinco tuvieron lugar en el Uruguay (dos), en Brasil (uno), en Costa Rica (uno) y en Panamá (uno). Para el 2008 está prevista la celebración de al menos otros dos: Bolivia y Ecuador.

Finalmente, cabe indicar que a partir del uso de estas instituciones, se ha instalado en la agenda política latinoamericana un debate en torno a sus potenciales beneficios y riesgos. Para un sector, existe una contraposición peligrosa entre la democracia representativa y la democracia directa, así como el riesgo de su posible uso demagógico. Para otro, dentro del cual me incluyo, las instituciones de democracia directa deben verse, más que una alternativa *per se*, como complemento de la democracia representativa.

IV. EL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Una de las características esenciales de los regímenes electorales de América Latina -que los diferencian de los existentes en otras partes del mundo- es la existencia, en todos y cada uno de los países de la región, de organismos electorales especializados con funciones jurisdiccionales y/o administrativas en la materia: los llamados tribunales electorales. Incluso,

algunos de los países de la región cuentan con dos organismos electorales, uno con atribuciones administrativas y otro con jurisdiccionales.

En términos generales, se puede apreciar una evolución frecuente en América Latina por medio de la creación legislativa de un órgano administrativo y/o jurisdiccional especializado en materia electoral y su posterior elevación al nivel constitucional con garantías para su autonomía e imparcialidad, transformándose de órganos temporales (reunidos poco antes de los comicios y desapareciendo una vez concluida la elección) en permanentes (donde, al menos, el órgano de mayor jerarquía tiene este último carácter).

Desde 1978 en prácticamente todos los países de la región se realizaron reformas para fortalecer a los organismos electorales en cuanto a su autonomía funcional y técnica, garantizar su imparcialidad y ampliar sus atribuciones.

Un breve análisis de las funciones y atribuciones de estos organismos en la región permite observar que en la mayoría de los países, a los organismos electorales se les encomiendan tanto funciones administrativas, relacionadas con la organización de los comicios, como jurisdiccionales, consistentes en la resolución de los conflictos surgidos durante su desarrollo. Sin embargo, en algunos países sólo desempeñan funciones administrativas, en cuyo caso la función jurisdiccional se encomienda a la justicia constitucional, la justicia administrativa o, en algunos casos, la justicia electoral especializada.

Por lo que se refiere a su autonomía funcional y técnica, las constituciones de Nicaragua (1987) y Venezuela (1999) por ejemplo, prevén expresamente la existencia de un Poder Electoral, al lado de los tres tradicionales. Asimismo, en todos los países latinoamericanos se han establecido medidas para asegurar la independencia de los organismos electorales, en especial, respecto del Ejecutivo, dotándoles expresamente de autonomía y confiriéndoles personalidad jurídica y patrimonio propio, además de atribuciones para manejar su presupuesto, elaborar el respectivo proyecto y emitir algunas normas reglamentarias.

Además, junto a los casos de Argentina y Brasil previstos de tiempo atrás, tres de los casos más recientes han ubicado al respectivo tribunal electoral dentro del poder judicial, como ha ocurrido con el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay en 1995 (el cual también realiza funciones administrativas de organización de los comicios), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México en 1996 y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia



de Venezuela a partir de 1999, en el entendido de que estos dos últimos propiamente tienen sólo funciones jurisdiccionales, en tanto que la organización de las elecciones es competencia de otro organismo autónomo.

En cuanto a las garantías de imparcialidad de los organismos electorales y sus miembros, la tendencia ha sido a despartidizar su conformación y a depurar el sistema de designación de los miembros del máximo órgano electoral, exigiendo mayorías calificadas en el órgano legislativo, involucrando a un órgano jurisdiccional de carácter técnico al efecto o en las postulaciones, así como previendo la renovación escalonada del órgano.

Por último, en relación con el aumento de sus funciones y atribuciones, en términos generales los organismos electorales están a cargo del registro de candidaturas, el escrutinio de los votos y la proclamación de electos. A varios incluso se les ha encomendado también el registro electoral, la delimitación de los distritos electorales, la supervisión de las campañas electorales, el registro y financiamiento de los partidos políticos. Asimismo, más recientemente, se les han conferido atribuciones relacionadas con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos, la supervisión (incluso, en Uruguay, desde 1996, su organización) de los procedimientos internos de los partidos políticos para la selección de sus dirigentes y candidatos a cargos de elección popular, así como, en su caso, la observación electoral, la realización de los instrumentos de democracia participativa o semidirecta (plebiscito, referendos y/o revocaciones de mandato) y la reglamentación de normas legales electorales.

V. COMENTARIOS FINALES

A. *Características de las reformas que ya han tenido lugar*

En relación con este primer punto me gustaría apuntar tres características:

1. Pese a que las crisis de gobernabilidad era el problema principal a resolver con la mayoría de las reformas que se llevaron a cabo durante el periodo de estudio de este trabajo, lo cierto es que los procesos reformadores pusieron mayoritariamente su acento en tratar de corregir la representación y la participación, y en mucho menor medida la efectividad.

2. Un número importante de reformas se han hecho de manera coyuntural, con un enfoque más táctico que estratégico, para obtener beneficios concretos a favor de una fuerza o fuerzas políticas en el corto plazo. En efecto, como señalan Colomer y Negretto en su obra *Gobernanza con poderes divididos en América Latina*, en el mundo real la elección de instituciones comporta una interacción estratégica en la que diversos actores con preferencias diferenciadas deciden de acuerdo con su propio interés. En otras palabras, los actores políticos eligen instituciones, no para aumentar la eficiencia social, sino para maximizar su probabilidad de ganar cargos y ejercer influencia sobre las políticas públicas una vez elegidos.
3. En muchos casos no existe verdadero compromiso con las reformas, hay mucho de “gatopardismo”, y de falta de voluntad de acatar las mismas. Como señala Osvaldo Hurtado (*Elementos para una Reforma Política en América Latina*):

“Frecuentemente el principal y más grande obstáculo que debe enfrentar una reforma política se encuentra entre quienes deben aprobarla y ejecutarla. Los partidos y sus líderes, si está de por medio la posibilidad de que pudieran ser afectados sus intereses, o mermada su influencia, suelen postergar su discusión y cuando se ven enfrentados a considerarla interponen toda clase de obstáculos para que siga su curso legal. En el caso de que, debido a circunstancias singulares llegara a aprobarse, manipulan su puesta en práctica o simplemente no cumplen las nuevas disposiciones, conspiración que les resulta fácil de armar en razón de que controlan los órganos encargados de plasmarla. Enfrentados los partidos a decidir entre el interés de la democracia y el suyo, con frecuencia se pronuncian por el segundo. Una muestra de su conducta utilitaria es el hecho de que los partidos que se opusieron a determinadas reformas cuando fueron minoritarios las apoyaron al convertirse en mayoritarios, y viceversa”.

4. Pero además de falta de voluntad, en muchos casos existe también bastante ignorancia y desconocimiento de parte de los actores que tienen a su cargo efectuar las reformas. Muchas reformas se llevan a cabo sin dar respuesta a preguntas claves como las siguientes: ¿Cuál es el problema que queremos solucionar? ¿Qué soluciones alternativas hay? ¿Cuáles opciones serían las más adecuadas para el caso concreto? ¿Qué factores condicionan cuáles variables? ¿Cuáles son los efectos deseados y los perversos o no queridos de cada una de las opciones? ¿Cuál es el grado de viabilidad que las diferentes opciones tienen en relación con el contexto dentro del cuál las mismas deben operar? ¿Qué tan viables son políticamente hablando las diferentes opciones? y ¿Qué experiencias comparadas podemos analizar para aprovechar la curva de conocimiento sobre el tema?



B. Objetivos de la nueva agenda de reforma (el para qué de la reforma)

El objetivo principal de la reforma debe ser buscar la cooperación y un balance adecuado entre representación y gobernabilidad, entre estabilidad, representación y eficacia. En particular debe buscar:

- Mejorar la estabilidad y eficacia del régimen político, reequilibrando las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y estableciendo mecanismos que faciliten la cooperación y la toma de decisión sin descuidar los niveles de supervisión y control.
- Mejorar el desempeño del sistema político a través de un mejor rendimiento de los sistemas presidenciales.
- Lograr un mejor balance entre los objetivos de la representación, la participación y la gobernabilidad, pero poniendo énfasis en el fortalecimiento de la gobernabilidad, sin perder en el camino demasiada representación.

Debe asimismo ser capaz de dar respuesta a las tres crisis principales que atraviesan a la región: (1) la crisis de representación que tiene que ver con el sistema electoral y los partidos políticos; (2) la crisis de rendición de cuentas; y (3) la crisis de eficacia que tiene que ver con el Estado mismo. Hoy, consecuencia de estas tres crisis y de la debilidad institucional que aqueja a la mayoría de los países de América Latina, si bien en grado diverso, la mayoría de los países latinoamericanos no cuenta con los mecanismos institucionales idóneos para hacer frente a presiones políticas, sociales y económicas severas.

C. Áreas de la nueva agenda de reforma (el qué de la reforma)

En materia de presidencialismo no hay una respuesta única, aplicable a toda América Latina. El análisis debe ser hecho país por país. Existen, como vimos, un abanico de opciones que van desde un "presidencialismo renovado" (Nohlen, mediante ajustes funcionales graduales y progresivos), pasando por la parlamentarización del presidencialismo (Colomer), por fórmulas semipresidenciales, hasta el establecimiento de un régimen parlamentario (Valenzuela y Linz). Yo estoy a favor de ajustes graduales más que de cambios radicales.

En materia de sistemas electorales para el Ejecutivo, estoy a favor de revisar el sistema de ballottage, tener periodos de 4 años con una única posibilidad de reelección inmediata y con elecciones concurrentes y sin elecciones de medio periodo.

En materia de sistemas electorales para el Congreso, estoy a favor de la unicameralidad en los estados unitarios, sistemas electorales mixtos (representación proporcional personalizada), con listas cerradas y bloqueadas.

Regular con mucho cuidado, no con sesgo conservador pero sí cautamente, la adecuada utilización de los mecanismos de democracia directa, para evitar la manipulación de los mismos por las autoridades y para que estos sean un complemento de la democracia representativa y no sustitutos.

Profundizar las reformas en relación con los partidos políticos, en especial aquellas dirigidas a lograr mejores niveles de institucionalización del sistema de partidos, a evitar la fragmentación y multipartidismo extremo (usando barreras legales), a fortalecer a los partidos como instituciones y no meras maquinarias electorales, en materia de democracia interna y financiamiento, así como en lograr una mejor relación con la ciudadanía y la sociedad civil. En materia de financiación hay que buscar mejorar sustancialmente los niveles de transparencia y de rendición de cuentas, las condiciones de equidad en especial el acceso equitativo y gratuito a los medios de comunicación electrónica, buscando asimismo fortalecer la independencia y autonomía de los organismos electorales y el régimen de sanciones.

D. Pautas y criterios para el proceso de diseño de la nueva agenda de reforma (el cómo de la reforma)

1. *Dirección del proceso de reformas.* El curso básico del proceso de reformas, en cuanto al destino (lo que se quiere como resultado), y al camino (entre los cursos alternativos, la selección del que se considera óptimo), debe estar claramente establecido y ampliamente consensuado. Es difícil un proceso de reformas eficientes sin una visión u orientación general coherente. De ahí la importancia de ponerle brújula al proceso reformador para no perder el norte: incrementar la efectividad del régimen político y mejorar al mismo tiempo las condiciones de representación y de gobernabilidad democrática. En la consecución de este objetivo, como ya hemos venido insistiendo, no existen soluciones institucionales generales, aplicables a todos los países por igual. Estamos a favor de reformas



contextualizadas y de carácter específico, no referidas a América Latina en general, sino a países concretos.

2. *Durabilidad y estabilidad de ciertas líneas principales de acción en lo que se refiere a las reformas políticas e institucionales.* Las reformas que correspondan a correlaciones políticas o balances de poder coyunturales, y no se asienten en un amplio consenso social, están condenadas al fracaso al no responder a este requisito general de durabilidad y estabilidad. En términos de desarrollo, los actores requieren un horizonte de gran estabilidad en cuanto a las reglas del juego.
3. *Progresión con la que esas reformas tienen que llevarse a cabo.* Una vez indicada la dirección que se ha de seguir, hay que avanzar con pasos no demasiado ambiciosos pero consistentes, de forma tal que aunque estos tengan un alcance limitado, sean lo suficientemente firmes para asegurar la ausencia de recaídas. Deben identificarse los puntos críticos en donde inicia el proceso de reformas. Se entiende por puntos críticos aquellos en los cuales una vez consolidadas las reformas se pueden generar procesos auto sostenidos de cambio y de desarrollo institucional. La experiencia comparada aconseja más que cambios radicales, la aplicación de reformas progresivas, graduales, que vayan mejorando la capacidad de funcionamiento de estas instituciones más que sus reemplazos. Sin embargo como advierte Lijphart, no debemos tampoco permitir que la cautela y el conservadurismo limiten nuestra capacidad de reformas creativas y novedosas simplemente por el temor al cambio. El apego a la tradición y al inmovilismo del status quo, como advierte Pilar Domingo (*Una nota sobre el Presidencialismo*) es tan dañino como el cambio excesivo.
4. *Simultaneidad de medidas complementarias.* Las reformas deben inscribirse dentro de un contexto institucional más amplio, en el que se conciban acciones paralelas y complementarias que ayuden en su conjunto a los fines generales definidos en el punto primero. En este sentido, es interesante concebir las reformas institucionales en términos de los incentivos concretos que se ofrecen a los actores políticos, para que éstos decidan modificar su comportamiento y ajustarse a las nuevas finalidades que la reforma trae consigo.
5. *Contextualización de las reformas.* Las reformas institucionales de carácter político no pueden ser consideradas fuera de su contexto socioeconómico, histórico y cultural. En otras palabras, una misma institución funcionará de forma diferente según el contexto en el que se encuentre. Las evidencias empíricas en materia de reforma política de los últimos años así lo confirman. Una buena ingeniería institucional que sepa responder a las necesidades de cada estructura social es una condición necesaria pero no suficiente para asegurar la permanencia de la democracia. Las condiciones socioeconómicas y culturales en las que las instituciones operan son fundamentales para entender por qué

ciertas reglas formales funcionan en un determinado contexto y fracasan en otro. De ahí la importancia de dejar de lado un debate basado en tipos ideales, no contextualizados, que aportan poco o nada.

E. Comentario final

La nueva agenda de reforma que la región necesita en materia política y electoral debe dar respuesta, entre otras, a las siguientes interrogantes:

¿Cómo logramos, mediante diseño institucional, fortalecer y democratizar los sistemas políticos para que éstos puedan resistir, democráticamente, los múltiples desafíos que enfrentan? ¿Cómo creamos las condiciones de estabilidad política y de eficacia que aseguren la gobernabilidad? ¿Cómo conciliamos los objetivos de representación, de participación y de gobernabilidad de manera equilibrada y eficaz? ¿Cómo diseñamos y ponemos en marcha un sistema político capaz de dar respuesta, vía políticas públicas, a los problemas de la pobreza y de la desigualdad? ¿Cómo damos respuestas institucionales eficaces a los problemas de la personalización del poder, de la desinstitucionalización de la política, a la fragmentación de los partidos, a la captura del estado por parte de intereses privados?

A la hora del diagnóstico, y sobre todo de las recomendaciones, hay que escapar de la lógica perversa binaria, tan característica de América Latina, de bueno o malo, e incorporar a la paleta de colores la variedad de grises. Como lo hemos afirmado a lo largo de este trabajo, está claro que no vamos a dar respuesta a los graves problemas de gobernabilidad únicamente vía reforma constitucional o ingeniería institucional. Latinoamérica está llena de ejemplos de cómo intentos de esta naturaleza han fracasado. Sin embargo un diseño apropiado facilita la gobernabilidad democrática. En mi opinión, como ya hemos insistido varias veces, la prioridad debe pasar por el fortalecimiento y la institucionalización del sistema de partidos, y por buscar la calidad del liderazgo político. Los problemas actuales de la democracia latinoamericana no se resolverán si apostamos todo a la ingeniería constitucional. Esta importa y mucho, ya que permite crear los incentivos adecuados para mejorar el desempeño de las instituciones del sistema político, pero la prioridad debe pasar por la institucionalización de un sistema de partidos democrático y el fortalecimiento de la calidad del liderazgo político. Tampoco debemos ignorar la importancia de la cultura jurídica y política, que como ya hemos dicho, citando a Lipset, juega un papel muy importante.

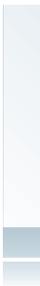


Mis más de veinticinco años de estudio, consultoría y asesoría en este fascinante campo, me han llevado a las siguientes conclusiones:

- (i) Las instituciones cuentan, pero su peso es relativo y varía en función del contexto en que operan;
- (ii) Como ha dicho Robert Dahl, las instituciones cuentan más en países de ingresos medios, como son la mayoría de los latinoamericanos, que en los países muy pobres o en los ricos;
- (iii) No existe ningún "best system" (o mejor sistema ideal). Como bien ha señalado Giovanni Sartori, el mejor sistema es aquel que mejor se adapta al contexto en cuestión;
- (iv) Por ello no hay ninguna solución institucional general o "tipos ideales". Por el contrario, como venimos sosteniendo los que estamos a favor de un "institucionalismo contextualizado", toda solución tiene que ser diseñada conforme a las características del país y de cara a la coyuntura en que debe operar;
- (v) Si estamos de acuerdo con Linz en que la calidad del liderazgo cuenta y que la consolidación de la democracia y su perfeccionamiento es un proceso de ensayo y error, entonces es importante mantener la vigencia de la democracia para profundizar las oportunidades del "aprendizaje democrático". En otras palabras, si creemos que la democracia es capaz de corregirse a sí misma, entonces los problemas de la democracia deben ser resueltos siempre con más democracia, nunca con menos; con mejor calidad de la política, no recurriendo a la antipolítica; fortaleciendo a los partidos políticos, nunca buscando su debilitamiento.

Sección Especial

Referéndum en Costa Rica:
la primera experiencia





Referéndum en Costa Rica: la primera experiencia

Max Alberto Esquivel Faerron*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 10 de junio del 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 25 de junio del 2008.

Resumen: El artículo aborda los distintos mecanismos de democracia directa regulados en el ordenamiento jurídico costarricense, profundizando en el instituto del referéndum. Se centra en analizar, con apoyo en datos estadísticos, la primera experiencia de la aplicación del referéndum en Costa Rica, relativo a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. Como parte de este estudio, el autor desarrolla, desde el punto de vista doctrinario y de derecho comparado, temas medulares del referéndum que fueron motivo de amplia discusión, tales como: el carácter excepcional de este instituto -contraponiéndolo con el listado de las solicitudes de recolección de firmas presentadas ante el Tribunal-, la fiscalización del proceso, la posición del Poder Ejecutivo a favor de una de las tesis en contienda, el financiamiento de las campañas propagandísticas, la información ciudadana sobre el tema de la consulta y la participación de los medios de comunicación.

Palabras claves: Democracia directa / Desarrollo de la democracia / Organización electoral / Proceso Electoral / Tratado de Libre Comercio / Costa Rica.

Abstract: The article approaches the different mechanisms of direct democracy regulated in the Costa Rican legal order, studying in depth the referendum institute. Its analysis focuses, with statistical support, on the first referendum experience in Costa Rica related to the approval of the Free Trade Agreement between Dominican Republic, Central America and the United States. As part of this study, the author develops, from a doctrinaire and comparative law approach, central issues that were widely discussed, such as: its exceptional nature- as opposed to the amount of citizens petition signatures submitted to the Electoral Tribunal-, the process' supervision, the Executive Power position favoring one of the options in dispute, the propagandistic campaign finance, citizen information on the subject submitted to consultation and the media participation.

Key words: Direct Democracy / Development of Democracy / Electoral Organization / Electoral Process / CAFTA / Costa Rica.

* Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, abogado especialista en derecho público y politólogo.

La posibilidad de presentar un artículo para la Revista de Derecho Electoral, constituye una excelente oportunidad para intentar una primera reflexión en torno a la pasada celebración del referéndum para la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos. Ciertamente al ser ésta la primera experiencia de ese tipo bajo la normativa vigente, existe un sinnúmero de tópicos que podrían ser abordados en estas primeras líneas. No obstante, la naturaleza del artículo y la necesidad de promover la discusión intersubjetiva de tan importante hecho político, aconsejan evitar la tentación y concentrar el esfuerzo en algunos de los temas más relevantes. Ello implica comprender la naturaleza y desarrollo de los mecanismos de democracia directa, en particular del referéndum, y recurrir a lo que la doctrina y el derecho comparado señalan como las mejores prácticas internacionales en esta materia. Sin duda, tal esfuerzo permitirá derivar insumos para la evaluación inicial de este primer proceso consultivo.

A. MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN COSTA RICA

Cabe decir, en primer término, que la normativa costarricense posee desde hace varios años algunos mecanismos de democracia directa, a saber, el plebiscito, el cabildo, la revocatoria del mandato y más recientemente el referendun¹.

El plebiscito, está considerado en el artículo 168 de la Constitución como un mecanismo de participación ciudadana para decidir sobre la creación de provincias, o bien, el aumento o disminución de su territorio. A nivel legal, el plebiscito también ha sido parte de los mecanismos de participación que contempla la normativa municipal. De hecho, el Manual para la Realización de Consultas Populares a Escala Cantonal y Distrital dictado por el Tribunal Supremo de Elecciones (T.S.E.), define el plebiscito como *“la consulta popular mediante la cual los habitantes del cantón se pronuncian sobre un asunto de trascendencia regional, o se manifiestan sobre la revocatoria del mandato de un alcalde municipal”*².

El cabildo, por su parte, es considerado por ese mismo instrumento normativo como *“la reunión pública del Concejo Municipal y los Concejos Distritales, a la cual los habitantes del*

1 RIVERA (Juan Luis), “Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales, Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, N° 2 segundo semestre 2006.

2 Decreto N°. 03-98, dictado por el Tribunal Supremo de Elecciones, publicado en La Gaceta número 204 del 21 de octubre de 1998, artículo 2.1.2



*cantón son invitados a participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad*³.

En el caso de la revocatoria de mandato, estamos en presencia de un instrumento mediante el cual *“el electorado tiene el derecho a destituir del cargo a un funcionario público a quien el mismo pueblo eligió, antes de que concluya el período para el cual fue electo; es decir, el pueblo, mediante el sufragio y de manera vinculante, decide sobre la continuidad en el desempeño del cargo de un funcionario de elección popular”*⁴. Valga decir que la revocatoria de mandato está prevista únicamente a nivel legislativo y se refiere en específico a la figura del Alcalde Municipal, sea propietario o suplente. La regulación que sobre el particular prevé el Código Municipal en su artículo 19 establece lo siguiente:

“Por moción presentada ante el Concejo, que deberá ser firmada al menos por la tercera parte del total de los regidores y aprobada por el mínimo de tres cuartas partes de los regidores integrantes, se convocará a los electores del cantón respectivo a un plebiscito, donde se decidirá destituir o no al alcalde municipal. Tal decisión no podrá ser vetada.

Los votos necesarios para destituir al alcalde municipal, deberán sumar al menos dos tercios de los emitidos en el plebiscito, el cual no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del total de los electores inscritos en el cantón.

El plebiscito se efectuará con el padrón electoral del respectivo cantón, con el corte del mes anterior al de la aprobación en firme del acuerdo referido en el párrafo primero de este artículo.

Si el resultado de la consulta fuere la destitución del funcionario, el Tribunal Supremo de Elecciones repondrá al alcalde propietario, según el artículo 14 de este código, por el resto del período.

Si también fueren destituidos o renunciaren los dos alcaldes suplentes, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá convocar a nuevas elecciones en el respectivo cantón, en un plazo máximo de seis meses y el nombramiento será por el resto del período. Mientras se lleva a cabo la elección el Presidente del Concejo asumirá como recargo el puesto de alcalde municipal, con todas las atribuciones que le otorga el código”.

Debe indicarse que este instrumento, el cual fue introducido mediante el Código Municipal promulgado en 1998, aún no ha sido puesto en práctica en ninguno de los 81 municipios del país. Aunque hubo dos intentos, la realización de la consulta no prosperó debido a problemas

3 **Ibíd.**, artículo 2.1.4.

4 **RIVERA**, Op. Cit., p. 42.

internos de organización y financiamiento de los gobiernos locales que lo solicitaron (Orotina y Oreamuno).

En lo que se refiere a la figura del referéndum, conviene mencionar que este instituto de participación ciudadana existe desde hace décadas en la normativa municipal como mecanismo de gestión de intereses locales y para la aprobación, derogación o modificación de reglamentos o disposiciones municipales. No obstante, no fue sino hasta una reciente reforma a la Carta Magna (2002) que se incorporó el referéndum como mecanismo para que la ciudadanía pueda avocar la potestad legislativa conferida por la Constitución a la Asamblea Legislativa, y aprobar o derogar directamente leyes y reformar parcialmente la Constitución. Dicha reforma incorporó al artículo 105 constitucional que se refiere al ejercicio de la potestad legislativa lo siguiente:

*“El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa. El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”.*⁵

Mediante las normas constitucionales que se incorporaron en esa oportunidad se creó en el ordenamiento jurídico costarricense una modalidad de referéndum con las siguientes características:

- 1) Puede ser convocado de tres formas: a) por al menos el 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, b) por la Asamblea Legislativa mediante votación calificada (38 votos) y c) por el Poder Ejecutivo con el apoyo de la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa (29 votos).
- 2) Se encarga al Tribunal Supremo de Elecciones su organización.
- 3) Es facultativo en tanto no se obliga a su convocatoria para la aprobación de ciertos proyectos de ley o reforma constitucional como sucede en otros países.
- 4) El referéndum es para conocer de proyectos de ley y reformas constitucionales.

⁵ Cabe indicar que dicha la introducción de este instituto en la Constitución obligó a ajustar otras normas constitucionales como los artículos 102 inciso 9), 124, 129 y 195 inciso 8) de la norma fundamental.



- 5) Es constitutivo y derogatorio en tanto se puede convocar para aprobar o derogar normas.
- 6) El resultado es vinculante si participa el 30% del padrón electoral en el caso de legislación ordinaria y el 40% si se trata de proyectos de ley que requieren de votación calificada o de una reforma constitucional.
- 7) Existen ciertas materias excluidas del referéndum, a saber, las materias presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.
- 8) Solo podrá realizarse un referéndum al año y nunca se convocará dentro de los seis meses anteriores o posteriores a una elección.

Cabe indicar que un transitorio constitucional otorgó un plazo de un año después de aprobada la reforma constitucional para la creación de una ley que regularía este instituto. Sin embargo, el incumplimiento de casi dos años en la fecha en la que debió aprobarse la ley del referéndum provocó, que la Defensoría de los Habitantes interpusiera junto con un habitante interesado,⁶ una acción de inconstitucionalidad por omisión ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Al fundamentar la acción los recurrentes señalaron entre otras cosas lo siguiente:

“Es evidente por lo demás, cómo la omisión de los señores Diputados ha generado una inaplicación de derecho fundamental de las y los ciudadanos, además de que es evidente el incumplimiento a la normativa que esa misma Asamblea Legislativa promulgó, y es por esta razón que consideramos de suma importancia que la Sala acoja la presente Acción de Inconstitucionalidad, para que de esta forma los señores legisladores procedan a dictar las leyes necesarias y así poder otorgar a los costarricenses su derecho al referéndum.”⁷

Finalmente, la Sala Constitucional acogió la acción planteada por el órgano defensor de derechos humanos y otorgó un plazo de seis meses al congreso para cumplir con la obligación constitucional. El resultado fue la aprobación de la Ley N° 8492 del 8 de marzo de 2006, Ley sobre Regulación del Referéndum. En referencia al resultado de este proceso de creación legislativa y constitucional SOBRADO señala lo siguiente:

“Tal y como finalmente quedó receptado el referéndum en nuestro medio, es claro que no está previsto como una apuesta por la democracia directa ni

6 El nombre del habitante es Gabriel Bonilla Picado.

7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Expediente N° 8653-04, folio 7.

como instrumento para cuestionar la legitimidad del gobierno democrático-representativo. Se trata de un mecanismo de participación popular directa que complementa –y no enfrenta– el ejercicio representativo del gobierno, el cual será el que prevalezca respecto de la mayoría de las decisiones. La consulta al soberano es, en consecuencia, excepcional; a través de una adecuada regulación del instituto, es posible que ocasionalmente se active un saludable y democrático control popular del ejercicio del poder, para impedir que del seno del Estado constitucional emerjan subrepticamente falsos poderes soberanos, con el beneficio adicional de propiciar valiosas oportunidades de educación e integración políticas.”⁸

B. EXPERIENCIAS DERIVADAS DE LA PRIMERA APLICACIÓN DEL REFERÉNDUM LEGISLATIVO EN COSTA RICA

Dado el interés de enfocar esta exposición en las experiencias que derivan de la primera aplicación del instituto del referéndum en Costa Rica, no nos detendremos a exponer los detalles sobre la ley que regula dicho instituto⁹. No obstante, conviene de previo a entrar en el análisis, presentar algunos datos relevantes sobre el proceso de referéndum que se llevó a cabo el pasado domingo 7 de octubre de 2007. El siguiente cuadro elaborado por el Tribunal Supremo de Elecciones explica el total del padrón electoral, la cantidad de juntas receptoras de votos y su distribución¹⁰:

8 SOBRADO (Luis Antonio), “Primera Experiencia de Referéndum en Costa Rica: Regulación y Alcances”, Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, N° 2, segundo semestre 2006, p. 5.

9 Dicho análisis está debidamente documentado en el artículo de SOBRADO recién citado.

10 Documento “Cifras Generales y Datos Relevantes del Referéndum 2007” elaborado por Arlette Bolaños Barquero, Asistente Legal del TSE, con datos suministrados por la Coordinación de Programas Electorales con la colaboración de Esteban Durán Hernández, 16 enero, 2008.

Cuadro No. 1

CONSULTA POPULAR SOBRE PROYECTO DE LEY: TLC ENTRE ESTADOS UNIDOS, CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA			
FECHA DE LAS ELECCIONES		DOMINGO 7 DE OCTUBRE DE 2007	
VOTANTES O ELECTORES		Padrón Electoral al 29 de junio de 2007	2.654.627
JUNTAS RECEPTORAS DE VOTOS	En centros de votación convencionales	1.967 centros (escuelas, colegios y salones comunales)	4.809
	En centros penitenciarios	17 centros (5.580 votantes)	17
	En hogares de ancianos	31 centros (1.705 votantes)	31
	En zonas indígenas	47 centros (25.031 votantes)	75
	TOTAL DE JUNTAS	hasta 700 electores por junta receptora	4.932

El resultado final de la votación favoreció al SÍ con un 51,6% de los votos frente a un 48,4% del NO conforme se detalla en el siguiente gráfico elaborado por el propio TSE¹¹:

Gráfico No. 1



11 Tomado del registro de resultados definitivos del referéndum que consta en la página web del TSE http://www.tse.go.cr/ref/ref_def/pais.htm

El detalle por provincia fue el siguiente según cuadro elaborado por el organismo electoral¹²:

Cuadro No. 2
Costa Rica: electorado, votos y participación relativa en el proceso de referéndum sobre el proyecto del ley n.º 16.047, “Tratado de Libre Comercio República Dominicana – Centroamérica – Estados Unidos”, por provincia

ELECTORADO, VOTOS Y PARTICIPACIÓN RELATIVA	TOTAL	PROVINCIA						
		SAN JOSÉ	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMÓN
ELECTORADO	2.654.627	966.817	487.734	307.819	258.199	182.208	241.824	210.026
VOTOS RECIBIDOS	1.572.684	599.683	304.438	195.639	172.023	91.783	114.618	94.500
SÍ	805.658	308.229	148.044	109.644	89.624	43.051	55.909	51.157
NO	756.814	288.195	154.587	84.542	81.481	47.962	57.774	42.273
VOTOS NULOS	8.609	2.863	1.490	1.235	793	620	752	856
VOTOS EN BLANCO	1.603	396	317	218	125	150	183	214
PARTICIPACIÓN RELATIVA	59,2%	62,0%	62,4%	63,6%	66,6%	50,4%	47,4%	45,0%

Corresponde ahora centrar el análisis en temas que pueden resultar relevantes para una eventual reforma de la normativa vigente y que derivan, precisamente, de esta primera práctica consultiva.

1. El referéndum como herramienta de uso excepcional

Tanto la doctrina como la experiencia en el derecho comparado señalan que el referéndum, en tanto instrumento de democracia directa, constituye un mecanismo de uso excepcional.

¹² Tomado de la Declaratoria Oficial de Resultados de la consulta popular realizada el 7 de octubre de 2007 y que consta en la página web del TSE en la dirección http://www.tse.go.cr/referendum_declaratoria.htm



Al analizar el tema, Bobbio indica lo siguiente:

“Por lo que respecta al referéndum, que es la única institución de la democracia directa que se aplica concreta y efectivamente en la mayor parte de los Estados de democracia avanzada, es un expediente extraordinario para circunstancias excepcionales. Nadie puede imaginar un Estado que pueda ser gobernado mediante el llamado permanente al pueblo; teniendo en cuenta las leyes que son promulgadas en nuestro país cada año, debería preverse un promedio de una llamada al día.”¹³

Por su parte, al analizar el funcionamiento de los mecanismos de democracia directa en América Latina, Juan RIAL realiza la siguiente recomendación:

“(...) es importante, en un contexto económico, social y político como el latinoamericano, evitar el peligro de una posible manipulación demagógica de estos mecanismos. De ahí la importancia de establecer límites claros a los temas que pueden ser sometidos a referéndum. En efecto, la experiencia de estas dos décadas en el uso de los mecanismos de democracia directa aconseja una utilización prudente de los mismos. En los casos de las consultas obligatorias en materia constitucional, su valor como hemos visto es ritualista y legitimador. En el ámbito legislativo pareciera conveniente someter a consulta popular únicamente aquellos temas claramente debatidos y expresados que requieren una fuerte legitimidad para su resolución, o que suponen dos posiciones muy tajantes que también es conveniente zanjar con una consulta a la ciudadanía.”¹⁴

En el mismo sentido, Sobrado argumenta que la:

“teoría constitucional contemporánea es prácticamente unánime al estimar que el referéndum no convierte al pueblo en el legislador cotidiano, sino únicamente frente a decisiones trascendentales para la vida colectiva, respecto de las cuales exista un bloqueo político o una crispación pública de tal magnitud que amenace la paz social. En estas circunstancias es natural la apelación al pueblo para que, en su condición de soberano, arbitre políticamente el disenso y dote de legitimidad incuestionable a la decisión final.”¹⁵

13 BOBBIO (Norberto), “El futuro de la democracia”, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 62.

14 RIAL (Juan), “Instituciones de Democracia Directa en América Latina”, 2004, p. 20.

15 SOBRADO, Op. Cít., p. 5.

A pesar de este particular señalamiento que realiza la doctrina sobre la especialidad del instrumento de comentario, no está claro que ello haya sido comprendido desde el inicio y de esa manera en el sistema costarricense. Puede indicarse, en ese sentido, que a la fecha de elaboración de este artículo, se han presentado diez solicitudes ciudadanas y una del Poder Ejecutivo para gestionar la convocatoria de un referéndum.

La primera de ellas fue presentada por un ciudadano que pretendía promover un referéndum de iniciativa ciudadana para someter a consulta en tres municipios del país la aprobación del proyecto de ley n.º 15.372 “Agilización de trámites para explotación de la zona marítimo terrestre”. La solicitud fue rechazada con el argumento de que la *“potestad de legislar a través del referéndum reside en la integralidad del colegio electoral. Bajo esa inteligencia no es concebible que una ley de la República sea aprobada por el voto de una parte de la población como propone el solicitante”*¹⁶.

La siguiente gestión fue presentada por otro ciudadano que pretendía la convocatoria de una consulta de iniciativa ciudadana por parte de los habitantes de cuatro distritos y algunos territorios insulares del Golfo de Nicoya, para aprobar la creación del décimo segundo cantón de la provincia de Guanacaste. Al rechazar la solicitud, el TSE indicó que *“el porcentaje del 5% para recolectar firmas y convocar a un referéndum opera como umbral del padrón electoral a nivel nacional. Bajo esta regla, la autorización pretendida debe satisfacer ese valor numérico en cada una de las provincias del país a efecto de garantizar la adecuada proporcionalidad que, a su vez, debe garantizar la eventual convocatoria de este instituto democrático”*¹⁷. Cabe señalar que unos meses después fue presentada por otra persona una solicitud idéntica, la cual fue rechazada por el TSE utilizando los mismos argumentos.

Posteriormente, otro ciudadano planteó una solicitud para convocar a un referéndum de iniciativa ciudadana mediante el cual el colegio electoral decidiera la aprobación o improbación del “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica - Estados Unidos” (TLC). Esta solicitud fue finalmente aprobada por el TSE, luego de un cuidadoso análisis sobre

16 Sentencia N° 3552-E-2006 de las ocho horas con cincuenta minutos del diez de noviembre del dos mil seis del TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.

17 Voto N° 3706-E-2006 de las nueve horas con cincuenta minutos del veintinueve de noviembre del dos mil seis, TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.



temas como la procedencia de someter a referéndum un tratado internacional que involucraba indirectamente regulaciones en materia tributaria¹⁸.

Frente a esta resolución se dio una reacción casi inmediata por parte del Gobierno de la República; mediante la cual activó el mecanismo para convocar a un referéndum por iniciativa del Poder Ejecutivo con aprobación del Poder Legislativo. Según la ley, dicha convocatoria requería de la aprobación de parte de una mayoría absoluta del Parlamento (29 votos). Al cumplirse con tal requisito¹⁹ el TSE resolvió lo siguiente:

“...este Tribunal, en aplicación del ordenamiento jurídico que regula el instituto del referéndum, así como del fin último que este persigue, se pronuncia nuevamente a favor del principio pro participación y, sobre la base del mismo principio, se encuentra impelido a dar curso a la convocatoria conjunta de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en el tanto ésta se ha concretado, mientras que la autorización de recolección de firmas es una etapa preparatoria que no constituye aún, desde el punto de vista jurídico, una convocatoria. Por el contrario y de acuerdo con lo expuesto al inicio de este considerando, constituye una mera expectativa (que adquiriría relevancia jurídica para los efectos de realización

18 Mediante el voto 790-E-2007 el TSE fundamentó su decisión en los siguientes argumentos:

“En lo que respecta al referéndum para aprobar o derogar leyes, podría pensarse que se trata de una posibilidad circunscrita a la atribución que el primer inciso del artículo 121 de la Constitución confiere a la Asamblea, a saber, la de “Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica (...)”, lo que dejaría por fuera de una eventual participación popular las restantes decisiones que los demás incisos de ese numeral atribuye a la Asamblea como regla de principio, dentro de los que figura lo relativo a la aprobación de tratados internacionales (inciso cuarto). Esta tesis es sin embargo inaceptable porque, en primer lugar, con claridad se desprende de lo estipulado en el artículo 124 constitucional que los acuerdos legislativos indicados en los incisos 4), 11), 13), 14), 15), 17), 18), 19) y 20) del numeral 121 de la Constitución se adoptan a través de leyes formalmente consideradas. En segundo lugar, porque traiciona el principio pro participación que hemos venido comentado. Y, finalmente, porque se trata de una interpretación ilógica, dado que algunas de las exclusiones expresas que respecto del referéndum prevé el artículo 105 constitucional, se refieren a decisiones que corresponden a la Asamblea precisamente por virtud de esos incisos (así, por ejemplo, la materia presupuestaria y la fiscal y la aprobación de empréstitos).

Esto nos permite concluir que, en principio y dado que los tratados públicos y convenios internacionales se aprueban mediante ley (inciso 4° del artículo 121 en relación con el 124 constitucionales) y que esa materia no aparece formalmente excluida en el marco del numeral 105 constitucional, la participación popular vía referéndum es posible en este ámbito; con lo cual la gestión que se examina en este expediente supera un primer obstáculo de admisibilidad”.

Asimismo, respecto al régimen de exclusiones sobre las materias que no pueden ser sometidas a referéndum el mismo voto señaló cuanto sigue:

“(…) no resulta válido inferir que las restricciones al referéndum, por la materia, se deban interpretar de manera extensiva en perjuicio de la participación ciudadana en los asuntos de interés nacional, cuando precisamente la reforma consistía en ampliar dicha participación, en aras de propiciar procesos de profundización democrática.

Por esta razón, este Colegiado entiende la restricción como un impedimento para aprobar o derogar, vía referéndum, leyes atinentes específicamente a las materias excluidas, pero no así respecto de aquellos instrumentos jurídicos de materias no prohibidas, aún cuando los mismos tengan alguna implicación relativa a las materias restringidas, al no ser esta última su esencia. Es éste un corolario más del comentado principio hermenéutico pro participación.”

19 Se hizo mediante el acuerdo legislativo n.º 6326-06-07 en el que se aprueba la “Convocatoria a referéndum del Poder Ejecutivo, para que la ciudadanía apruebe o impruebe el dictamen rendido por la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, sobre el proyecto de Ley No. 16.047 “Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica – Estados Unidos” (TLC)”.

efectiva de un referéndum, solo al cumplirse la condición prevista por la normativa vigente, sea, la recolección del porcentaje de firmas exigido y la verificación de su autenticidad por parte del Tribunal Supremo de Elecciones).²⁰

Fue entonces a partir de la convocatoria conjunta entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo que el TSE se dio a la tarea de organizar el primer proceso de referéndum en el país. Pocos días después, un ciudadano solicitó acumular a la consulta sobre el T.L.C. otra serie de temas de su preocupación no vinculados a dicho tratado ni a algún proyecto de ley de la corriente legislativa²¹. Esta solicitud fue rechazada argumentándose que ninguno de los temas planteados se trataba de un proyecto de ley, lo que le resta la relevancia jurídica necesaria para poder activar el procedimiento respectivo.

Otra solicitud para gestionar una consulta de iniciativa ciudadana fue presentada a finales del 2007 y el proceso de recolección de firmas fue debidamente aprobado por el T.S.E. En dicha resolución el Tribunal indicó lo siguiente:

“La admisión de las presentes solicitudes para la recolección de firmas del 5% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral no tiene, en esta fase procedimental, el efecto de interrumpir la tramitación, por la vía legislativa, de los proyectos de ley que se pretenden someter a consulta popular. Solo en caso de superarse todas las etapas preliminares y, en el momento mismo en que se haga la eventual convocatoria a referéndum, se paralizaría esa tramitación legislativa, la que se entendería suspendida únicamente en cuanto a su votación en el Plenario.”²²

Cabe indicar que la petición fue planteada por una organización no gubernamental (FECON) con el fin de convocar a un referéndum sobre el proyecto de Ley de Obtenciones

20 Voto N° 977-E-2007 de las catorce horas con treinta minutos del dos de mayo del dos mil siete, TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.

21 Entre otras cosas, el ciudadano proponía incluir en el referéndum sobre el T.L.C. las siguientes preguntas: “¿Aprueba usted el regalo a Nicaragua, de 290 Kms, cuadrados, que le hizo el Ex presidente Calderón Fournier a su tierra natal?; ¿Acepta Usted que Costa Rica otorgue AUTONOMÍA, a los territorios indígenas, incluyendo los 290 kilómetros que le regaló a su tierra natal, el ex presidente Calderón Fournier?; ¿Está usted de acuerdo en que las drogas que sean capturadas no se destruyan?; ¿Está usted de acuerdo en que los médicos las puedan recetar a los enfermos adictos para que las reciban en las cantidades apropiadas gratuitamente?; ¿Está de acuerdo en modificar el Código Penal, para que la pena por tráfico de drogas se reduzca a un año como máximo?; ¿Aceptaría Usted que en todas las ventanillas de las Clínicas de la Caja Costarricense del Seguro Social se tenga un recipiente con agua bendita?
Voto N° 1219-E-2007 de las catorce horas con diez minutos del veinticuatro de mayo del dos mil siete.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES.

22 Voto N° 3521-E-2007. TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. de las trece horas del veintiuno de diciembre del dos mil siete.



Vegetales y la aprobación del Tratado de la UPOV, normas que forman parte de la agenda legislativa de implementación del TLC. Debe indicarse que al momento en que se escriben estas líneas, el primero de estos proyectos había sido aprobado en segundo debate por la Asamblea Legislativa.

Otra gestión para solicitar la convocatoria de un referéndum ciudadano la hizo un habitante que pretendía someter a este mecanismo el proyecto de ley 16390 “Ley de Unión Civil entre Personas del mismo Sexo” y el proyecto de reforma constitucional número 16.412 “Proclamación de la Neutralidad de Costa Rica y Prohibición de la Fabricación de Armas en Territorio Nacional”.

En relación con el primero, el interesado presentó un oficio indicando que retiraba la solicitud aunque mantenía su interés en relación con el segundo. No obstante, al resolver sobre el particular, al rechazar la solicitud el T.S.E resolvió que el tema que desarrolla el proyecto se enmarca dentro de uno de los supuestos –seguridad- que la misma Constitución Política señala como materias excluidas de ser sometidas a referéndum:

“Bajo esta inteligencia, importa advertir que la seguridad comprende aquellas acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado costarricense. De ahí que la intención de incorporar en la Constitución Política (artículo 1º) que Costa Rica sea una República neutral y no armada, así como la prohibición de fabricar armas de fuego y de destrucción masiva en su territorio (artículo 12), constituyen acciones que buscan asegurar, en criterio de los proponentes, la estabilidad del país frente a los conflictos internos y externos que pudieran presentarse. Esas acciones, sin lugar a dudas, se convierten en elementos esenciales sobre los cuales se pretende asentar la defensa nacional en tanto suponen una forma diferente de enfrentar los conflictos, cual es mediante una acción no armada que garantice la estabilidad del Estado y la integridad de sus habitantes.”²³

Otras dos personas gestionaron también una convocatoria a referéndum ciudadano para la aprobación de reformas a los artículos 11, 107 y 110 de la Constitución Política que regula el régimen de trabajo legislativo. En esa oportunidad, el TSE rechazó la solicitud argumentando la existencia de un procedimiento “especialmente gravoso” para someter a referéndum una reforma constitucional. Sobre el particular el Tribunal dijo que “tratándose de un referéndum

23 Voto N° 4427-9 TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES de las catorce horas cincuenta minutos del once de febrero de dos mil ocho .

constitucional, debe adicionarse la verificación del trámite contemplado en el artículo 195 de la Constitución Política, el cual implica, en primer término, que el proyecto de reforma se encuentre en la corriente legislativa²⁴.

Por su parte, al escribir estas líneas se encuentra pendiente la resolución del TSE sobre otras dos solicitudes de convocatoria a referéndum ciudadano. Se trata, en primer término, de una petición para someter a consulta ciudadana la creación del Instituto Costarricense de Reciclaje. La segunda se refiere a una propuesta que pretende modificaciones normativas para reconocer los derechos de las víctimas y equilibrarlos, en criterio de los proponentes, con los derechos de que disfrutaban los delincuentes.

De lo expuesto hasta aquí se puede afirmar que por el tipo de peticiones que se plantearon en un inicio, no existía en ese momento suficiente comprensión sobre la naturaleza especial y excepcional del instituto del referéndum. No obstante, el haberse utilizado el instrumento para una consulta ciudadana sobre la aprobación o improbación del TLC, tema de intensa discusión política en el país, parece ser una señal de que comienza a concebirse el mecanismo en su verdadera dimensión, visión que deberá ser reforzada con procesos de educación y capacitación ciudadana.

Para Zovatto ello resulta prioritario pues:

“en sociedades como las nuestras, con altos niveles de pobreza (39%), con la peor desigualdad del mundo, con instituciones débiles y sobre todo, donde la política está “bajo sospecha”, si los mecanismos de democracia directa son debidamente utilizados pueden ayudar a contrarrestar la tendencia a la deslegitimación del sistema político. De lo contrario, estos mecanismos, lejos de constituir un instrumento para la participación directa del pueblo en la adopción de decisiones concretas, pueden convertirse en un medio de manifestación del descontento social al margen de los procesos electorales, con consecuencias negativas para la gobernabilidad democrática. Sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, el uso de estas instituciones puede maximizar el conflicto, y como bien señala Sartori, llegar a representar la encarnación de la “tiranía de las mayorías” (Sartori 1989; p.156ss)”²⁵.

24 Voto N° 797-E9-2008.-TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las catorce horas con cincuenta minutos del veintinueve de febrero del dos mil ocho

25 ZOVATTO (Daniel), “Las Instituciones de la Democracia Directa a Nivel Nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978 – 2007”, Revista de Derecho Electoral, p. 49.

Según el autor, este llamado de atención pretende evitar el “uso patológico” e indiscriminado de este tipo de instrumentos por lo que sugiere el establecimiento de límites claros a los temas que pueden ser sometidos a este tipo de consultas.

2.- La fiscalización del proceso de referéndum

La decisión de someter a consulta popular la aprobación o rechazo del TLC, tema que había estado sometido a discusión intensa en los últimos tres años vaticinaba, sin duda, un proceso electoral difícil en el que la ansiedad que produjo el “estreno” de un nuevo mecanismo de participación ciudadana se conjugó con la férrea posición que algunos grupos habían planteado en relación con el acuerdo comercial. Zovatto describió bien este contexto cuando señaló que la:

“propuesta tica de convocar un referéndum sobre la eventual aprobación de un acuerdo comercial es una decisión acertada que no registra antecedentes en América Latina. La trascendencia del tema y el debate apasionado que existe sobre el mismo hace prever un proceso complejo e intenso, plagado de desafíos. Y en estos temas, como bien sabemos los que nos dedicamos a esta profesión desde hace muchos años, el diablo está en los detalles”²⁶.

Ello provocó, precisamente, que el TSE reforzara en la reglamentación de la Ley sobre Regulación del Referéndum los aspectos relacionados con la fiscalización del proceso. Se buscó diseñar un procedimiento que contribuyera a recuperar la fe en la política y en el sistema institucional utilizando, para ello, el referéndum como instrumento para la generación de decisiones colectivas con la participación de toda la población.

Es, en ese contexto, que la realización del referéndum para definir la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, se constituyó para el TSE en una apuesta por la democracia y por el reconocimiento de los habitantes como verdaderos titulares de la autoridad según lo manda la Constitución.

Al hacer esta lectura y, con fundamento en la ley que regula el referéndum, el Tribunal Supremo de Elecciones incorporó -como parte de las reglas del juego- una serie de disposiciones

26 ZOVATTO (Daniel), “Democracia Directa en América Latina”, p. 2.

que buscaban fortalecer la transparencia del proceso y que, además, involucraran activamente a la ciudadanía en tan importante cometido.

De esta manera, la norma legal que asignó a un funcionario del TSE la responsabilidad exclusiva sobre el manejo del material electoral en las juntas receptoras de votos, fue complementada con la disposición reglamentaria que autorizó la presencia de fiscales de los partidos políticos, pero más importante aún, de observadores nacionales designados por organizaciones de la sociedad civil, durante todo el proceso de votación y escrutinio. Llama la atención que a pesar de esta posibilidad, la población interesada en fiscalizar el proceso, prefirió acreditarse por la vía de los partidos políticos (51019 fiscales) y no por la de observadores nacionales (1333 observadores nacionales), conforme se describe en el siguiente cuadro²⁷:

Cuadro No. 3

OBSERVADORES NACIONALES		Presentados al 7 de setiembre de 2007	1.153
		Acreditados al 5 de octubre de 2007 (+ 180 extemporáneos)	1333
FISCALES DE PARTIDOS POLÍTICOS	Generales y de mesa referéndum acreditados al 05 de octubre de 2007	44.680 presentados al 7 de setiembre de 2007 (+ 6339 extemporáneos)	51.019
	Generales escrutinio	Acreditados entre el 9 y el 16 de octubre de 2007 entre las 7:45 y las 18:15 horas	56

Esta medida fue complementada por la decisión de transmitir -en vivo y de manera permanente- el escrutinio final de los votos a través de un canal de televisión por cable, lo cual proporcionó una garantía adicional de transparencia sin precedentes en procesos anteriores.

Asimismo, como garantía de pureza del sufragio, se dispuso que el auxiliar electoral -a cargo de la mesa de votación- realizara sus actuaciones con un lapicero rojo distinto al de tinta negra que utilizarían los votantes al momento de emitir el sufragio. Esta medida se adoptó también en las sesiones de escrutinio definitivo que se realizó en el Tribunal.

²⁷ Documento "Cifras Generales y Datos Relevantes del Referéndum 2007" elaborado por Arlette Bolaños Barquero, Asistente Legal del TSE, con datos suministrados por la Coordinación de Programas Electorales con la colaboración de Esteban Durán Hernández, 16 enero, 2008.



También el proceso contó con la participación de más de 160 observadores internacionales, en cuenta casi 100 de la Organización de Estados Americanos, incluido su Secretario General, quienes decidieron dar testimonio sobre los resultados del proceso²⁸.

Cabe indicar que a pesar de que estas medidas establecieron una especie de “blindaje” contra la posibilidad de irregularidades en el proceso de votación, algunos grupos insistieron en la descalificación del Tribunal como árbitro del proceso y plantearon lo que, a su juicio, constituían debilidades para la integridad de la consulta. No obstante, debe indicarse que luego de verificada la elección, las observaciones y disconformidades que se plantearon para impugnar el resultado, no se referían a irregularidades presentadas en las urnas durante la votación y el escrutinio sino, más bien, a aspectos como la participación del Poder Ejecutivo en favor de una de las tesis o la supuesta complicidad de algunos medios de comunicación en relación con dicha posición, temas que serán abordados más adelante.

3. *Posición de autoridades del Poder Ejecutivo en favor de una de las posiciones en contienda*

El tema de las reglas del juego y los principios aplicables a la intervención y/o participación del Poder Ejecutivo en el proceso de referéndum fue, sin duda, el que provocó mayor debate y gestiones reiteradas ante el TSE.

Un análisis de derecho comparado, acredita que existen dos opciones para regular la actividad de las autoridades políticas del Poder Ejecutivo en los procesos electorales consultivos. La primera de ellas, que fue la adoptada por el país según se desprende del análisis de las actas legislativas, parte de la promoción del libre debate de ideas como principio fundamental y reconoce, asimismo, la participación activa del gobierno en la promoción de aquellas iniciativas que impulsa como parte de su programa político. En el caso costarricense, las manifestaciones

28 El informe de la misión de observación de la OEA señaló, en lo que interesa, lo siguiente: “En términos generales, el referéndum se llevó a cabo en su mayoría en un ambiente de tranquilidad, tolerancia y respeto. No obstante, algunos hechos aislados que podrían ser tomados en cuenta en futuros procesos electorales, como son: En primer lugar, diversos sectores manifestaron su descontento con la legislación del referéndum en lo pertinente al financiamiento de la actividad política, y el acceso equitativo a los medios de comunicación. En segundo lugar, algunos sectores consideraron que las manifestaciones de apoyo o rechazo al TLC por parte de actores externos al proceso y al país, atentaron contra la integridad del proceso de consulta. Se resalta, sin embargo, la vocación democrática de la ciudadanía que acudió a emitir su voto de manera pacífica y en total apego a las prácticas y valores democráticos, aceptando sin mayores cuestionamientos los resultados del proceso. Vale mencionar que aún cuando el porcentaje de participación electoral bajó por 5.96 puntos porcentuales en comparación con la elección presidencial de 2006 (en el cual la participación electoral fue de 65.20%), el porcentaje exigido por la legislación (40%) para hacer vinculante el Referéndum se cumplió, e incluso se superó ampliamente, ya que la participación electoral reportada ascendió a 59.24%. Esto, sin duda, muestra el profundo compromiso con la democracia de los costarricenses, y el valor que otorgan a la oportunidad de ejercer sus derechos políticos.”

de legisladores al momento en que se discutía el proyecto de Ley Reguladora del Referéndum, son expresas al señalar que ésta fue la vía escogida por el Legislativo al momento de aprobar la normativa que regula el referéndum²⁹. La única limitación adoptada por el legislador con el fin de evitar abusos en el ejercicio del poder que provoquen asimetrías en la contienda,

29 Sobre el particular, el voto 2156-E-2007 del TSE consignó lo siguiente:

“Sin perjuicio de lo anterior, los distintos acuerdos y resoluciones que el Tribunal ha adoptado con motivo del proceso consultivo en que nos encontramos inmersos, han hecho patente su actitud de favorecer la más amplia participación posible en él de los ciudadanos en general, incluida la de los servidores públicos, de suerte que todos ellos –salvo los funcionarios electorales y la fuerza pública– puedan asumir y exhibir libremente sus posiciones a favor o en contra del proyecto sometido a referéndum e involucrarse en las respectivas campañas.

Resulta entonces que esta inserción sin cortapisas de los funcionarios públicos en el debate previo a un referéndum no contraviene, en forma alguna, la prohibición contenida en el inciso a) del artículo 20 de la Ley sobre Regulación del Referéndum, en cuanto veda a las instituciones públicas “... utilizar dineros de sus presupuestos para efectuar campañas a favor o en contra de los textos o proyecto sometidos a la consulta...”. Así lo hacía ver el entonces diputado José Miguel Corrales, quien, con motivo de la discusión legislativa que antecedió a la aprobación de esa ley, expresó:

“... Con respecto a las otras observaciones que hace el señor diputado Malavassi, se prohíbe al Poder Ejecutivo, instituciones autónomas, semiautónomas, empresas del Estado y demás órganos públicos utilizar dineros de sus presupuestos, para nadie es un secreto que cada una de estas instituciones tiene dinero para publicitar sus cosas o para hacer propaganda. Bueno, a esos dineros, son a los que se requiere, por supuesto que el ministro puede dar su opinión y puede dar su opinión el presidente ejecutivo y puede dar su opinión, eso no lo está prohibiendo la moción del diputado Villanueva, lo único que está diciendo es, ustedes los dineros, usted no puede hacer uso para hacer propaganda o para hacer publicidad, términos distintos y en eso lleva toda la razón el diputado Malavassi.

Una cosa es publicidad y otra cosa es propaganda. Bueno, se detalla en el Reglamento, que se entiende por publicidad y que se entiende por propaganda. Lo que queda muy claro es que no puede coger el dinero de los presupuestos para hacer esa propaganda, que él exteriorice su parecer, que se eche la mochila al hombro y camine por todo el territorio nacional explicando e proyecto de ley, eso nadie se los puede prohibir por Dios, si de lo que se trata más bien es al revés, que la gente esté bien enterada del proyecto de ley, a favor y en contra, que es lo que es propio” (Acta de la sesión ordinaria n.º 16 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, celebrada el 5 de julio del 2005, folios 14 y 15).

En el mismo sentido aclaraba el diputado Villanueva Badilla:

“Lo que se está diciendo es que dineros, no se pueden tomar de los presupuestos para efectuar campañas. Es decir, pero, un Ministro de Comercio Exterior, puede hacer su propia campaña, para promover el TLC, eso no se le está prohibiendo aquí, etcétera, etcétera. Es decir, ni para qué ahondar, pero, yo quería nada más aclarar, no es la facultad de opinar, no es que se haga una campaña por parte del ministro si se entiende por campaña el ir por los diferentes lugares e instancias, foros a tomar su posición y a tratar de convencer a la gente. Esto no se está prohibiendo, lo que se está prohibiendo es que se paguen esas campañas con dineros públicos. Y se paguen es que se ponga un rubro, un rubro en los presupuestos destinado específicamente a eso.

Si usted me dice que es que el tiempo de ministro, ya es una contribución en especie, no, aquí no se está tomando así, el tiempo del ministro es parte de su función y si no fuera parte de su función es como miembro de un Poder Ejecutivo o de una institución autónoma, etcétera. Aquí es, precisamente, tomar dineros específicos de los presupuestos para financiar una campaña de publicidad o de propaganda, como expresamente, como se diga” (loc. cit., folio 16).

En el mismo sentido, la otrora diputada Gloria Valerín, en el contexto de los trabajos parlamentarios que precedieron a la promulgación de la Ley sobre Regulación del Referéndum y en relación con los servidores públicos con función política en general, hacía ver lo siguiente:

“Pero, yo me pregunto, por ejemplo, en el caso de un referéndum que tuviera que ver con la participación política de las mujeres ¿cómo una Ministra de la Mujer ausente en un tema de esto? ¿O cómo un Ministro de Ambiente ausente en un tema de protección ambiental de referéndum? Cuando inclusive, puede haber sido hasta parte de su propio programa de Gobierno. A mí no me parece mal que el Gobierno de la República promueva el TLC y que otros lo adquieramos. Lo que pasa es que hay que hacerlo decentemente, hay que hacerlo de cara a la gente y no por debajo como acostumbran hacer todo aquí y tendríamos oportunidad de tener un debate interesante, debate que ni siquiera se puede dar en la Asamblea Legislativa, porque aquí cada vez, como dice, el diputado Corrales, cada vez hay menos posibilidades de debatir ...

Decía, que lo que me parecería impertinente en la ley, sería prohibirle a un funcionario público que tiene una tarea política, que llevar a adelante que sea parte de eso. Yo entiendo perfectamente y voy a aprobar la moción, que hay algunas partes que no me gustan mucho, pero, bueno, eso que lo corrija la Comisión de Redacción. Pero, lo apruebo en el entendido que es dinero, porque, bueno, si el Estado pone dinero en efectivo, para promover a un grupo, pues debería de ponerlo para promover otro, pero si es parte de su proyecto político querer aprobar o querer llevar adelante una propuesta de referéndum. Me parece que es una tarea política absolutamente razonable en un Gobierno”. (Acta de la sesión ordinaria n.º 16 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Legislativa, celebrada el 5 de julio del 2005, folio 11).

fue la prohibición de utilizar recursos institucionales para promover campañas a favor de la posición oficial. Tal disposición fue consagrada en el artículo 20 de la norma de comentario al señalarse que se prohíbe “*al Poder Ejecutivo, las entidades autónomas, las semiautónomas, las empresas del Estado y los demás órganos públicos, utilizar dineros de sus presupuestos para efectuar campañas a favor o en contra de los textos o proyectos sometidos a la consulta del referéndum;...*”.

Por su parte, el reglamento de los procesos de referéndum no solo reiteró la prohibición, sino que aclaró su ámbito de aplicación al señalar en su artículo 24 lo siguiente:

*“A partir del día siguiente de la convocatoria, aún cuando no se haya comunicado oficialmente, y hasta el propio día del referéndum, el Poder Ejecutivo, la administración descentralizada, las empresas del Estado y cualquier otro ente u órgano público no podrán contratar, con los medios de comunicación colectiva, pauta publicitaria que tenga relación o haga referencia al tema en consulta. **En general, les estará vedado utilizar recursos públicos para financiar actividades que, directa o indirectamente, favorezcan las campañas publicitarias en pro o en contra del proyecto de ley objeto de consulta popular.** No constituirá violación a esta regla la promoción, en sus instalaciones, de foros o debates que contribuyan a que sus funcionarios o las comunidades estén mejor informadas sobre el tema a consultar, siempre que éstos no encubran actividad propagandística. Tampoco lo será la participación de los funcionarios públicos en foros o debates sobre esa temática, en general, siempre que, de realizarse en horario de trabajo, se cuente con la autorización de la jefatura correspondiente”. (El resaltado no es del original)*

En aplicación de la normativa vigente, el TSE manifestó que el Presidente, los Ministros y Viceministros y los Presidentes Ejecutivos y Gerentes de las Instituciones Autónomas sí podían participar activamente en el proceso de referéndum siempre que ello no conllevara la utilización de recursos públicos para dichos fines. También el Tribunal manifestó que los principios pro-homine y pro-libertate señalan que al amparo del derecho fundamental a la libertad de expresión consagrado en el artículo 28 de la Constitución, la discusión o estudio del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos es un asunto que interesa a los distintos sectores del país y, en ese tanto, justifica la participación de todas las personas que así lo deseen, incluidos los funcionarios públicos, en espacios de debate y reflexión.

Cabe indicar que tal posición fue controvertida por quienes sostuvieron el criterio de que en este caso resultaban aplicables por interpretación analógica, las limitaciones al derecho de participación política de funcionarios públicos en procesos electorarios que establece el artículo 88 del Código Electoral³⁰. No obstante, tales argumentos ceden irremediamente ante la vigencia del principio constitucional según el cual cualquier limitación al ejercicio de libertades públicas sólo puede ser establecida de manera expresa mediante leyes dictadas al efecto. Ni en éste ni en ningún otro ordenamiento que se precie de respetar el estado de derecho y la vigencia los derechos humanos, se admite la posibilidad de restringir libertades por la vía de una interpretación analógica de otras leyes. Aceptar tal posibilidad implicaría retroceder más de dos siglos en la evolución del Estado de Derecho y regresar a la vigencia del estado de policía, en el que la ley cede siempre ante la voluntad de quien detenta el poder.

Por ello de conformidad con los principios que informan la opción regulatoria adoptada por el parlamento costarricense no se trataba, entonces, de limitar la participación activa de los funcionarios públicos y las autoridades políticas en el debate sino, más bien, de evitar la utilización de fondos públicos para esos fines. Ello implicó que el control de esta única limitación recayera en los órganos que según la normativa constitucional y legal, tienen por función la vigilancia de la Hacienda Pública, es decir, la Contraloría General de la República y las Auditorías Internas de las instituciones.

De hecho en una de sus resoluciones, el TSE definió cuáles acciones de las instituciones públicas constituían excesos no permitidos, los cuales de verificarse serían remitidos a los órganos especializados para que se determinaran posibles transgresiones a la normativa que rige la hacienda pública. En efecto, mediante el voto 2156-E-2007 el órgano electoral indicó lo siguiente:

30 El artículo 88 citado indica lo siguiente:

“ARTICULO 88.- Prohíbese a los empleados públicos dedicarse a trabajos o discusiones de carácter político electoral, durante las horas laborales y usar su cargo para beneficiar a un partido político. El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y Viceministros, el Contralor y el Subcontralor Generales de la República, el Defensor y el Defensor Adjunto de los Habitantes, el Procurador General y el Procurador General Adjunto, los presidentes ejecutivos, directores ejecutivos y gerentes de las instituciones autónomas, los gobernadores, los oficiales mayores de los ministerios, los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial, los Magistrados y empleados del Tribunal Supremo de Elecciones, los Magistrados y funcionarios del Poder Judicial que administren justicia, el Director y empleados del Registro Civil y quienes tienen prohibición en virtud de otras leyes, no podrán participar en las actividades de los partidos políticos, asistir a clubes ni reuniones de carácter político, utilizar la autoridad o influencia de sus cargos en beneficio de los partidos políticos, colocar divisas en sus viviendas o vehículos ni hacer ostentación partidista de cualquier otro género. No podrán presentarse a emitir su voto portando armas los miembros de la Autoridad de Policía, los agentes del Organismo de Investigación Judicial ni quienes desempeñen funciones semejantes de autoridad. En materia electoral, los funcionarios incluidos en los párrafos segundo y tercero de este artículo, únicamente podrán ejercer su derecho de emitir el voto el día de las elecciones, en la forma y condiciones establecidas en este Código.”



“IV.- Excesos que deben ser evitados: Resulta evidente que con la inclusión del artículo 20 de la Ley de Regulación del Referéndum, que prohíbe “al Poder Ejecutivo, las entidades autónomas, las semiautónomas, las empresas del Estado y los demás órganos públicos, utilizar dineros de sus presupuestos para efectuar campañas a favor o en contra de los textos o proyectos sometidos a la consulta del referéndum;(…)”, el legislador optó por conjurar el desequilibrio que podría provocar, en la campaña previa al referéndum, la utilización de recursos públicos en favor de una u otra de las tesis en contienda. Sin duda, además de producir asimetrías, tal accionar constituiría una infracción a las normas que regulan la administración de la Hacienda Pública.

Conforme ya se ha manifestado, no contraviene la disposición citada que el Presidente de la República, en sus diferentes actividades y apariciones públicas, haga mención y exhiba su postura en relación con un proyecto de ley que se encuentre en proceso de ser sometido a consulta popular. Sin embargo, se espera del Primer Mandatario responsabilidad y cautela con el fin de evitar que sus giras y acciones oficiales degeneren en actividades propagandísticas. No cabe, en ese sentido, que en éstas y en cualesquiera otras actividades de las instituciones (ministerios, instituciones autónomas, universidades, etc.) se utilicen recursos públicos para incurrir en excesos proselitistas como los que se citan a manera de ejemplo:

- a.- Confeción y distribución de volantes o impresos que promuevan el voto en favor de alguna de las posiciones;*
- b.- Contratación, fabricación y repartición de signos externos (emblemas, banderas, camisetas, banderines, calcomanías, etc.) que se identifiquen con alguna de las opciones sometidas a referéndum.*
- c.- La contratación de presentaciones artísticas, musicales o culturales, en general, que busquen la promoción del voto en favor de algunas de las tesis.*
- d.- La utilización de vehículos, choferes o tiempo laboral de funcionarios públicos para la elaboración, transporte o distribución de los elementos mencionados en los puntos anteriores.*
- e.- El uso de edificios, oficinas, bodegas y demás recintos que albergan dependencias públicas para preparar o almacenar signos externos y demás emblemas del tipo indicado.*
- f.- La contratación de pauta publicitaria y la incorporación en anuncios o en cadena nacional de radio o televisión de información e imágenes que documenten la promoción que realice el Poder Ejecutivo, en giras o actividades oficiales, de alguna de las opciones sometidas a consulta.*

Debe indicarse, además, que, por sus connotaciones delictivas, constituiría un hecho de suma gravedad que se condicionen beneficios públicos a que los ciudadanos expresen estar de acuerdo con las opiniones del Presidente o que, en general, se materialice cualquiera de las conductas tipificadas en el inciso r) del artículo 152 del Código Electoral: “Serán sancionados con pena de dos a seis años de prisión: ...r) Quien, con dádivas, promesas de dádivas, violencia o amenazas

compeliere a otro a adherirse a una candidatura, a votar en determinado sentido o a abstenerse de votar...".

Cabe señalar, por su parte, que existe en el derecho comparado, otra forma de regular la participación del Ejecutivo en los procesos electorarios consultivos. Esta otra opción se fundamenta en el principio de igualdad política, que parte de la consideración de que todos los miembros de la ciudadanía son políticamente iguales y que como tales deben tener una participación efectiva, informada e igualitaria en la toma de decisiones, lo cual garantiza su intervención en el control final de la agenda política³¹.

Según esta tesis resulta necesario que todos los institutos políticos y, en particular, los electorales, incorporen medidas que garanticen hasta el extremo la vigencia de este atributo ciudadano -la igualdad política- y la consecuente construcción de un sistema político inclusivo. Y es que debe reconocerse que:

"debido a la desigualdad en recursos sociales, algunos ciudadanos obtienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones, políticas y las acciones del gobierno. Estas asimetrías no son, por desgracia, triviales. El resultado es que los ciudadanos no son iguales políticamente –ni mucho menos- y así, la fundamentación moral de la democracia, la igualdad política de los ciudadanos, se ve seriamente vulnerada"³².

Esta situación resulta particularmente grave cuando las asimetrías que afectan esa igualdad política, son consecuencia de la utilización de recursos institucionales a los que no tienen acceso todas las personas.

Procede en este punto hacer una breve referencia a la regulación que sobre el particular se ha desarrollado en el derecho comparado. Parte esta tesis de que la acción comunicativa de los poderes públicos en la sociedad contemporánea, requiere de regulaciones que garanticen que los mensajes difundidos sirvan a sus legítimos destinatarios –los habitantes de la República- y no a quienes los divulgan –las instituciones de gobierno-. Esta es, precisamente, la orientación de la nueva normativa desarrollada en países como España para regular la proyección, la

31 Según Robert Dahl estos –la participación efectiva y la comprensión ilustrada- son dos de los cinco criterios que deben ser satisfechos por un sistema democrático. DAHL, "La democracia: Una guía para los ciudadanos", Madrid, Editorial Taurus, 1999, p 47 y 48.

32 DAHL (Robert), Op. Cit, p. 200.



publicidad y la comunicación institucional³³. Tal desarrollo legislativo se justifica en argumentos como los siguientes:

“La dualidad entre la naturaleza política y ejecutiva de la acción gubernamental debe mantenerse en esferas comunicativas separadas. La valoración, el juicio y la información de carácter político tienen sus propios cauces y no deben mezclarse con la actividad comunicativa que, ordenada y orientada a la difusión de un mensaje común, emprende la Administración para dar a conocer a los ciudadanos los servicios que presta y las actividades que desarrolla. Debe ser un principio fundamental de la actividad comunicativa del Gobierno, a través de campañas institucionales, desligar la opinión política de la información veraz y neutral sobre sus políticas públicas. La publicidad y comunicación institucional deben estar al estricto servicio de las necesidades e intereses de los ciudadanos, facilitar el ejercicio de sus derechos y promover el cumplimiento de sus deberes, y no deben perseguir objetivos inadecuados al buen uso de los fondos públicos.”³⁴

Las regulaciones que desarrolla este tipo de normativa buscan erradicar las campañas de divulgación que tengan por fin ensalzar la labor del gobierno; pretende asegurar la planificación, ejecución y evaluación de éstas a fin de optimizar la utilización de fondos públicos; garantiza el acceso a la información por parte de toda la población y limita la realización de campañas institucionales durante los procesos electorales y de referéndum. Se trata, de alguna manera, de desarrollar garantías para la población frente a la utilización abusiva de herramientas de información por parte del poder público. Se busca preservar el equilibrio de fuerzas que debe existir para asegurar el libre ejercicio de una ciudadanía activa en el ámbito social, económico y político.

La aplicación de este principio por parte de la Junta Electoral Central de España ha establecido límites a la participación de las autoridades del Ejecutivo en los siguientes términos:

“(...) la campaña que puede realizar el Gobierno en el presente proceso de referéndum ha de limitarse a informar objetivamente sobre el contenido del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, eliminando toda clase de juicios de valor o lemas utilizados hasta ahora en televisión, páginas Web u otros medios, tales como ‘Los primeros con Europa’ u otras declaraciones,

33 Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional del Reino de España.

34 Exposición de Motivos de la Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional.

*que puedan, directa o indirectamente, influir en la posición o actitud de los ciudadanos*³⁵.

Sin duda alguna, los dos tipos de regulaciones analizados plantean ventajas y desventajas que deben ser analizadas a la luz de las características propias de cada ordenamiento jurídico y las particularidades de la cultura política vigente en el país. Existen además opciones intermedias en las que las asimetrías entre las posiciones en contienda en los procesos consultivos podrían, ser equilibradas con el establecimiento de una contribución estatal para ambas posiciones además de límites máximos para la propaganda. Ciertamente este será uno de los temas que requerirá mayor análisis cuando inicie la discusión sobre reformas a la ley reguladora del referéndum.

En relación con este tema durante el proceso de referéndum, el TSE, se limitó a cumplir su responsabilidad de aplicar, interpretar e integrar el derecho vigente convencido de la imposibilidad de invadir el ámbito de la ingeniería constitucional que la norma fundamental reserva para el legislador ordinario y al constituyente derivado.

4. El financiamiento de las campañas de la consulta ciudadana

Una de las recomendaciones que realizó el Dr. Zovatto al referirse al proceso de referéndum en Costa Rica, consistió en que se debía *“garantizar la plena vigencia de la libertad de expresión e información así como la no manipulación de la opinión pública y, sobre todo, de estrictas condiciones de equidad, la cual, si bien en extremo difícil de controlar y garantizar, es al mismo tiempo la condición central para asegurar el éxito del referéndum”*³⁶.

Precisamente otro de los temas que provocó gran discusión durante el proceso fue el relacionado con el financiamiento de las campañas. Al respecto debe indicarse que la normativa aplicable a la materia establece dos únicas limitaciones. La primera está en el inciso c) del artículo 20 de la Ley sobre la Regulación del Referéndum que textualmente establece lo siguiente:

35 Tomado de: http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/DocJEC/Busqueda?_piref53_1181264_53_1181255_1181255.next_page=jec/detalleDoctrina&idDoctrina=476

36 ZOVATTO, “Democracia Directa en América Latina”, p. 2.

“c) Los particulares costarricenses, sean personas jurídicas o físicas, podrán contribuir, para campañas a favor o en contra del proyecto sometido a referéndum, con sumas que no excedan de veinte salarios base, conforme se define en la Ley N° 7337, del 5 de mayo de 1993. Se entenderá que la persona responsable de la publicación es también quien sufraga su costo, a menos que se compruebe lo contrario.

Para los efectos del inciso c), los medios de comunicación informarán al TSE quién ha contratado la publicación de campos pagados a favor o en contra del proyecto sometido a referéndum, y el costo de la publicación. El Tribunal llevará un registro de las publicaciones, en el que indicará el costo de estas a fin de corroborar el gasto incurrido por cada persona.”

Por su parte, el artículo 30 establece una sanción para quienes excedan el límite de gasto previsto para la publicidad en medios de comunicación:

“Artículo 30. —Infracción a límite del gasto. Será sancionado con multa hasta de tres veces el monto infringido, sin perjuicio de las sanciones penales que determine la ley, quien sobrepase el límite máximo establecido en el artículo 20 de esta Ley.”

Como puede observarse, esta limitación sólo se refiere a los fondos que se destinen a la contratación de pauta publicitaria. La otra limitación tiene que ver con la prohibición que tienen las personas físicas o jurídicas extranjeras de contribuir en las campañas de referéndum, según se deriva del mismo inciso c) del artículo 20 de la ley.

Con el fin de llevar el control sobre la única contribución que fue objeto de regulación—la mediática— la ley estableció la obligación del TSE de llevar un registro con la información proporcionada por los medios de comunicación en el que se consignaba el nombre del contribuyente y el monto de su aporte. El siguiente cuadro muestra el total del gasto en pauta publicitaria que se realizó en la campaña³⁷:

37 Documento “Cifras Generales y Datos Relevantes del Referéndum 2007” elaborado por Arlette Bolaños Barquero, Asistente Legal del TSE, con datos suministrados por la Coordinación de Programas Electorales con la colaboración de Esteban Durán Hernández, 16 enero, 2008.

Cuadro No. 4

REGISTRO DE PUBLICACIONES	240 personas jurídicas responsables (pendientes algunas investigaciones)	¢660.964.301,71
	196 personas físicas responsables (pendientes algunas investigaciones)	¢450.317.641,50
	96 medios de comunicación	¢1.111.281.943,21

Cabe indicar, por su parte, que durante el proceso hubo acusaciones mutuas entre las posiciones en contienda en las que se señalaba que ambas estaban recibiendo financiamiento de fuentes externas, lo cual no pudo ser acreditado.

Ciertamente fue evidente que la normativa dejó abierta la posibilidad de que extranjeros pudieran contribuir económicamente para pautar publicidad bajo la figura de personas jurídicas nacionales integradas por socios extranjeros³⁸. Esta es, sin duda, una de las inconsistencias que requieren de una reforma legislativa para prohibir definitivamente la contribución de personas jurídicas a las campañas. Llama la atención que la mayor parte de las contribuciones para pauta publicitaria del referéndum (cerca de un 60%), fueron entregadas por personas jurídicas.

Dada la necesidad de asegurar la transparencia del proceso y ante una solicitud de una de las partes en contienda, el TSE convocó a los líderes visibles de ambas posiciones y les solicitó que llegaran a un acuerdo tendiente a garantizar la apertura de las cuentas que utilizaban para las campañas. Dicho intento fracasó y el TSE se vio imposibilitado para concretarlo en virtud de la ausencia de mandato normativo sobre el particular. En estos momentos, el TSE realiza una investigación para determinar la solvencia económica de personas físicas y jurídicas que aparecen en el registro de quienes pagaron pauta publicitaria y que, en apariencia, no aparecen

38 Al resolver una denuncia en la que se señalaba que empresas norteamericanas estaban haciendo propaganda a través de la Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio, el TSE señaló lo siguiente: "No obstante que el denunciante considera que la Asociación Cámara Costarricense Norteamericana de Comercio está infringiendo esa normativa, en razón de que forma parte de cámaras internacionales y que varios de sus miembros son empresas extranjeras, lo cierto es que, al establecer el citado artículo que la prohibición es únicamente para personas físicas o jurídicas extranjeras, no es posible extender su aplicación, como parece sugerirlo el denunciante, a las personas jurídicas nacionales cuando sus miembros sean extranjeros, toda vez que, por tratarse de materia sancionatoria o prohibitiva, la interpretación de las normas debe forzosamente serlo de forma restrictiva, de suerte tal que las prohibiciones contenidas en el citado artículo 20 de la Ley sobre Regulación del Referéndum no pueden extenderse a los casos que no sean los ahí expresamente indicados." Voto 2359-E-2007 de las siete horas con cincuenta y cinco minutos del doce de setiembre del dos mil siete.

inscritos como contribuyentes en la administración tributaria. Con ello se intenta determinar posibles transgresiones a la ley en esta materia.

5. Información ciudadana y participación de los medios de comunicación

Todo proceso democrático requiere de reglas que garanticen la participación informada e inclusiva de los sectores que intervienen en la adopción de las decisiones colectivas. Sin duda, la necesidad de promover el debate y la comprensión ilustrada sobre las políticas alternativas y sus consecuencias, resulta consustancial a todo mecanismo de expresión democrática.

En el caso del referéndum que decidiría sobre el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, este aspecto adquirió especial relevancia pues se trataba de un documento muy amplio y técnico al que debía tener acceso toda la ciudadanía para emitir su voto en forma responsable.

Aunque la ley reguladora del referéndum no establecía más obligación que la de publicar *“en la medida de lo posible”* un resumen del proyecto sometido a consulta, en este caso el Tribunal Supremo de Elecciones adoptó una serie de disposiciones para hacer efectivo ese derecho ciudadano de informarse sobre los temas en disputa.

Con ese fin, el TSE decidió encargar al Programa Estado de la Nación, el cual es patrocinado por el Consejo Nacional de Rectores y la Defensoría de los Habitantes, la elaboración de un resumen del TLC. Además, aunque la ley no lo exigía, el Tribunal aceptó la propuesta del Programa de dirigir un esfuerzo adicional para incluir en dicho documento una descripción de los temas conflictivos del tratado según la visión de ambas posiciones. La dinámica que tomó dicho proceso en el que faltó entendimiento entre ambas posiciones impidió, concluir esta segunda parte para el momento en que resultaba necesario realizar la publicación. No obstante, el resumen del Tratado fue publicado en dos medios escritos de circulación nacional el 10 de setiembre de 2007 y tuvo el mérito de plantear en un lenguaje accesible para todos los sectores de la población los principales aspectos del Tratado.

Por su parte, y con la colaboración del capítulo Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Tribunal decidió organizar un total de siete debates nacionales para que las partes en contienda tuvieran la misma oportunidad de defender sus posiciones.

Estos debates se transmitieron semanalmente los jueves a las 8 p.m. por canal 13 –salvo el último- y se reprisaron los domingos en horas de la noche. Los debates realizados fueron los siguientes:

Cuadro No. 5

FECHA	TEMA	HORA
Jueves 23 de agosto	TLC: Empleo e Inversión Extranjera	7 pm
Jueves 30 de agosto	TLC y ambiente	7 pm
Jueves 06 de setiembre	TLC: Propiedad intelectual, salud y medicinas	8 pm
Jueves 13 de setiembre	TLC: Telecomunicaciones y Seguros	8 pm
Jueves 20 de setiembre	TLC y agricultura	8 pm
Jueves 27 de setiembre	TLC y soberanía	8 pm
Martes 02 de octubre	Referéndum, TLC y visión de desarrollo	8 pm

Cabe indicar, asimismo, que según la Ley nº 1758, Ley de Radio, el TSE podía disponer durante los procesos electivos de media hora semanal en los medios de comunicación privados, espacio que ordinariamente está asignado al Ministerio de Educación. El Tribunal dispuso de dicho espacio para informar a los ciudadanos y ciudadanas acerca de aspectos diversos relacionados con el proceso de votación. También el TSE habilitó un teléfono para contestar consultas sobre el proceso y dar información a los electores acerca de la ubicación de la junta receptora en la que le correspondía emitir su voto. Tal sistema tuvo un total de 472,275 llamadas que fueron atendidas.

En otro orden de cosas, un grupo organizado planteó al TSE la necesidad de que el órgano electoral interviniera para que los medios de comunicación privados aseguraran el equilibrio en la cobertura informativa del proceso. Aunque la respuesta del Tribunal fue contundente al establecer que la normativa constitucional no permitía establecer ningún tipo de censura a la libertad de prensa, y en ese tanto a la cobertura informativa de los medios, se tomó la decisión de llevar adelante un programa de monitoreo de medios de comunicación

que le permitiera a los ciudadanos conocer el balance informativo de la oferta mediática³⁹. Es decir, se pretendió con ello establecer un instrumento que permitiera medir científicamente ese balance en la información y difusión que se hacía del tema objeto de la consulta ciudadana. Esta propuesta fue objetada por la mayoría de los medios de comunicación quienes sostenían que no correspondía a un órgano estatal ejercer un monitoreo de este tipo, sin que se convirtiera a la postre en un mecanismo de censura oficial. De todas formas, el TSE siguió adelante con la idea, la cual será sometida a evaluación para mejorarla con vista en los siguientes procesos electorales.

Además, varios días antes de la elección el Tribunal dictó una resolución recordando a los medios de comunicación que con base en la normativa vigente existía una veda para la difusión de propaganda y de encuestas de opinión durante los dos días anteriores y el propio día de la votación. A pesar de ello, luego del referéndum un grupo de personas sostuvo la tesis de que algunos medios de comunicación propiciaron un “fraude mediático” al romper la tregua e incidir en la voluntad de los votantes llenando sus espacios con informaciones favorables al TLC en los últimos tres días del proceso. El TSE sostuvo que la tregua establecida por ley era sólo para pauta publicitaria y encuestas por lo que no estaba en sus manos, sin violentar la Constitución, controlar el contenido de dichas informaciones periodísticas.

Tal posición encuentra fundamento, asimismo, en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al señalar lo siguiente respecto del papel de la prensa y los medios de comunicación en relación con las libertades de expresión e información:

“120. Es importante destacar que el derecho a la libertad de expresión no es un derecho absoluto, este puede ser objeto de restricciones, tal como lo señala el

39 Esta es una práctica que ha sido implementada en otros países con resultados positivos, según lo consigna ACEVEZ GONZÁLEZ:

“Un análisis diacrónico de los monitoreos realizados, ofrece un testimonio elocuente del impacto de los monitoreos sobre los medios de comunicación. En el caso de México, tomando en cuenta exclusivamente factores cuantitativos, las diferencias observadas en el comportamiento de los telenoticieros en el lapso transcurrido entre los procesos electorales de 1988 y 2000, es por demás elocuente. En efecto, de una cobertura en extremo desigual que exhibieron los telenoticieros en 1988, cuando otorgaron al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) el 91.7% del espacio total que dedicaron a las campañas presidenciales, en contraste con el 3.4% y 1.8% otorgado a los candidatos del Partido Acción Nacional (PAN) y del Frente Democrático Nacional (FDN) respectivamente, pasaron a una drástica modificación en sus patrones de cobertura en las elecciones de 1994, al disminuir a una tercera parte el tiempo concedido al candidato oficial e incrementar sustancialmente, aunque aún con rasgos de inequidad, la cobertura informativa de los principales contendientes políticos. Y aunque en el año 2000 el grueso de los telenoticieros aumentaron el tiempo de cobertura del candidato del PRI –que a la postre resultó perdedor– hasta 39.9%, el candidato de la Alianza por el Cambio obtuvo 25.9% y el de Alianza por México 19.9%.” ACEVEZ GONZÁLEZ (Francisco de Jesús), Monitoreo de medios y democratización en América Latina. La participación ciudadana en la vigilancia de la función informativa de los medios de comunicación de masas, Universidad de Guadalajara, núm.1, nueva época, enero-junio, 2004, p. 13.

artículo 13 de la Convención en sus incisos 4 y 5. Asimismo, la Convención Americana, en su artículo 13.2, prevé la posibilidad de establecer restricciones a la libertad de expresión, que se manifiestan a través de la aplicación de responsabilidades ulteriores por el ejercicio abusivo de este derecho, las cuales no deben de modo alguno limitar, más allá de lo estrictamente necesario, el alcance pleno de la libertad de expresión y convertirse en un mecanismo directo o indirecto de censura previa. Para poder determinar responsabilidades ulteriores es necesario que se cumplan tres requisitos, a saber: 1) deben estar expresamente fijadas por la ley; 2) deben estar destinadas a proteger ya sea los derechos o la reputación de los demás, o la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o moral pública; y 3) deben ser necesarias en una sociedad democrática.”⁴⁰

C. REFLEXIÓN FINAL

Sin duda, este esfuerzo de reflexión sobre el primer proceso de referéndum deja planteados varios ángulos que merecen ser abordados en una discusión serena y constructiva, que tenga por fin el fortalecimiento y consolidación de este mecanismo de democracia directa.

Ciertamente, el TSE ya ha anunciado que con el apoyo técnico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Capítulo Costa Rica, se desarrollará un proceso de evaluación que contará con la participación de actores políticos y sociales. Ello hará posible la identificación de vacíos y distorsiones cuyo análisis se constituirá en insumo sustancial para la tarea de reforma normativa que parece necesario emprender luego de esta primera experiencia.

En esa dirección Bobbio sostiene que:

“lo que distingue a un sistema democrático de los sistemas no democráticos es un conjunto de reglas del juego. Más precisamente, lo que distingue a un sistema democrático no es solamente el hecho de que tenga sus reglas del juego (todo sistema las tiene, más o menos claras, más o menos complejas), sino el hecho de que estas reglas sean mucho más elaboradas, a través de siglos de pruebas y contrapruebas, que las reglas de otros sistemas”⁴¹.

40 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Sentencia de 2 de julio de 2004, p. 68 y 69.

41 BOBBIO, Op. Cít., p. 74.

Identificadas en esta primera oportunidad algunas de las materias que requieren de ese tipo de discusión no nos queda más que acometer con responsabilidad y entusiasmo esta urgente y delicada tarea. **¡Manos a la obra!**

D.- BIBLIOGRAFÍA

ACEVEZ GONZÁLEZ (Francisco de Jesús). Monitoreo de Medios y Democratización en América Latina. La Participación Ciudadana en la Vigilancia de la Función Informativa de los Medios de Comunicación de Masas, Universidad de Guadalajara, núm.1, Nueva Época, enero-junio, 2004.

BOBBIO (Norberto). "El futuro de la democracia", México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Sentencia del 2 de julio de 2004.

COSTA RICA. ASAMBLEA LEGISLATIVA. Acta de la sesión ordinaria N° 16 de la Comisión Permanente de Asuntos Jurídicos celebrada el 5 de julio del 2005.

DAHL (Robert). "La democracia: Una Guía para los Ciudadanos", Madrid, Editorial Taurus, 1999

Ley 29/2005 de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional del Reino de España, Tomado de: <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/>

RIAL (Juan). "Instituciones de Democracia Directa en América Latina", 2004, en <http://www.ndipartidos.org/es/node/1336>

RIVERA (Juan Luis). "Revocatoria del mandato para Funcionarios de Elección Popular en los Gobiernos Locales, Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones, N° 2 segundo semestre 2006.

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Expediente N° 8653-04.

SOBRADO (Luis Antonio). "Primera Experiencia de Referéndum en Costa Rica: Regulación y Alcances", Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, N° 2, segundo semestre 2006.

ZOVATTO (Daniel). "Las Instituciones de la Democracia Directa a Nivel Nacional en América Latina: Un Balance Comparado: 1978–2007", Revista de Derecho Electoral N° 4 del

Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica correspondiente al segundo semestre de 2007.

Jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones:

Voto N° 790-E-2007, a las trece horas del doce de abril de 2007.

Voto N° 797-E9-2008 de las catorce horas con cincuenta minutos del veintinueve de febrero del dos mil ocho

Voto N° 977-E-2007 de las catorce horas con treinta minutos del dos de mayo del dos mil siete.

Voto N° 1219-E-2007 de las catorce horas con diez minutos del veinticuatro de mayo del dos mil siete.

Voto N° 2156-E-2007 de las quince horas del veintisiete de agosto de 2007.

Voto 2359-E-2007 de las siete horas con cincuenta y cinco minutos del doce de setiembre del dos mil siete

Voto N° 3521-E-2007 de las trece horas del veintiuno de diciembre del dos mil siete.

Voto N° 3706-E-2006 de las nueve horas con cincuenta minutos del veintinueve de noviembre del dos mil seis.

Voto N° 4427-9 de las catorce horas cincuenta minutos del once de febrero de dos mil ocho.



LA DEMOCRACIA DIRECTA EN BOLIVIA*

Salvador Romero Ballivián**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de agosto, 2007.

Revisión, corrección y aprobación: 8 de mayo, 2008.

Resumen: Inexistente a principios del siglo XXI, el referéndum se ha convertido en Bolivia en un instrumento político de primer orden, lo que no va sin dificultades o contratiempos. El estudio de su importancia así como de los problemas que ha planteado es el objetivo del artículo, para lo cual realiza un análisis del marco legislativo, la estructura institucional, el marco regulador de la Corte Nacional Electoral, financiamiento, rendición de cuentas, dinámica de la campaña, la educación del elector y la actual propuesta de reforma a la legislación que regula esta figura de democracia directa.

Palabras claves: Democracia directa / Referéndum / Consulta popular / Plebiscito / Derecho electoral / Derecho constitucional / Bolivia.

Abstract: Nonexistent at the beginning of the XXIst Century in Bolivia, the referendum has become a first order political instrument which does not occur without difficulties and setbacks. The article's purpose is the study of its importance as well as the problems it has raised, therefore analyzing its legislative frame, the institutional structure, the National Electoral Court legal regulation, financing, accountability, campaign dynamics, electoral education and the current proposed electoral law reform to the legislation that regulates this direct democracy institute. and current electoral bill of law to modify the direct democracy legislation.

Key words: Direct democracy / Referendum / Popular consultation / Plebiscite / Electoral law / Constitutional law / Bolivia.

* Ponencia presentada en el Seminario "REFERÉNDUM EN COSTA RICA. LECCIONES INTERNACIONALES Y DESAFÍOS NACIONALES", celebrado del 21 al 22 de agosto del 2007.

** Doctor en sociología política en el Instituto de Estudios Políticos de París. Catedrático universitario desde 1995. Vocal de la Corte Departamental Electoral de La Paz (1995 – 1998), fue nombrado Vocal de la Corte Nacional Electoral en 2004. Desempeñó la vicepresidencia de esa institución antes de ser elegido presidente (2006). Ha publicado los siguientes libros: Atlas electoral latinoamericano (compilador), El tablero reordenado: análisis de la elección presidencial de 2005 (2007, una edición previa); En la bifurcación del camino: análisis de los resultados de la municipal 2004 (2005), Geografía electoral de Bolivia (2003, dos ediciones previas), Razón y sentimiento: la socialización política y las trayectorias electorales de la elite boliviana (2003), Participación y abstención electoral en Bolivia (2003, coautor), Reformas, conflictos y consensos (1999), Electores en época de transición (1995). Artículos suyos sobre asuntos políticos han sido publicados en periódicos, revistas y libros de América Latina y Europa.

A) LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS

En 1930, por primera vez en Bolivia se adoptaron decisiones mediante un referéndum. El corto gobierno del general Carlos Blanco Galindo sometió nueve preguntas a consideración de un electorado reducido por las características censatarias del Padrón, cuyos resultados no han sido anodinos para la historia del país. En efecto, los votantes aprobaron, entre otras medidas, la autonomía universitaria, el hábeas corpus, dieron rango constitucional a la Contraloría y respaldaron un proceso de descentralización que el siguiente gobierno elegido no aplicó, alegando los riesgos que corría el país dada la inminencia del conflicto bélico con Paraguay. Pese a la importancia de las decisiones adoptadas en ese referéndum, este instrumento de democracia directa no se consolidó como práctica, tal vez por la guerra del Chaco (1932–1935) que dio lugar a un escenario político, social y cultural muy distinto del que prevalecía antes de ella. Sin embargo, desde fines de los años noventas y comienzos del siglo XXI, en un contexto de dudas sobre la democracia representativa, de desgaste de la legitimidad de las coaliciones partidarias que gobernaron Bolivia desde 1985, de escepticismo con las ventajas del modelo de economía liberal y de acentuación de las tendencias más radicales del multiculturalismo, varios actores políticos propusieron convocar una Asamblea Constituyente, introducir el referéndum en la Constitución y romper el monopolio de los partidos para el acceso a los cargos públicos como una vía para atacar esos problemas. En el 2002, el Congreso aceptó reformar la Constitución abriéndola al referéndum y a la iniciativa ciudadana para plantear proyectos de ley al Parlamento (los cambios no entraron inmediatamente en aplicación pues necesitaban ser ratificados por la siguiente legislatura, lo que sucedió en el 2004).

A partir de ese momento, los acontecimientos en Bolivia siguieron un curso precipitado: en el 2002, el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada se constituyó de forma frágil, y al año siguiente quedó depuesto por una revuelta popular. Su caída modificó de forma drástica el juego político y social del país: Carlos Mesa, vicepresidente de Sánchez de Lozada, se comprometió a convocar a una Asamblea Constituyente y organizar un referéndum sobre la política energética del país, lo que supuso que el Parlamento ratificase y ampliase las reformas constitucionales decididas por la legislatura previa. El referéndum entró en la Constitución en el 2004 y unos meses después, en un ambiente de tensión y confusión política, a pocos días de un referéndum convocado mediante un decreto supremo del Poder Ejecutivo, se aprobó la ley del referéndum.



En efecto, el gobierno de Mesa había convocado al primer referéndum organizado en democracia y con sufragio universal. Puso en el tapete de discusión la política energética en 5 preguntas que fueron aprobadas por la ciudadanía. Menos de un año después, las más importantes organizaciones de Santa Cruz reunieron las firmas suficientes para que se convoque al primer referéndum de iniciativa popular sobre las autonomías departamentales. Esa consulta se realizó de manera simultánea a la elección de la Asamblea Constituyente en el año 2006, arrojando una corta victoria del “no” pero con resultados muy contrastados entre regiones, lo que no era irrelevante dado que los resultados eran vinculantes departamentalmente, (los departamentos en los cuales triunfó el “sí” lograron el derecho de ser autónomos).

Para el año 2008, están previstos dos nuevos referendos: el primero para resolver los asuntos en los cuales la Asamblea Constituyente no logre 2/3 de votos, el segundo para definir el destino de la Constitución preparada por la Asamblea. De manera simultánea, distintas iniciativas que se discuten en esa Asamblea plantean ampliar el ámbito de aplicación del referéndum: la discusión sobre la revocatoria del mandato tuvo una resonancia especial, así como la posibilidad de realizar nuevos referendos sobre asuntos ya considerados. Inexistente a principios del siglo XXI, el referéndum se ha convertido en Bolivia en un instrumento político de primer orden, lo que no va sin dificultades o contratiempos. El estudio de su importancia así como de los problemas que ha planteado es el propósito de este artículo.

B) EL MARCO LEGISLATIVO Y LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La Constitución ha incorporado el referéndum en su arquitectura pero prácticamente sin fijarle reglas, mecanismos o procedimientos. Por lo tanto, esa tarea le correspondió a la ley del referéndum, que al ser elaborada en una coyuntura política compleja y bajo el apremio del tiempo, a pocos días de la primera consulta, tampoco ha resuelto todos los problemas. Entre sus principales disposiciones, la Ley señala que los referendos son vinculantes, vale decir de cumplimiento obligatorio. Distingue tres tipos de referendos: los nacionales, los departamentales y los municipales. Hasta el momento, se realizaron dos referendos nacionales, no habiéndose organizado ninguno en el plano departamental o municipal; aunque hubo tímidas iniciativas para organizar uno en el ámbito departamental, en Cochabamba.

Muy pocos temas han quedado excluidos de un referéndum: entre ellos, corresponde mencionar la modificación de límites político-administrativos, la fiscalidad y asuntos de seguridad externa e interna. El referéndum puede ser convocado por el Poder Ejecutivo, el

Legislativo, por el gobierno municipal o por iniciativa ciudadana, bajo el requisito de reunir firmas equivalentes a por lo menos 6% de los electores inscritos en el Padrón nacional (hasta 10% para un referéndum municipal). Se ha previsto que en cada período constitucional –de 5 años- cada uno de los actores con derecho a plantear un referéndum puede hacer como máximo una consulta. La aprobación se da con el voto de la mayoría absoluta de los votos válidos con un umbral de participación de 50% de los inscritos. El control sobre las preguntas le corresponde al Tribunal Constitucional.

Al tratarse de una ley con pocos artículos, todos los aspectos procedimentales han quedado sujetos al Código Electoral.

C) EL MARCO REGULADOR

El organismo encargado de llevar adelante cualquier referéndum es la Corte Nacional Electoral, que en Bolivia tiene como responsabilidad organizar cualquier proceso electoral en sus aspectos técnicos, logísticos, administrativos y operativos, y constituye al mismo tiempo el máximo tribunal de justicia electoral. La Corte ha trabajado los dos referendos que se realizaron en el país con las disposiciones de la ley del referéndum y, en los aspectos procedimentales, recurriendo al Código Electoral.

D) EL FINANCIAMIENTO

En las dos oportunidades, el financiamiento provino del Tesoro General de la Nación, como para cualquier elección, aunque para el referéndum sobre las autonomías departamentales, la Corte Nacional Electoral también consiguió recursos de donación externa para llevar adelante sus campañas de información y comunicación, conservando siempre su completa autonomía en la definición de los contenidos difundidos. Los desembolsos se hicieron de forma oportuna. A diferencia de lo que sucede con las elecciones, en el referéndum no existe financiamiento estatal para los grupos o sectores que respalden una posición.

E) LA RENDICIÓN DE CUENTAS

El uso de los fondos durante el referéndum por parte del organismo electoral no se encuentra sujeto a condiciones especiales, vale decir que el control es efectuado primero por

la Dirección de Auditoría Interna y después por la Contraloría. Al mismo tiempo, las funciones de la Corte están reguladas por el Código Electoral, que se encargan de traducir los principios constitucionales de autonomía, independencia e imparcialidad. Los informes que presenta la Corte son remitidos al Poder que convocó el referéndum: en el 2004, se remitió el Informe al Poder Ejecutivo en tanto que en el 2006 se lo hizo al Parlamento y también se mandó una copia a la Asamblea Constituyente, pues el referéndum sobre las autonomías departamentales señalaba que le correspondía a la Asamblea considerar los resultados de la consulta.

F) LA PARTICIPACIÓN Y LA DINÁMICA DE CAMPAÑAS

La participación del electorado en el referéndum, como en cualquier elección, tiene un carácter obligatorio, aunque la aplicación de las sanciones no es estricta. Los datos de la participación han sido bastante disímiles: 60% en el 2004 y 84.5% en el 2006. Esa diferencia que parece ser muy grande, debe ser matizada pues en el primer caso, el Padrón se encontraba artificialmente inflado por la ausencia de una depuración de fallecidos y de emigrantes definitivos, en tanto que en el segundo, el Padrón se encontraba actualizado y reflejaba mejor la participación ciudadana. No obstante, hay que indicar que en el primer referéndum se tuvo una participación algo menor que en la municipal de ese mismo año (63%), lo que sugiere que de todas formas el interés del electorado fue limitado, pues las elecciones locales son las de menor asistencia en el calendario electoral boliviano. Para el segundo referéndum, la participación creció, alentada por la activa toma de posición de todos los partidos, y con seguridad por la simultaneidad con la elección de la Asamblea Constituyente: ambos procesos se reforzaron mutuamente.

No se puede encontrar una dinámica única, una característica general en las campañas en el referéndum, salvo el papel activo del Poder Ejecutivo y sobre todo del Presidente. Durante el primer referéndum, Carlos Mesa se movilizó con mucha energía para intentar lograr una buena participación y asegurar el triunfo del “sí” en todas las preguntas. Al frente, no tuvo verdaderamente oposición: con excepción del MAS (Movimiento al Socialismo) que llamó a votar “sí” en las 3 primeras preguntas y por el “no” en las dos últimas, el resto de las organizaciones partidarias, sociales o regionales optó por un perfil bajo, promoviendo el “sí” con desigual interés. Únicamente los sectores más radicales llamaron no tanto a votar “no” como al boicot de la consulta, iniciativa que no prosperó.

El segundo referéndum comenzó en un ambiente consensual, con la gran mayoría de los actores políticos, sociales y regionales inclinados por el “sí”, lo que parecía restarle un perfil político elevado a la consulta. Sin embargo, en los dos últimos meses, el presidente Evo Morales tomó posición por el “no”, movilizándolo a su partido y a todas las organizaciones sociales que le son afines y polarizando la contienda con las fuerzas de la oposición y con los movimientos regionales de Santa Cruz que habían promovido el referéndum. Esa campaña, al igual que la primera, tendió a jugarse con muy poca propaganda por televisión. En el segundo referéndum, no hubo ni un solo spot que de manera explícita pidiese votar “sí” o “no”: los partidos invirtieron sus recursos, más bien escasos, pues la presidencial se había realizado apenas unos meses antes, únicamente en las campañas para sus candidatos de la Asamblea Constituyente.

G) LA COBERTURA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

En las dos oportunidades, los medios de comunicación cubrieron con intensidad el desarrollo de las campañas del referéndum e hicieron un esfuerzo, acompañando la labor del organismo electoral, para informar a la ciudadanía sobre este novedoso instrumento de democracia directa. En general, para el primer referéndum, ellos tendieron a apoyar el “sí” en las 5 preguntas, considerando de esta forma que el gobierno de Mesa se asentaría luego de los graves conflictos que vivió el país y que derivaron en la renuncia de su predecesor. En el segundo, a menudo apoyaron las autonomías, quedando en contraposición al gobierno y en sintonía con las fuerzas de oposición.

La campaña electoral no tiene un marco jurídico regulatorio claro, lo que sin duda constituye una de las limitaciones de la ley. En efecto, si la mayoría de las disposiciones del Código Electoral se aplican sin inconvenientes para el referéndum, el capítulo para la regulación de las campañas no parece totalmente adaptado, en el sentido de que para una elección están claramente definidos los actores que participan (partidos o agrupaciones ciudadanas que presentan candidatos), mientras que en el referéndum no interviene, por lo menos de forma directa o legalmente reconocida, ninguna organización. En la misma línea, si para las elecciones, se ha previsto un mecanismo de financiamiento para los candidatos participantes, en el referéndum no hay disposiciones para una subvención pública y ni siquiera por analogía se podrían aplicar criterios de distribución.

Hasta el momento, el tema no ha planteado problemas mayores porque en el primer referéndum ningún partido u organización difundió propaganda; e incluso el gobierno optó



por un perfil discreto, ya que no sentía ninguna oposición seria que amenazase la victoria del “sí” en el conjunto de la consulta. En el segundo, tampoco ningún partido u organización pagó propaganda para promover su posición: todos se contentaron con los mecanismos clásicos de campaña, más aún dado que si el resultado se anticipaba cerrado en el país, regionalmente el voto era compacto: salvo en un departamento, en los otros el “sí” o el “no” ganó con más de 65%. El gobierno tampoco invirtió recursos en medios para promover el “no”.

H) LA EDUCACIÓN DEL ELECTORADO

La educación y capacitación del electorado debe ser dividida en dos secciones. La primera corresponde a la difusión de información sobre cuál es la o las preguntas del referéndum y sobre los procedimientos de votación. Esa tarea le corresponde al organismo electoral que fue en muchas oportunidades secundado por los medios de comunicación y por organizaciones no gubernamentales. Esa labor se cumplió sin inconvenientes mayores y puede considerarse globalmente satisfactoria, aunque conviene relevar algunas dificultades en las áreas rurales más aisladas durante el primer referéndum, seguro por la complejidad de tener que responder 5 preguntas¹.

La segunda labor corresponde al debate de fondo, a la toma de posición por el “sí”, por el “no”, responsabilidad que recae en las organizaciones políticas, sociales o regionales en la medida que crean que deben favorecer una de las dos opciones. Si bien la mayoría de ellas no se privó de inclinarse por alguna de las opciones, la principal dificultad vino de la redacción de las preguntas. A menudo, ellas han sido redactadas de forma compleja y son largas, lo que complica su entendimiento y sobre todo de las implicaciones y consecuencias de votar “sí” o “no”. Por ello, lo que muestran los datos, es que los electores prestan una gran atención a la postura asumida por el partido por el cual se sienten más cercanos, aunque al mismo tiempo se quejan de la escasez del debate que precede la votación. Sólo a título de ejemplo, la correlación entre la votación por el MAS en la Asamblea Constituyente y el “no” en el referéndum sobre las autonomías departamentales, (procesos celebrados simultáneamente) llegó a 0.92.

¹ Hubo un nivel excepcionalmente elevado de votos blancos en las 2 últimas preguntas que se encontraban en la parte derecha de la papeleta. Puede suponerse que los votantes con menor grado de instrucción y escaso conocimiento de español sólo respondieron las 3 primeras preguntas, en la parte izquierda de la papeleta.

I) PROPUESTAS DE REFORMA

En Bolivia hay una discusión limitada sobre reformas a la legislación dedicada al referéndum, aunque actualmente la Asamblea Constituyente debate la posibilidad de extender el ámbito de aplicación del referéndum, en especial la revocatoria de mandatos (siguiendo el ejemplo venezolano). Sin embargo, conviene señalar algunos puntos que merecerían un análisis detallado porque constituyen limitaciones de la legislación y pueden plantear dificultades adicionales.

El primer aspecto que debe subrayarse es la manera cómo se plantea la pregunta. En la mayoría de los países, los ciudadanos votan por un texto de ley o de Constitución, conocido de antemano, disponible para cualquier elector interesado, posible objeto de un estudio minucioso. Dejando de lado la observación típica que la mayoría de los votantes no se toma la molestia de leer los proyectos sometidos a referéndum, lo importante es que existe la posibilidad de consultarlos.

En Bolivia, el voto se ha hecho sobre una(s) idea(s), no sobre proyectos de ley. Ello ha conducido a graves problemas de interpretación, pues varios actores reivindicaban el derecho de dar “la” versión correcta del sentimiento popular. Incluso, el primer referéndum tuvo cuando menos un resultado paradójico. El gobierno de Mesa formuló las preguntas, las explicó, pidió un voto por el “sí”, logró la mayoría absoluta en las 5 preguntas. Fortalecido por ese éxito, remitió al Parlamento, después del referéndum, un proyecto de ley que contenía supuestamente la traducción legal de la decisión popular; el Parlamento, que había tenido una actitud fría frente al referéndum y donde los partidos opuestos a Mesa tenían la mayoría, lo desechó y preparó su propia versión con una interpretación supuestamente más ajustada a la expresión del electorado. El gobierno perdió la iniciativa política y asistió impotente a la elaboración de una ley distinta a la que quería; su renuencia a aprobarla agravó la crisis política y constituyó un ingrediente suplementario de la caída de Mesa un año después de su victoria en las urnas del referéndum. Problemas distintos, pero con la misma raíz, se presentaron con la segunda consulta, dedicado a las autonomías departamentales. Las competencias y las atribuciones de las regiones que acceden a la autonomía estaban señaladas de forma imprecisa en la consulta.

Finalmente, los promotores de un referéndum de iniciativa popular tampoco requieren presentar un proyecto de ley, les basta con formular una pregunta. Debe anotarse que el Parlamento, al dar curso al voto, puede cambiar el texto: no se trata de una previsión legal



pero si pasó de esa manera en el referéndum sobre autonomías departamentales. En aquella ocasión el asunto pasó sin controversias pues los promotores se encontraban satisfechos. No tiene porqué ser siempre así.

Es evidente que la Ley del referéndum requiere ser reformada para que, de forma obligatoria, se vote por un texto legal. El problema no tendría que presentarse en el próximo ejercicio pues la ciudadanía tendría que pronunciarse sobre los artículos que no consiguieron 2/3 de votos en el debate constituyente, y luego sobre el proyecto de Constitución preparado por la Asamblea Constituyente.

El segundo asunto que merece consideración está relacionado con las campañas y la difusión de las propuestas. Como se señaló, hasta aquí no se presentaron inconvenientes de consideración, pero la amenaza está latente. El actual marco legal no contempla ninguna referencia al financiamiento de la propaganda ni establece límites, lo que podría provocar graves desigualdades en futuras consultas. Si bien la legislación de varios países contempla regulaciones, está claro que ellas no son de fácil aplicación, menos en todo caso que durante una elección, en especial por la posibilidad de multiplicar al infinito los grupos de respaldo al "sí" o al "no" (a menos que se fuerce a reagrupamientos en colectivos por el "sí" y por "no", lo que plantea otras dificultades).

Por último, parece indispensable invertir el orden del control. Actualmente, la legislación prevé que el Tribunal Constitucional emita, al final de todo el proceso, su conformidad o su rechazo a la pregunta planteada. Parece razonable trasladar este control al inicio para evitar situaciones políticamente delicadas como que un referéndum por iniciativa popular reúna las firmas necesarias, la Corte apruebe esa recolección, el Parlamento autorice el proceso y, al final, el Tribunal rechace las preguntas.

J) ALGUNAS CONCLUSIONES SOBRE LA RELACIÓN ENTRE EL REFERÉNDUM Y LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA

La relación entre el referéndum y la democracia en Bolivia es compleja, por al menos tres grandes razones.

La primera, si por un lado, se puede considerar que el referéndum implica un avance en el ejercicio de la ciudadanía y en la posibilidad de generar un gran debate nacional alrededor

de temas centrales cuya definición última le corresponde al electorado, por otro lado, su introducción en las leyes y en las prácticas políticas se hizo probablemente más contra el sistema representativo que como un complemento. En efecto, el referéndum apareció como un mecanismo para esquivar a los representantes, a las organizaciones partidarias, juzgadas alejadas del electorado. Hace parte de una sensibilidad que propone restar competencias a las instituciones para trasladarlas directamente al ciudadano; en ese sentido podrían mencionarse otras propuestas (discutidas en la Asamblea Constituyente) como la elección directa de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Defensor del Pueblo, de los vocales de la Corte Nacional Electoral, etc. Esa exaltación de la democracia directa no es necesariamente ni se reduce a una confianza en el voto, pues también lo deja de lado, como cuando plantea la elección por “usos y costumbres” de parlamentarios “indígenas”.

Luego, el referéndum ha cumplido de manera imperfecta una de las funciones que se le atribuye: zanjar de forma clara y definitiva o por un largo tiempo un problema de la sociedad, cerrar un debate y abrir nuevas agendas. El primer referéndum ha sido ejemplar desde ese punto de vista: ningún observador podría afirmar, a ciencia cierta, que las 5 respuestas han sido correctamente traducidas en la ley de hidrocarburos que aprobó el Parlamento después del año de debate que siguió a la jornada del referéndum, tampoco los resultados parecieron influir de manera decisiva en las acciones adoptadas por el gobierno de Evo Morales en el campo energético. El referéndum sobre las autonomías departamentales pareció arrojar un resultado más claro pero, de forma reveladora, cuando el Parlamento prolongó el trabajo de la Asamblea Constituyente, introdujo un artículo en la ley señalando que obligatoriamente debía considerarse el resultado de esa consulta, algo que el mismo referéndum parecía prever de forma ineludible.

Finalmente, debe anotarse que los actores y la ciudadanía han mostrado un fuerte apego al referéndum, lo que indica que ha logrado en muy poco tiempo arraigarse en la política boliviana. Si se cumplen las previsiones de la Ley que amplió el trabajo de la Asamblea Constituyente, entre 2004 y 2008, Bolivia habrá organizado cuatro referendos nacionales, colocándose entre los países con más alto promedio del mundo en este tipo de ejercicio. Es quizá la señal de que su uso se ha vuelto indiscriminado y que acompaña los problemas de la democracia boliviana de los últimos años, o es quizá el testimonio de la voluntad de los bolivianos de encontrar soluciones a sus diferencias a través de mecanismos pacíficos, institucionales y participativos.



BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE EL CASO BOLIVIANO

- Bolivia. Corte Nacional Electoral. *Compendio electoral*. La Paz : Corte Nacional Electoral, 2007. 352 p.
- Bolivia, Corte Nacional Electoral. *El referéndum 2004 en Bolivia*. La Paz : Corte Nacional Electoral, 2004. 115 p.
- Fundemos. "El referéndum en Bolivia". En: *Opiniones y Análisis*, (68) 2004. 200 p.
- Fundemos. "Referéndum: resultados y alcances". En: *Opiniones y Análisis*, (70), 2004. 220 p.
- Romero Ballivián Salvador. "Análisis de la elección de la Asamblea Constituyente y del referéndum sobre autonomías departamentales". En: *Opiniones y Análisis*, (80):111 – 174., 2006.
- Romero Ballivián, Salvador. "El referéndum 2004: una interpretación de los resultados". En: *Opiniones y Análisis*, (70):157–220, 2004.
- Tapia, Luis. *Por el sí, por el no*. La Paz : Corte Nacional Electoral, 2004. 127 p.
- Zegada, María Teresa. "Los resultados del referéndum sobre las autonomías departamentales". En: *Opiniones y Análisis*, (80):71-110, 2006.

LA DEMOCRACIA DIRECTA EN URUGUAY*

Rodolfo González Rissoto**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de agosto, 2007.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de mayo, 2008.

Resumen: Describe la trayectoria de Uruguay como uno de los países del mundo con una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa. En Uruguay plebiscito y referéndum son conceptos distintos. El plebiscito en el ordenamiento institucional uruguayo no constituye un instituto de democracia directa, sino simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. En tanto el referéndum supone el ejercicio de un derecho previsto expresamente en la Constitución de la República, con la finalidad de intentar derogar o abrogar una norma de rango legal. Adiciona un cuadro o tabla donde se analiza el empleo de los institutos de democracia directa en Uruguay durante los últimos cincuenta y cinco años, que incluye también los plebiscitos.

Palabras claves: Democracia directa / Referéndum / Consulta popular / Plebiscito / Derecho electoral / Derecho constitucional / Uruguay.

Abstract: It describes the trajectory of Uruguay as one of the world countries with a large and rich tradition in the use of direct democracy institutes. Plebiscite and referendum are different concepts in Uruguay. The plebiscite in uruguayan institutional order does not constitute a direct democracy institute; it is the last stage of a constitutional reform process whereas the referendum supposes the exercise of a constitutional right in order to abrogate or annul a legal norm. The article includes figures where it that analyzes the use of direct democracy institutes in Uruguay during the last fifty five years; including plebiscites.

Key words: Direct democracy / Referendum / Popular consultation / Plebiscite / Electoral law / Constitutional law / Uruguay.

* Ponencia presentada en el Seminario "REFERÉNDUM EN COSTA RICA. LECCIONES INTERNACIONALES Y DESAFÍOS NACIONALES", celebrado del 21 al 22 de agosto del 2007.

** Ministro de la Corte Electoral de Uruguay.

I. LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN URUGUAY

Uruguay es uno de los países del mundo que tiene una larga y rica tradición en el uso de los institutos de democracia directa. Desde la primera mitad del siglo XX ha sabido combinar y articular adecuadamente los poderes representativos con la democracia directa.

En los tres primeros lustros se planteó la cuestión de qué medidas deberían adoptarse como la mejor forma o modalidad de ejercer el control del poder. Ya en 1903 se planteó eliminar el Poder Ejecutivo unipersonal (Presidencia de la República), adoptando una modalidad utilizada en Suiza, de Poder Ejecutivo Colegiado integrado por varios miembros, y en el caso de Uruguay con representación del partido de la mayoría y también de la minoría para asegurar una coparticipación en las principales funciones de gobierno.

Unos años después, en 1917 se planteó la necesidad de utilizar mecanismos de democracia directa como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, como formas de consultar directamente a la ciudadanía en cuestiones que podrían ser consideradas de importancia.

En efecto, la constitución uruguaya del año 1934 sostiene que la soberanía nacional, no el concepto de soberanía popular, se expresa en forma directa a través de elección, iniciativa popular y referéndum, e indirectamente a través de los poderes representativos. Conforme a este texto, adopta una forma de gobierno representativo, coexistiendo con algunos institutos de democracia directa.

Se está en presencia de institutos de democracia directa cuando los miembros de una sociedad que están habilitados para sufragar, toman parte activa y directa, sin intermediarios, del proceso de toma de decisiones políticas sobre el ordenamiento constitucional o legal vigente. En la nomenclatura se utilizan los términos referéndum y plebiscito con sentido diverso, según los ordenamientos institucionales de la región.

En Uruguay, el referéndum es el instituto mediante el cual las personas habilitadas para sufragar expresan su decisión de ratificar o rechazar una Ley que ha sido aprobada con todas las formalidades del caso, dentro del año de su promulgación.



La iniciativa popular es la facultad acordada al Cuerpo Electoral de proponer la aprobación de normas de rango constitucional, legal o municipal, o de oponerse a la vigencia de una ley o de un decreto de una Junta Departamental.

La Constitución prevé otro tipo de consulta popular, que es el referéndum en materia constituyente, denominado plebiscito. El plebiscito es el acto por el cual los ciudadanos aprueban o rechazan un régimen constitucional propuesto y formulado conforme a cualesquiera de los procedimientos establecidos en el Art. 331 de la Constitución. Es la última etapa o fase de un proceso que para ser válido y legítimo, necesariamente debe culminar con la consulta al Cuerpo Electoral para conocer su decisión de aceptar o rechazar la reforma constitucional proyectada.

En Uruguay plebiscito y referéndum son conceptos distintos. En efecto, el plebiscito en el ordenamiento institucional uruguayo no constituye un instituto de democracia directa, sino simplemente una etapa, la última, en un proceso de reforma constitucional. En tanto que el referéndum supone el ejercicio de un derecho previsto expresamente en la Constitución de la República, con la finalidad de intentar derogar o abrogar una norma de rango legal.

Cuando explicamos esta larga historia y tradición de uso de institutos de democracia directa, debemos señalar la importancia que ejerció la fuerte cultura cívica democrática basada en una educación gratuita, laica y universal, que tendió a igualar a todos, sin establecer distinciones ni jerarquías, y por otro lado, la organización electoral que preveía elecciones muy frecuentes, ya que cada cuatro años se realizaban tres elecciones en distintos años. Todo ello, fue acostumbrando a los uruguayos a sufragar y tomar conciencia de la importancia de participar y decidir en las distintas ocasiones en que tenían oportunidad de ello.

II. BREVE HISTORIA DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN URUGUAY

A partir de la vigencia de la Constitución de 1919, se fueron adoptando algunos institutos de democracia directa. El artículo 141, consagraba el derecho de iniciativa popular sobre asuntos de una localidad si era apoyado por el 25% de los inscriptos en una circunscripción. En diciembre de 1919 se aprobó una ley sobre los gobiernos departamentales que consagraba la existencia del plebiscito y del referéndum departamental.

De igual forma, se afirmó la idea de que para reformar la Constitución de la República, se debería consultar a los ciudadanos, porque no podía ser impuesta en una sociedad democrática, sino que la misma, debería ser consentida, por lo menos, por la mayoría de ellos.

En la Carta de 1934, se adoptó un sistema de gobierno representativo coexistiendo con institutos de democracia directa (hoy Art. 82 de la Constitución). En la misma Carta se incluyó el Art. 265 que facultaba a la mayoría absoluta del Poder Legislativo, a instituir el referéndum en materia municipal. El Art. 266 modificó al 141 de la anterior Constitución y estableció una disposición por el cual el 15% de los inscriptos residentes en una localidad tendrán el derecho de iniciativa ante su respectiva Junta en asuntos de dicha jurisdicción. Al año siguiente, se aprobó la ley N° 9.515 “Orgánica Municipal” de 28/10/1935, que en sus Artículos. 74 a 77 reglamentó el Art. 265 de la Constitución e instituyó el referéndum departamental.

En la Constitución de 1952 se limitó el empleo del referéndum únicamente como recurso contra los decretos de las Juntas Departamentales, en lugar del anterior texto que se refería a la “materia municipal”.

Finalmente, en la reforma constitucional de 1967 se introdujo por un lado, el referéndum de carácter nacional contra las leyes y por otra parte, el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo, ampliando enormemente las posibilidades de ejercer la democracia directa.

En cuanto a la “revocatoria de mandato” no existe en el ordenamiento institucional uruguayo y ni siquiera está previsto que se pueda llegar a instituir.

En el caso de Uruguay, se debe tener claro que el uso de los institutos de democracia directa son complementarios de la democracia representativa, en modo alguno pueden ser considerados como medios para desplazar al sistema representativo, como lamentablemente, está ocurriendo en otras regiones de América.

III. EL CONCEPTO DE SOBERANÍA NACIONAL Y SU VIGENCIA

Justamente, para evitar el avasallamiento que se realiza en algunos países de la región, por parte de las fuerzas políticas que cuentan con la mayoría circunstancial del electorado, es bueno tener presente que en Uruguay, el Artículo 4° de la Constitución de 1967 establece que



“La soberanía en toda su plenitud existe radicalmente en la Nación, a la que compete el derecho exclusivo de establecer sus leyes del modo que más adelante se expresará”.

En Uruguay desde 1830 es de aplicación el concepto de “soberanía nacional” en lugar de la “soberanía popular” que existe en otros países. Se basa en que el pueblo uruguayo, en uso de la atribución soberana que posee de darse su propio ordenamiento jurídico, primero lo establece, pero luego, queda sujeto al imperio de las normas constitucionales que se ha dado a sí mismo. Si se desea reformar la Carta, no se puede hacer de cualquier manera, sino que lo debe realizar en la forma que se establece a texto expreso en la Constitución.

El Cuerpo Electoral puede modificar las normas fundamentales, solo a través de los procedimientos que el mismo estableció y con la misma solemnidad. De acuerdo con este principio, y como lo señalaba Luis Arcos Ferrand (1999: 50): *“El poder de decisión de la mayoría no es absoluto, ni en cuanto a su contenido, ni en cuanto al modo de su ejercicio; es decir, que la mayoría no debe poder hacerlo todo, y que lo que haga en ejercicio de su competencia soberana, no debe poder hacerlo sino por el cauce de las formas constitucionales”.*

Ello supone una garantía esencial en materia de derechos ya que la utilización de los institutos de democracia directa no se puede realizar de cualquier forma, sino por los procedimientos establecidos expresamente en la Constitución.

IV. EL REFERÉNDUM DE CARÁCTER NACIONAL

Entrando en materia, diremos que está previsto en la Constitución de la República y tiene naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se utiliza para derogar una ley.

A. La normativa constitucional

El Art. 79 inciso 2° dispone que *“El veinticinco por ciento del total de inscriptos habilitados para votar, podrá interponer, dentro del año de su promulgación, el recurso de referéndum contra las leyes y ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo”.*

El mismo inciso 2° del Art. 79 de la Constitución fijó los límites en su aplicación. En efecto, la norma dispone que *“Estos institutos no son aplicables con respecto a las leyes que*

establezcan tributos. Tampoco cabe en los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo”.

El recurso de referéndum fue reglamentado por la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989, y posteriormente modificada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000. El Art. 22 de la Ley establece cuáles son las normas que no pueden ser objeto del mismo. En efecto, dispone que *“No son impugnables mediante el recurso de referéndum: A) Las leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la constitución; B) Las leyes cuya iniciativa, por razón de materia, son exclusivas del Poder Ejecutivo (artículos 86 in fine, 133 y 214 de la constitución); C) Las leyes que establezcan tributos, entendiéndose por tales los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales (artículos 11°, 12° y 13° del Código Tributario)”.*

El principio que debe regir en la especie, es de la aplicabilidad del instituto del referéndum a toda ley, con excepción de las limitaciones que resultan de normas constitucionales expresas, que las excepciones deben interpretarse de forma restrictiva respecto a la generalidad del principio autorizante.

Con referencia a la primera limitación, “leyes constitucionales (literal D) del artículo 331 de la Carta” es evidente esta restricción, porque se trata de uno de los procedimientos previstos para la reforma de la Carta y no sería admisible que se empleara una vía recursiva para impedir que se sometiera a consideración una modificación constitucional o peor aún, una vez reformada la Carta, pretender por la vía del referéndum dejar sin efecto una reforma de rango constitucional.

La segunda limitación impuesta por la Constitución refiere a *“los casos en que la iniciativa sea privativa del Poder Ejecutivo”.* Ellos constituyen excepciones al criterio general. Están contempladas en el Art. 133 de la Constitución y son los siguientes: Art. 85, inciso 6; Art. 86 y art. 214.

Con referencia a la tercera limitación, “leyes que establezcan tributos”, las razones son claras: la presumible reacción natural de la opinión pública contra la imposición de nuevos tributos, impuestos u otra denominación, hace previsible que cualquier ley que los pretendiera establecer, sería impugnada por medio de referéndum revocatorios y de esa manera se entraría en una situación de insolvencia que materialmente tornaría imposible el cumplimiento de los cometidos esenciales del Estado. De acuerdo con esta disposición constitucional, toda ley que



establezca tributos, impuestos, cualquiera que sea su denominación, está fuera de la posibilidad de ser impugnada mediante un referéndum de carácter revocatorio. Por lo tanto, se establece con carácter general dicha limitación, ya sea que esté inserta o no, en una ley de naturaleza presupuestal. Es más, cualquier ley, sea cual fuere la materia que regule o como se denomine, si llegase a contener normas que establezcan tributos o impuestos no podrán ser recurridas por medio de un referéndum revocatorio.

B. La normativa legal

Las principales disposiciones de la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989 en la redacción dada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000 son las siguientes:

- 1° Se establecen dos vías o procedimientos diferentes para recurrir contra una ley: la primera, “De la promoción del recurso de referéndum”, conocida popularmente como de la vía corta o rápida y la segunda, es la “De la interposición directa del recurso de referéndum”, también conocida como vía larga o lenta. Se puede recurrir contra toda la ley, o parcialmente contra uno o más artículos, precisamente determinados. En cambio, no es posible recurrir a una parte de un artículo, aunque contenga varios incisos.
- 2° La llamada vía corta denominada “De la facilitación para la interposición del recurso de referéndum contra las leyes”, impone la obligación de que quienes desean promoverlo, se presentarán ante la Corte Electoral, en un número no inferior al 2% de los inscriptos habilitados para votar, dentro de un plazo no mayor a 150 días contados desde la promulgación de la ley impugnada. En este caso, la Corte Electoral deberá calificar la procedencia del recurso en un plazo no mayor a 45 días y determinar si ha alcanzado el porcentaje de voluntades requeridas para convocar a un acto de adhesión y que el Cuerpo Electoral se manifieste si desea o no realizar un referéndum contra la norma impugnada. A tales efectos, quienes desean adherir al recurso deberán expresar su voluntad con todas las garantías del sufragio que rigen en Uruguay, en un acto de participación voluntaria, que se celebrará en todo el país, dentro de un plazo de 45 días después de efectuada la calificación afirmativa por la Corte Electoral. Hasta la modificación legal del año 2000 se preveía la posibilidad de realizar hasta dos actos de adhesión para tratar de alcanzar el porcentaje exigido por el inciso 2° del artículo 79 de la Constitución, los que debían estar separados entre 90 y 120 días entre sí. Pero, a partir del año 2000, se debe alcanzar el porcentaje exigido en una sola convocatoria, con voto no obligatorio, rigiendo todas las garantías del sufragio previstas en la legislación electoral.

En tal caso, las expresiones de voluntad se podrán formular ante Comisiones Receptoras de Adhesiones (CRA) integradas por funcionarios públicos que se instalarían en las capitales departamentales y en los distritos electorales, que a juicio de la Corte Electoral justifiquen dicha instalación. Realizado el acto de adhesión, si el número de recurrentes alcanza el porcentaje del 25% de inscriptos en el Registro Cívico Nacional, previsto en la norma constitucional, la Corte Electoral convocará a un referéndum que en ese caso será con voto obligatorio, en un plazo de hasta 120 días siguientes a la proclamación del resultado electoral. Si no alcanzan el porcentaje exigido en la Constitución, dará lugar a una Resolución de la Corte Electoral que declare que no obtuvieron el porcentaje exigido por la norma constitucional, la que obviamente es recurrible ante la misma Corte.

- 3° La vía larga dispone que se podrá interponer por el 25% del total de inscriptos habilitados para votar, dentro del año de su promulgación. La Corte Electoral dispondrá en este caso, de un plazo de hasta 150 días hábiles, contados a partir del vencimiento del año de la promulgación de la disposición legal objeto del recurso, para calificar la procedencia del mismo y sirva dictaminar si se ha alcanzado el porcentaje de voluntades requeridas para convocar directamente a referéndum.
- 4° En el acto de referéndum se sufraga en hojas de votación identificadas por “SÍ” y por “NO”, con un texto que explica el alcance del sufragio. Las hojas de votación son impresas por la Corte Electoral y se colocan en todas las comisiones receptoras de votos. También los partidos políticos y el Comité registrado que impulsa la derogación, así como quienes defienden la vigencia de la misma, pueden imprimir la cantidad de hojas de votación que deseen, si se ajustan a las dimensiones y características que determinó la Corte Electoral.
- 5° En cuanto a como se debe considerar en un acto de referéndum el pronunciamiento del Cuerpo Electoral, el Art. 40 establece que *“Los votantes se pronunciarán por “SÍ” o por “NO”. Votarán por SÍ quienes deseen hacer lugar al recurso y por NO quienes estén en contra de él. El voto en blanco se considerará voto por NO”*. Esta disposición, es importante, porque parte del supuesto que quien desea impugnar y derogar una norma de rango legal, debe alcanzar la mayoría absoluta de los votantes, incluyendo a quienes se manifiestan por conservar la vigencia de la ley, y quienes votan en blanco.

C. Sobre la calificación del recurso

La calificación del recurso la debe realizar la Corte Electoral. A tales efectos tienen que dictaminar tres aspectos: a) si los promotores de la interposición del recurso han alcanzado



el porcentaje requerido del 25% (veinticinco por ciento) de inscriptos en el Registro Cívico Nacional en el caso de la interposición y del 2% (dos por ciento) en el caso de la facilitación; b) si la comparecencia se ha realizado dentro del término o plazo señalado, según el caso de la vía larga o corta; c) si la ley o la disposición legal es recurrible, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 22 y 23 de la Ley.

D. La eventualidad de recurrir contra una misma norma en forma simultánea por dos recursos de referéndum de distinto alcance

El ordenamiento uruguayo prevé que una norma puede ser impugnada mediante el recurso de referéndum en su totalidad o en forma parcial. En este último caso, cabe recurrir contra uno o más artículos de una norma.

También se pueden interponer simultáneamente varios recursos contra una ley, pero en tal caso, los sufragios no se suman por la derogación o abrogación de la misma, sino que se cuentan o computan en forma separada, para saber si alcanzaron el porcentaje exigido.

En el acto de sufragio del referéndum propiamente dicho, no se admite que se sufrague simultáneamente por más de un recurso, sino que solo se computan aquellas adhesiones que lo hacen por una o por otra propuesta. Si en un sobre de votación se introducen papeletas por el "SÍ" y por el "NO", se termina anulando el sufragio, por contener voluntades distintas con diferente alcance.

V. EL REFERÉNDUM DE CARÁCTER DEPARTAMENTAL

Está previsto en la Constitución de la República y al igual que el referéndum nacional, tiene una naturaleza revocatoria o abrogatoria, ya que se utiliza exclusivamente para derogar un Decreto emanado de una Junta Departamental.

VI. LA INICIATIVA POPULAR

Es otra de las formas de ejercer en forma directa la soberanía por el Cuerpo Electoral, estatuido en el inciso 2° del artículo 82 de la Constitución de la República.

A. *La previsión constitucional*

Son varias las posibilidades de utilizar este instituto por el Cuerpo Electoral en el Uruguay, según enumeración que realiza el Dr. Gros Espiell.

- 1° La establecida en el inciso 2° del artículo 79 de la Constitución vinculada a la interposición del recurso de referéndum. Si bien el precepto constitucional no califica a la potestad que se atribuye al 25% del Cuerpo Electoral como “iniciativa”, es evidente que se trata de un caso de iniciativa popular en que se pone en marcha el procedimiento para que se pueda convocar a referéndum previsto en dicha norma, por alguna de las dos vías que establecidas en la Ley N° 16.017 de 20 de enero de 1989 en la redacción dada por la Ley N° 17.244 de 30 de junio de 2000. Este procedimiento ha sido empleado en numerosas oportunidades a partir de 1987.
- 2° Esa misma disposición contenida en el inciso 2° del artículo 79 de la Carta, otorga al 25% del Cuerpo Electoral, además del recurso de referéndum contra las leyes, la potestad de “*ejercer el derecho de iniciativa ante el Poder Legislativo*”. Esta norma consagra que el cuarto del total de integrantes del Cuerpo Electoral tiene derecho de iniciativa en materia legislativa.
- 3° El derecho de iniciativa está previsto en el literal a) del artículo 331, que consagra uno de los procedimientos habilitados para promover la reforma de la Constitución. Dice el precepto constitucional: “*A) Por iniciativa del diez por ciento de los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico Nacional, presentando un proyecto articulado que se elevará al Presidente de la Asamblea General, debiendo ser sometido a la decisión popular, en la elección más inmediata. La Asamblea General, en reunión de ambas Cámaras, podrá formular proyectos sustitutivos que someterá a la decisión plebiscitaria, juntamente con la iniciativa popular*”.
- 4° El inciso 2° del artículo 304 de la Constitución que faculta al Poder Legislativo, por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara a “*instituir y reglamentar la iniciativa popular en materia de Gobierno Departamental*”.
- 5° El artículo 305 de la Constitución establece que “*El quince por ciento de los inscriptos residentes en una localidad o circunscripción que determine la ley, tendrá el derecho de iniciativa ante los órganos del Gobierno Departamental en asuntos de dicha jurisdicción*”. La redacción amplió la potestad de presentar la iniciativa ante cualquier órgano de Gobierno Departamental, y no solamente ante la respectiva Junta Local. Tampoco fue reglamentada por el Legislador y por ende, se debería acudir a lo que dispone el Art. 332 de la Carta que dispone



que “Los preceptos de la presente Constitución que reconocen derechos a los individuos, así como los que atribuyen facultades e imponen deberes a las autoridades públicas, no dejarán de aplicarse por falta de reglamentación, sino que ésta será suplida recurriendo a los fundamentos de leyes análogas, a los principios generales de derecho y a las doctrinas generales admitidas”.

VII. SOBRE EL ACTO DE REFERÉNDUM

En materia de integración de las Comisiones Receptoras de Votos, las mismas se componen de 3 miembros titulares y 3 suplentes. De los titulares, dos son funcionarios públicos y el restante, que se desempeña como Secretario de la misma, es un Escribano Público o Notario.

Otro aspecto es que rigen el conjunto de garantías electorales que está previsto para todos los actos electorales.

Las agrupaciones ciudadanas que postulan una u otra opción pueden acreditar sus delegados ante todas las Comisiones Receptoras de Votos.

En materia de observación electoral, la Corte Electoral de Uruguay ha resuelto que solo pueden tener la categoría de “observadores electorales” los miembros de los organismos electorales de América, así como de las organizaciones que acompañan a los referidos organismos electorales.

El horario de votación es de 08.00 a 19.30 estando previsto la posibilidad de extender el horario para el caso de que hubiere personas esperando para sufragar a la hora del cierre del referido horario.

El escrutinio primario se realiza una vez que ha concluido el horario de votación y se realiza en el mismo lugar donde funcionó la Comisión Receptora de Votos, por parte de los miembros de la misma, y en presencia de los delegados de las agrupaciones que postulan una y otra posición.

VIII. EL FINANCIAMIENTO DE LOS INSTITUTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

El financiamiento de las movilizaciones que suponen la utilización de institutos de democracia directa, tales como referéndum e iniciativa popular, está a cargo exclusivo de los promotores o impulsores.

El Estado no participa de ninguna forma de financiación ni directa ni indirecta de cualquiera de los actos, excepto de los gastos que se originen a la Corte Electoral, derivados de la organización de los actos y procedimientos tendientes a realizar la convocatoria a los comicios.

Los impulsores de los proyectos de iniciativa popular, de reforma constitucional, o de referéndum contra leyes nacionales o decretos de las Juntas Departamentales, tendrán a su cargo los gastos que origine la campaña de recolección de firmas, así como la publicidad y todos los actos de propaganda, tendientes a difundir sus postulados.

No existe tampoco ninguna norma relativa a la rendición de cuentas, porque no existe financiamiento público o estatal de las campañas de empleo de institutos de democracia directa.

IX. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN EL URUGUAY EN EL PERÍODO 1958-2003

En cada una de las campañas de iniciativa popular, referéndum y de los plebiscitos, rige el principio de “la más amplia libertad” para que las personas desarrollen sus actividades proselitistas.

Cada campaña a favor o en contra, se rige por dinámicas diferentes sobre la base de los temas y las cuestiones debatidas en los mismos.

A continuación se presenta un cuadro o tabla donde se analiza el empleo de los institutos de democracia directa en Uruguay durante los últimos cincuenta y cinco años. Se incluyen los plebiscitos, aunque como se explicitó no son considerados en Uruguay institutos de democracia directa.



Tabla No. 1: Institutos de Democracia Directa en Uruguay

Año	Tipos de actos electorales o comicios	Total de habilitados para sufragar	Total de Votantes en el acto (1)	Porcentaje de votantes (2)	Abstención porcentual en el acto (3)
1958	PLEBISCITO (R)	1.409.372	1.023.683	72,63 %	27,37 %
1962	PLEBISCITO (R)	1.526.888	1.171.020	76,69 %	23,31 %
1966	PLEBISCITO (R)	1.656.322	1.231.762	74,37 %	25,63 %
1971	PLEBISCITO (R)	1.875.660	1.740.119	92,65 %	7,35 %
1980	PLEBISCITO (R)	1.944.951	1.689.424	86, 86 %	13,14 %
1989	REFERÉNDUM NACIONAL (C)	2.283.597	1.934.715	84,72 %	15,28 %
1989	PLEBISCITO (A)	2.302.771	2.056.355	89,30 %	10,70 %
1992	REFERÉNDUM NACIONAL (D/N)	2.345.077	1.941.829	83,80 %	17,20 %
1980	PLEBISCITO (R)	1.977.951	1.689.424	85, 41 %	14,59 %
1994	PLEBISCITO (R)	2.278.375	1.964.771	86, 24 %	13,76 %
1994	PLEBISCITO (A)	2.328.478	2.130.618	91,50 %	8,50 %
1996	PLEBISCITO (A)	2.343.920	2.019.843	86,17 %	13,83 %
1999	PLEBISCITO (R)	2.402.160	2.147.149	89,38 %	10,62 %
2003	REFERÉNDUM NACIONAL (D/N)	2.466.682	2.053.570	83,25 %	16,75 %
2004	PLEBISCITO (A)	2.477.190	2.228.360	89,96 %	10,04 %

Referencias:

- (1) Se tomaron exclusivamente el total de votos emitidos. Comprende la totalidad de votos válidos, más los en blanco, más los anulados y rechazados.
 - (2) En esta columna se toman el porcentaje de votantes.
 - (3) La abstención porcentual se calcula tomando en cuenta la totalidad de los votos emitidos si se trata de un acto de referéndum, plebiscito o adhesión, separado de una elección nacional.
- (D/N) Se derogó la norma impugnada en el referéndum.
(A) Se aprobó el proyecto de reforma constitucional.
(R) Se rechazó el proyecto de reforma constitucional.
(C) Se confirmó la norma impugnada por el recurso de referéndum.

X. LA COBERTURA PERIODÍSTICA SOBRE EL USO DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

A. *La ausencia de marco regulatorio en materia de publicidad*

No existe normativa que regule la realización de publicidad y propaganda en los actos de referéndum (o actos de adhesión), de iniciativa popular y en el caso de los actos de plebiscito de ratificación de reforma constitucional. De modo que se puede realizar todo tipo de propaganda y publicidad, por cualquier medio de comunicación, ya sea prensa escrita, oral o televisión, tanto en la modalidad de abierta o para abonados. La propaganda es diseñada por los interesados, ya sea los partidarios u opositores a un referéndum o a un plebiscito, y pueden referirse a todo lo que estimen del caso que se vincule o entiendan que se relaciona con el instituto de democracia directa que se está promoviendo.

La única limitación es la que establece la llamada “veda de propaganda política”, que de acuerdo con la Ley N° 16.019 de 11 de abril de 1989, dispone que *“La realización de actos de propaganda proselitista en la vía pública o que se oigan o perciban desde ella, o que se efectúen en locales públicos o abiertos al público y en los medios de difusión, escrita, radial o televisiva, deberá cesar necesariamente cuarenta y ocho horas antes del día en que se celebren los actos comiciales. Lo preceptuado anteriormente, alcanza a la realización y difusión por dichos medios de encuestas o consultas, así como de cualquier tipo de manifestaciones o exhortaciones dirigidas a influir en la decisión del Cuerpo Electoral. Esta norma será de aplicación en los actos de elección, plebiscito y referéndum”*. Con base en esta norma, es que la publicidad, a favor o en contra, directa o indirecta, debe cesar 48 horas antes del día en que se realiza el referéndum o el plebiscito.

B. *El acceso a la información de las propuestas que se someten a votación*

En cada una de las campañas, ya se trate de iniciativa popular, de referéndum o de plebiscitos, rige el principio de “la más amplia libertad” para que las personas desarrollen sus actividades proselitistas.



Cada campaña a favor o en contra, se rige por dinámicas diferentes sobre la base de los temas y las cuestiones debatidas en los mismos. Por ello, habitualmente, la información no llega en forma clara y precisa a los eventuales votantes, ya que en casi todas las ocasiones, se encubre en las estrategias que desarrollan los participantes de las opciones en disputa. En efecto, las partes no solo utilizan los mecanismos para transmitir sus puntos de vista, sobre un hipotético y eventual impacto que puede tener la aprobación o el rechazo de una consulta popular, sino que muchas veces se asocian cuestiones que no tienen nada que ver con el tema de la consulta y pueden llevar a un segmento importante a sufragar, sin cabal conocimiento de lo que se propone y confundido por la propaganda que despliegan los contendores. En algunas ocasiones la propaganda empleada ha inducido en confusión al electorado, al plantear cuestiones que no se relacionaban ni directa ni indirectamente, pero que pueden llegar a tener una fuerte incidencia en la decisión del Cuerpo Electoral (ejemplo: en 1992 se utilizó la propaganda a favor de la derogación de una norma, sosteniendo los impulsores del recurso, que de su derogación dependía de que los jubilados y pensionistas pudieran seguir percibiendo sus ingresos en forma normal, ya que en caso de mantenerse la ley impugnada el Estado no contaría con recursos financieros para seguir atendiendo a dichos servicios de seguridad social).

En la mayoría de las oportunidades los impulsores del recurso de referéndum han procurado asociar la norma objeto del recurso con el gobierno de turno y han buscado asestarle un “voto castigo”, no ya solo en referéndum, sino sobre toda la gestión gubernamental (en otros casos, además de la propaganda específica sobre la norma impugnada, también se ha convocado al Cuerpo Electoral a votar también “contra el Gobierno”, en lugar de hacerlo con referencia a la ley recurrida).

XI. FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN EL USO DE LOS INSTITUTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA

El empleo de los instrumentos de democracia directa trae consigo fortalezas y ventajas, pero también ciertos riesgos y debilidades ligado directamente a su contribución para crear un entorno político estable tendiente a vigorizar la democracia.

A. *Las ventajas o fortalezas en el uso de los institutos de democracia directa*

Algunas de las ventajas que pueden reportar el uso de los institutos de democracia directa son obtener un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones.

En efecto, con su empleo ya no será responsabilidad exclusiva de los representantes elegidos en forma periódica, sino que también es de todos los integrantes del Cuerpo Electoral. En el acierto o en el error, son los ciudadanos los que tienen que hacer las opciones que estimen más convenientes para su comunidad.

Pueden contribuir a facilitar la convivencia pacífica al afirmar el concepto de que las diferencias que existen en una sociedad democrática, se deben y pueden solucionar en el ejercicio responsable por parte de la ciudadanía de estos institutos. En ese sentido hay que tener presente que no son los institutos de democracia directa los que crean los conflictos o generan las diferencias en una comunidad, sino que las controversias son previas y se convoca al electorado para dirimir las. Con su empleo, se pueden llegar a solucionar pacíficamente las disputas, aún las más importantes que puedan llegar a plantearse en una sociedad.

Asimismo, pueden coadyuvar al desarrollo de un espíritu tolerante en el seno de las sociedades, ya que se funda en que las personas pueden tener distintas opiniones de cómo solucionar una crisis, y que la suma de todas se convierten en la decisión última de la nación. En tal caso, colabora a dejar de lado las creencias o posturas, de que solo debe existir una opinión o propuesta para una determinada situación. Precisamente ayuda a la formación de una conciencia favorable a reconocer el derecho a la diversidad de opiniones, de que cada persona puede tener parte de la razón, y que en todo caso, es el soberano, o sea el Cuerpo Electoral, el que tiene que resolver la cuestión.

Además, es un mecanismo o procedimiento idóneo para canalizar y encauzar las tensiones que se generan en el seno de una sociedad, operando como una especie de “válvula de escape” que luego de cumplido el proceso, si la sociedad está madura lo puede hacer; baja la conflictividad que existe en una comunidad y se retorna a la normalidad. En Uruguay existe una tradición por la que en la noche de cada acto comicial quienes defendieron la opción que la ciudadanía no acompañó, emiten un mensaje o comunicado haciendo saber a la población que tras la consulta popular y habiéndose pronunciado el Cuerpo Electoral en forma definitiva, si bien siguen creyendo en las bondades de la solución por la que abogaban, aceptan y reconocen el pronunciamiento de la ciudadanía y manifiestan su voluntad de dar por terminada la contienda y poner punto final al asunto. Es que debe tenerse en cuenta que cuando el pueblo se pronuncia es la voz del soberano que ha hablado y a partir de ese momento, deben cesar todos los debates y discusiones, porque el tema ha sido laudado definitivamente.



Otro aspecto a resaltar es que favorece la formación de una mayor conciencia cívica de los ciudadanos en favor de la democracia, la que no es, como se puede creer, la imposición de las mayorías sobre las minorías, sino la búsqueda entre todos, tanto mayorías como minorías, de los caminos y soluciones comunes para alcanzar la felicidad popular. Esto exige una mayor preocupación por la educación y la formación ciudadana como medio para poder decidir responsablemente las cuestiones en las que son consultados.

Una inquietud que existe es si el referéndum o los institutos de democracia directa “fracasan”. Y la respuesta es categórica, nunca fracasan, porque es la ciudadanía, la que convocada para resolver un asunto, adopta una decisión y asume la plenitud de la responsabilidad por la esta. En esto no hay que confundir al instituto referéndum, con el resultado positivo o negativo de una consulta. La gente decidirá, y lo hará por “SÍ” o por “NO”, y se habrá impuesto una de las opciones. Puede fracasar la opción por el “SÍ” o por el “NO”, pero no fracasa el procedimiento de convocar a la ciudadanía para que resuelva sobre una cuestión que puede estar dividiendo a la sociedad. Una consulta al Cuerpo Electoral siempre es positiva, invariablemente implica el fortalecimiento de la democracia.

B. Las desventajas o riesgos en el uso de los institutos de democracia directa

Son numerosos los riesgos que se pueden cernir por el empleo de los institutos de democracia directa. Uno de ellos y quizá el más frecuente en Latinoamérica, es la “partidización”, actitud o tendencia por la cual se procura utilizar a los institutos de democracia directa para beneficio de uno o más partidos políticos, o sindicatos, o gremios empresariales, o cualquier organización ciudadana, empleándolo contra los principales órganos del Estado, u otros partidos políticos, y otros grupos de la comunidad. Esta “partidización” es contraria a la necesaria “politización” de la sociedad que debe existir para acceder a un mayor conocimiento de la realidad nacional y cuáles pueden ser las vías o caminos mejores o más apropiados para comenzar a superar las dificultades que los dividen o aquejan.

Otra desventaja puede consistir en el uso reiterado de ellos en temas que no siempre son trascendentes, como ha ocurrido en el Uruguay. Ello puede desgastar en general a los institutos, y al referéndum en particular, llevando a generar una apatía y desinterés en sectores de la sociedad, afectando el proceso de profundización de la democracia.

Otro riesgo, que puede afectar al referéndum de tipo propositivo (como el que se planteó en Italia y Colombia en el año 2003 y en Bolivia en el 2004), puede ser la imprecisión en las preguntas que se formulan a la ciudadanía. En este tipo de consulta las preguntas e interrogantes que se le formulen, deben ser precisas, claras y con un único alcance e interpretación. No deben ser ambiguas, o que puedan tener diferente sentido, o que sean confusas, o que las consecuencias de su aprobación o rechazo no puedan ser adecuadamente comprendidas.

De igual modo, hay que tener claro que las preguntas que se formulen en el caso de un referéndum propositivo, no deben ser muchas, ya que pueden llegar a confundir al electorado y llevar a votar negativamente la mayoría de las interrogantes, debido a la dificultad que genera la lectura y posterior pronunciamiento del ciudadano como ocurrió recientemente en Colombia e Italia; o que se desanimen y no asistan a sufragar en los casos en que el voto es voluntario, o en los casos en que si bien el sufragio es obligatorio no hay previstas sanciones por el incumplimiento de la imposición.

C. La importancia del uso de institutos de democracia directa en el mundo contemporáneo

El empleo de los institutos contribuye indudablemente a profundizar el proceso de democratización política. Por ello, es importante que los países de la región y del mundo, vayan incorporando los referidos institutos en sus ordenamientos institucionales, para poder utilizarlos cuando sea necesario y conveniente.

Lo verdaderamente trascendente es que el pueblo tiene la última palabra y la responsabilidad de las decisiones que adopte. Las naciones deben acostumbrarse a utilizarla para resolver las grandes cuestiones que las dividan, y de un sabio e inteligente empleo puede llevar a ser un factor que contribuya a fortalecer la unidad nacional.



XII. BIBLIOGRAFÍA

Actas de Sesiones de la Corte Electoral.

Arcos Ferrand, Luis: "Lección Inaugural en el curso de Derecho Constitucional de 1933, después de los sucesos políticos que son de notoriedad". Publicado en "Lecturas de Derecho Constitucional Uruguayo" de Héctor Gros Espiell. CEDECU, Serie Documentos, N° 1. Ingranusi Ltda. Montevideo, 1999.

Gros Espiell, Héctor: "El Ejercicio Directo de la Soberanía según la Constitución Uruguaya y la Corte Electoral". Trabajo inédito, preparado para el proyectado "Anuario N° 1 de la Corte Electoral del Uruguay".

Registro de Leyes y Decretos de la República Oriental del Uruguay.



LA REGULACIÓN DEL REFERENDO REVOCATORIO DE MANDATO EN VENEZUELA Y EN COLOMBIA

David Matheus Brito*

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 16 de junio 2008.

Revisión, corrección y aprobación: 09 de julio del 2008.

Resumen: El presente artículo describe y analiza la regulación constitucional, legal y jurisprudencial, de la revocatoria del mandato de los funcionarios de elección popular como mecanismo de participación política directa, tanto en Venezuela como en Colombia. Determina los elementos característicos en cada caso y, efectúa una comparación de ambas regulaciones; también establece sus diferencias esenciales.

Palabras claves: Referéndum / Democracia Directa / Consulta Popular / Revocatoria del Mandato / Puesto de elección popular / Venezuela / Colombia.

Abstract: This article describes and analyses the constitutional, statutory and case law regulations for recall elections as a mechanism of direct political participation, both in Venezuela and Colombia. It determines the characteristic features in each case and makes a comparison between both legal frames, establishing as well their essential differences.

Key words: Referendum / Direct democracy / Popular consultation / Recall election / Elective office / Venezuela / Colombia.

* Abogado (Universidad Santa María, Caracas: Venezuela); especialista en Derecho Administrativo (Universidad Católica "Andrés Bello", Caracas: Venezuela); actualmente en etapa de culminación de la Especialización en Derecho Constitucional y Parlamentario (Universidad Externado, Bogotá: Colombia). Se desempeña como Abogado Sustanciador en el Consejo Nacional Electoral de Venezuela. Es autor, entre otras publicaciones, del libro "Criterios Administrativos Sobre Impugnaciones de Procesos Electorales 1999 – 2005" Caracas: Vadell Hermanos, Editores. 2006; y del artículo "La Justicia Electoral en Venezuela" en la revista "Apuntes Electorales" del Instituto Electoral del Estado de México (IEEM). No. 29. Tercer trimestre de 2007. e-mail: davidmatheus@cantv.net.

I. EL REFERENDO REVOCATORIO DE MANDATO EN VENEZUELA

Uno de los aspectos más resaltantes que recoge la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) y que ha sido objeto de un prolijo análisis tanto por los autores, como por la jurisprudencia nacional, es el relativo al reconocimiento y al avance que se recoge en dicha carta magna con relación a los mecanismos de participación política. En tal sentido, tal y como lo expresa Pellegrino (2003, p. 457):

“No es sino a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que podemos afirmar que se consagra en nuestro sistema constitucional una democracia fundamentalmente participativa”.

Dentro de los mecanismos de participación política consagrados por la Carta Fundamental venezolana se encuentra incluido el referendo revocatorio de mandato, el cual según señala Ayala (2006, p. 2920): “se trata de una modalidad de participación política directa de los ciudadanos, en el control de la legitimidad de los funcionarios electos popularmente”.

Dicho tipo de referendo en Venezuela encuentra su consagración en el artículo 72 *eiusdem* de la siguiente manera:

“Todos los cargos y magistraturas de elección popular son revocables. Transcurrida la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria, un número no menor del veinte por ciento de los electores o electoras inscritos en la correspondiente circunscripción podrá solicitar la convocatoria de un referendo para revocar su mandato. Cuando igual o mayor número de electores o electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocación, siempre que haya concurrido al referendo un número de electores o electoras igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, se considerará revocado su mandato y se procederá de inmediato a cubrir la falta absoluta conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en la ley. La revocación del mandato para los cuerpos colegiados se realizará de acuerdo con lo que establezca la ley”.

Sin embargo, a pesar del avance que supuso el texto constitucional en la materia, desde la promulgación del mismo y hasta la fecha, no se ha dictado en Venezuela el respectivo entramado legal que desarrolle y regule el referendo revocatorio de mandato.



Si bien del artículo constitucional antes mencionado se puede extraer que la solicitud de un referendo revocatorio de mandato en Venezuela sólo procede cuando ha transcurrido la mitad del periodo del funcionario electo popularmente, siempre y cuando lo soliciten un número no menor del veinte por ciento de los electores inscritos en la correspondiente circunscripción y, que para considerar revocado un mandato deben haber concurrido al referendo un número igual o superior al veinticinco por ciento de los electores o electoras inscritos o inscritas, es evidente que la mencionada disposición constitucional necesariamente requería –y requiere– desarrollo legal que permita darle operatividad al precitado mecanismo de participación política.

Fue precisamente el escenario de inexistencia de texto legal que regule el referendo revocatorio de mandato el que se presentó en el año en el que se verificó el requisito de carácter temporal; previsto en el texto constitucional para activar el referendo revocatorio del Presidente de la República, situación que obligó a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sus sentencias N° 2073/2003 y N° 2341/2003, del 4 y 25 de agosto de 2003, respectivamente, facultar de manera extraordinaria al Consejo Nacional Electoral, es decir, al máximo organismo administrativo en materia electoral del país, para que dictara un cuerpo normativo tendente a regular el referendo revocatorio.

Esta facultad concedida en forma extraordinaria al Consejo Nacional Electoral, hasta tanto el parlamento emitiera la ley correspondiente, fue ratificada por la misma Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia identificada con el No. 2757/2003, del 23 de octubre de 2003, en la cual se dejó establecido:

“corresponde al Consejo Nacional Electoral, en tanto órgano encargado de ejecutar las normas constitucionales, legales y reglamentarias relativas a los referendos, dictar, sin menoscabo de la reserva legal, las reglas necesarias para el ejercicio efectivo del mencionado derecho constitucional, lo cual es posible al estar habilitado para interpretar la normativa electoral, es decir, en tanto tiene la potestad de optar por alguno de los sentidos que pueda justamente atribuírsele a los textos que lo vinculan, incluso, para integrar el ordenamiento jurídico ante las imprevisiones que, respecto de esta materia, adolezcan las normas previstas en las leyes vigentes (ver sentencias números 2926/2003, del 20.11 y 137/2003, del 13.02)”.

De igual forma, la habilitación extraordinaria otorgada al Consejo Nacional Electoral, ante la ausencia de textos legales, para dictar las normas tendentes a instrumentar el mecanismo del referendo revocatorio de mandato, fue reconocida igualmente por el mismo Tribunal

Supremo de Justicia, pero a través de la Sala Electoral, tanto en sentencia N° 72/2004, del 19 de mayo de 2004, como en fallo más reciente, identificado con el N° 53/2008, del 15 de abril de 2008, en el cual se reitera el criterio ya señalado y en que nuevamente se determina que el referido organismo tiene: "potestad reguladora de los referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular, hasta tanto la Asamblea Nacional dicte la respectiva ley que regule los referendos revocatorios".

Fue en ejecución de la atribución que le fue conferida ante la ausencia de ley que regulara el referendo revocatorio, que el Consejo Nacional Electoral, en el año 2003, emitió un conjunto de normas que regularon no sólo la convocatoria, sino también, la celebración y procedencia del mencionado mecanismo de participación política, teniendo siempre en cuenta la regulación constitucional, la cual *grosso modo* puede ser explicada de la siguiente manera:

En lo relativo a la solicitud del referendo revocatorio de mandato, de conformidad con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la solicitud de convocatoria del referido tipo de referendo se constituye, como ya se ha dicho, con la manifestación de voluntad de un número no menor al veinte por ciento de los electores inscritos en la circunscripción correspondiente, expresada después de transcurrida la mitad del periodo para el cual fue elegido el funcionario. Es decir, que la solicitud de referendo revocatorio de mandato se genera necesariamente con la manifestación de voluntad del referido número de electores y, bajo ningún respecto, con anterioridad a ésta.

Sin embargo, es evidente que para que se logre dar contenido a dicho derecho, es decir, lograr que se produzca la solicitud de referendo revocatorio, resultaba necesario que tanto la Administración Electoral, como los propios interesados, realizaran algunas actuaciones previas, las cuales fueron objeto de regulación en las normas dictadas por el Consejo Nacional Electoral como ente rector del Poder Electoral, una de las cinco ramas del Poder Público en Venezuela.

En este sentido, las normas que fueron dictadas por el Consejo Nacional Electoral regularon una etapa inicial, previa a la propia solicitud de referendo revocatorio de mandato, que permitía establecer o regular los mecanismos y las personas que participarían en todo el proceso del mencionado referendo. Así, se dejó establecido en la norma *in comento* que la posibilidad de solicitar tal tipo de referendo correspondía exclusivamente a los partidos políticos y a los electores, quienes en este último caso debían previamente constituirse como agrupación, a través del cumplimiento de determinados requisitos por ante el Consejo Nacional Electoral.



Con relación a la solicitud de referendo revocatorio propiamente dicha, y que se refiere a todo el proceso de la obtención de las manifestaciones de voluntad de los electores que desean revocar el mandato a un determinado funcionario de elección popular, con base en la normativa dictada, en el proceso de recolección de la voluntad para revocar, no participaba directamente la Autoridad Electoral, es decir, que ésta no otorgaba fe pública en la formación de la voluntad, ni en la identidad de los participantes.

En efecto y tal como ocurrió con el proceso de referendo revocatorio presidencial, la recolección de firmas de los electores que estaban a favor de revocar el mandato, descansaba en manos de los propios particulares o interesados, quienes a su vez, una vez que recolectaban las manifestaciones de voluntad, posteriormente las presentaban ante la Administración Electoral, a los fines de que ésta verificara la identidad y demás datos de quienes expresaron su voluntad de revocar el mandato del funcionario.

De igual forma, en las normas que fueron inicialmente dictadas por la Administración Electoral, se establecía que eran los propios interesados quienes determinaban los sitios o lugares en los cuales tendría lugar la recolección de manifestaciones de voluntad, existiendo igualmente la posibilidad de captación de manifestaciones de voluntad mediante recolectores móviles, denominados Recolectores Itinerantes.

Por otro lado, las normas preveían, como se ha dicho, una revisión posterior por parte de la Administración Electoral respecto a las manifestaciones de voluntad recolectadas por los interesados, a los fines de constatar la veracidad o identificación de los electores, así como también, su inscripción en el registro o censo electoral de la circunscripción correspondiente.

En caso de que se hubiese obtenido el mínimo de manifestaciones de voluntad requerido para la celebración del referendo revocatorio, las normas ya indicadas desarrollaban las subsiguientes etapas para que se llevara a cabo la votación del citado proceso de referendo. En dicha etapa se incluían, entre otras, la de publicación e impugnación del registro o censo electoral, tanto preliminar como definitivo, la propaganda y publicidad, así como los actos de votación, escrutinio y totalización, al igual que la emisión definitiva de los resultados; todo lo cual guarda relación con las etapas esenciales de todo proceso electoral.

Con posterioridad y, ante la experiencia que supuso el referendo revocatorio presidencial, así como también, en razón de que el texto legal aún no ha sido promulgado por el parlamento,

el Consejo Nacional Electoral en el año 2007, con miras en el cumplimiento del requisito temporal para solicitar referendos revocatorios a Gobernadores, Alcaldes y Legisladores de los estados, provincias o departamentos, procedió a realizar una modificación sustancial en el procedimiento para la solicitud y activación¹; normativa que aún se encuentra vigente y, que a grandes rasgos puede ser explicada de la siguiente manera:

Respecto a las actividades que previamente deben ser desarrolladas tanto por los interesados como por el Consejo Nacional Electoral, a los fines de que se active una solicitud de referendo revocatorio de mandato, no se presentaron mayores modificaciones.

Se ratificó, de esta manera, que en Venezuela las organizaciones con fines políticas y los electores –previamente constituidos bajo la modalidad de agrupación– pueden presentar la solicitud de activación de referendo revocatorio de mandato.

Sin embargo, en lo atinente a la recolección de las manifestaciones de voluntad para activar el referendo revocatorio de mandato se produjo un cambio importante e inclusive, trascendente, ya que la recolección de las mencionadas manifestaciones no seguiría en manos de los interesados sin intervención de la Administración Electoral, puesto que la normativa aprobada determinó que la voluntad de revocar, expresada por los electores, debía ser inequívocamente expresada ante funcionario –en este caso electoral, es decir, designado por el Consejo Nacional Electoral– que pudiera dar fe pública acerca de la identidad de quienes se presentan a manifestar su voluntad de revocar a un determinado funcionario o funcionaria, así como su inscripción en el Registro Electoral correspondiente.

Esto último supuso que en lo que respecta a las manifestaciones de voluntad, la verificación y el control de las mismas pasó de ser un control posterior de la Administración, a un control *in situ*, es decir, en el mismo momento en que los electores pretenden otorgar su

1 El Consejo Nacional Electoral dictó las siguientes Resoluciones: 1.- Normas para Regular el Procedimiento de Promoción y Solicitud de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (Resolución No. 070413-347, del 13 de abril de 2007. Gaceta Electoral No. 373, del 7 de mayo de ese mismo año); 2.- Normas para la Constitución y Registro de las Agrupaciones de Ciudadanas y Ciudadanos que Participarán en los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargos de Elección Popular (Resolución No. 070207-047, de fecha 07 de febrero de 2007. Gaceta Electoral No. 358, del 14 de febrero de 2007); 3.- Normas para Regular los Referendos Revocatorios (Resolución No. 070327-341, del 27 de marzo de 2007. Gaceta Electoral N° 369, de fecha 13 de abril del mismo año); 4.- Normas para Regular el Acto de Recepción de Manifestaciones de Voluntad para la Solicitud de Referendos Revocatorios (Resolución No. 070516-659, del 16 de mayo de 2007. Gaceta Electoral No. 376, del mismo mes y año); 5.- Normas para Regular el Funcionamiento del Punto de Recepción de las Manifestaciones de Voluntad para Solicitar Referendos Revocatorios. (Resolución No. 070516-658, del 16 de mayo de 2007. Gaceta Electoral No. 376, del 28 de mismo mes y año).



manifestación a favor de la revocatoria de mandato se verifica su identidad, su condición de elector y su vinculación en el plano eleccionario con el funcionario cuyo mandato se pretende revocar, sin necesidad de que exista un análisis, estudio o verificación posterior.

Por otro lado, las normas establecieron que, contrario a lo que estaba vigente hasta ese momento, el Consejo Nacional Electoral sería el órgano competente encargado de establecer expresamente no sólo el lapso para la recolección de las manifestaciones de voluntad que conforman la solicitud del mandato revocatorio, sino también, los sitios de recolección de tales respaldos, coincidiendo los mismos con los centros de votación previstos para las elecciones y que en Venezuela son, en grado sumo, institutos de enseñanza; eliminándose, por lo demás, los denominados Recolectores Itinerantes.

Finalmente, en cuanto a la etapa de celebración del proceso de referendo propiamente dicho, en caso de que procediera por cumplirse con los requisitos previstos para ello, las normas vigentes no establecieron cambios sustanciales en este aspecto, aunque recogió algunas precisiones que pueden ser objeto de mención, tal y como sería, por citar sólo una, el acortamiento del periodo de campaña o publicidad.

Expuesto lo anterior, es imprescindible advertir que la regulación del referendo revocatorio en Venezuela no se agota *per se* en el cuerpo de normas que emitió en su oportunidad el Consejo Nacional Electoral, puesto que la propia Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia a través de acciones de interpretación constitucional, se ha venido encargando de establecer elementos y aspectos indispensables y esenciales en la regulación del precitado mecanismo de participación política.

De manera que puede afirmarse en forma categórica, que la regulación del referendo revocatorio de mandato en Venezuela no se limita en la actualidad, única y exclusivamente a la estructura normativa que ha emitido el Consejo Nacional Electoral, conforme a la potestad que de manera extraordinaria le fue conferida, sino que resulta vinculante e influye de manera directa, la regulación judicial que sobre el tema ha efectuado el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, según se verá de seguida. Cabe destacar que la interpretación que ha venido dando la máxima instancia judicial constitucional del país, no sólo fue recogida en la modificación normativa que acometió el Consejo Nacional Electoral en el año 2007, sino que tendrá que necesariamente ser asumida en el texto legal que en definitiva sea dictado para regular el referendo revocatorio de mandato en Venezuela.

Una de las sentencias que resulta fundamental en materia de referendo revocatorio de mandato en Venezuela es, sin lugar a dudas, la que emitiera la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia identificada con el N° 1139/2002, del 5 de junio de 2002. En este fallo –cuyos criterios quedaron ratificados en sentencia de la misma instancia judicial N° 658/2003, del 4 de abril de 2003, así como en la N° 3356/2003, del 3 de diciembre de ese mismo año, al igual que en la N° 2432/2003, del 29 de agosto de 2003– se declaró que el referendo revocatorio de mandato es un mecanismo de participación política cónsono con los principios de soberanía popular, y gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables establecido en la propia carta fundamental venezolana.

Asimismo, la Sala Constitucional en la sentencia *in comento*, precisó que el referendo revocatorio de mandato sólo puede tener su origen en una iniciativa popular y bajo ningún supuesto, en la iniciativa de personas jurídicas, sean públicas o privadas: “dado que esta última posibilidad no se corresponde con la *ratio* de la institución, cual es, que el cuerpo electoral que eligió considere conveniente someter a revisión la actuación de sus representantes”.

Por otro lado, ratifica la sentencia que se invocó inicialmente, la oportunidad para que pueda ser solicitado el mecanismo de participación política analizado, ya que conforme se expone en el precitado fallo: “*el referéndum revocatorio sólo puede efectuarse una vez transcurrido la mitad del período para el cual fue elegido el funcionario o funcionaria*”; cómputo que se efectúa a partir de la toma de posesión del cargo y no de cualquier otro acto electoral previo. Esto último quedó ratificado además en la sentencia de la misma Sala, identificada con el N° 1087/2004, del 4 de junio de 2004.

En otro orden de ideas, en cuanto a las posibilidades para solicitar el referendo revocatorio del mandato de un funcionario de elección popular en un mismo periodo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se encargó de delimitar que no se podrá hacer más de una solicitud de revocatoria en un mismo mandato o periodo de ejercicio del funcionario, en aquellos casos en los cuales la solicitud de referendo revocatorio hubiese sido declarada procedente, pues en caso contrario, es decir, que no hubiese cumplido con las exigencias o requisitos, tal solicitud no podrá considerarse válida y, por ende, no podrá surtir efectos jurídicos, pudiendo en estos casos, promoverse una nueva solicitud (Sentencias de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1139/2002 del 5 de junio de 2002, y N° 2432/2003, del 29 de agosto



de 2003, ambas aludidas anteriormente, así como también, en fallos N° 2758/2003, del 23 de octubre de 2003 y N° 502, del 5 de abril de 2004).

Finalmente, la jurisprudencia interpretativa citada anteriormente, destaca que una vez que el Consejo Nacional Electoral verifica el cumplimiento de las condiciones relativas a que haya transcurrido, al menos, la mitad del período para el cual se había elegido al funcionario o funcionaria, y que un número no inferior del veinte por ciento (20%) de los electores inscritos en el Registro Electoral en la correspondiente circunscripción así lo pidiesen; el máximo organismo electoral deberá convocar al referendo revocatorio solicitado, fijando la oportunidad de su celebración y organizando, dirigiendo y supervisando los comicios correspondientes.

La sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia N° 1139/2002, del 5 de junio de 2002, ya citada, establece igualmente que celebrado el referendo revocatorio de mandato de un funcionario de elección popular, este procederá cuando se verifiquen las dos condiciones previstas en el artículo 72 constitucional: 1) que igual o mayor número de electores y electoras que eligieron al funcionario o funcionaria hubieren votado a favor de la revocatoria y; 2) que haya concurrido al referendo un número de electores y electoras igual o superior al veinticinco por ciento de las electoral y electores inscritos para el momento de la celebración de los comicios referendarios. Lo anterior, por lo demás, fue ratificado en decisión de la mencionada corporación identificada con el N° 137/2003, del 13 de febrero de 2003, ya citada.

De igual forma, la anterior interpretación se reiteró, una vez más, en el fallo de la misma instancia judicial identificado con el N° 2750/2003, del 21 de octubre de 2003, dejando sentado al respecto que:

*“En el referido artículo 72 del Texto Fundamental se prevé que al menos el:
a) 20% de electores inscritos en la circunscripción de que se trate solicite la convocatoria a referendo; b) que al menos participe en el referendo un 25% de los electores inscritos para que pueda ser válido.*

Se establecen, así, un porcentaje mínimo para solicitar el referendo y uno para que pueda tomarse en cuenta el resultado del mismo, con lo que aunque hubiera sido convocado correctamente, no tendrá valor alguno si existe escasa participación. Esto último, sin duda, es una forma de evitar que pueda ser revocado el mandato de un funcionario electo con base en el resultado de un referendo con alta abstención.

El artículo 72 también dispone que sólo se revocará el mandato del funcionario si votan a favor de ello al menos una cantidad de personas igual al número de quienes lo eligieron en su momento, como una manera de impedir que funcionarios que alcanzaron su puesto con altos porcentajes de apoyo popular puedan perderlo por simple mayoría”.

Con relación a si el porcentaje de electores, requerido para solicitar la convocatoria de referendo revocatorio, se refiere a la cantidad de electores inscritos en registro o censo electoral para el momento de la solicitud o por el contrario, a los que estaban inscritos para el momento de la elección del mandatario correspondiente, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N° 2432/2003, del 4 de abril de 2003, ya comentada, reiteró que:

“El derecho al voto en el proceso referendario, máxima expresión de este mecanismo de participación popular, determina los sujetos con legitimación para la iniciativa de convocatoria a referendo, por lo que, de acuerdo con el principio que se sentó en dicha sentencia, se entienden legitimados para la solicitud de convocatoria a referendo revocatorio los electores que estuvieron inscritos al momento del ejercicio de ese derecho electoral, es decir, al momento de la iniciativa, en la circunscripción electoral correspondiente”.

Lo cual quedó nuevamente asentado en el mencionado fallo N° 2750/2003, del 21 de octubre de 2003:

“Se refiere al porcentaje de personas que estén inscritas en el momento de cada acto, bien sea para solicitar la convocatoria (para lo que hará falta un mínimo del 20%) o para formar el número mínimo de votantes que dé valor al resultado del referendo (que debe ser del 25%). Ninguna importancia tiene, a estos efectos, el número de electores inscritos para la fecha de la elección del funcionario (...)

El accionante dejó clara su interpretación: que sólo debería tomarse en cuenta el número de personas que originalmente podrían haber participado. Es más, de manera vacilante –pues en algunos párrafos le da importancia y en otros no- hizo ver que ni siquiera deberían solicitar referendo ni participar en él quienes se abstuvieron en su oportunidad, como si el desinterés o imposibilidad del pasado les inhabilitara para el futuro.

Esta Sala no puede compartir ese criterio, pues hacerlo implicaría desconocer el derecho a la participación ciudadana. Cualquiera que haya sido la razón para no estar inscrito en el registro electoral en el momento de la elección o sin importar si la persona que pudo votar no lo hubiera hecho –por el motivo que fuese- lo cierto es que el referendo revocatorio tiene su causa en el deseo de una parte de la población en que un funcionario electo deje de ejercer un cargo. Ese ánimo,



por supuesto, puede tenerlo cualquiera que sea elector para la fecha en que se efectúe la solicitud o se haga el referendo.

En el fondo de todo parece estar la convicción de que sólo puede revocar un mandato aquél que lo dio. De otra manera no se entiende cómo el recurrente ha afirmado que quienes se abstuvieron de votar en su momento deben asumir las consecuencias de su omisión.

Sin embargo, de ser así sólo podrían votar quienes a su vez votaron a favor del funcionario, que de esa forma le retirarían la confianza que depositaron en él. El resto de la población -los que no podían votar, los que se abstuvieron, o los que votaron por otro- jamás habrían dado su apoyo, por lo que tampoco tendrían que retirárselo. Eso constituiría una forma de asimilar el mandato político al mandato del Derecho Común, con el que en realidad no guarda mayor relación. No es difícil entender -y cree la Sala que nadie seriamente ha defendido esa concepción- que sería absurdo pensar de esa manera, empezando porque el secreto del voto impide saber quiénes dieron al funcionario la mayoría suficiente para obtener el cargo. Pero al igual que es absurdo ello, también lo es limitar el derecho a quienes hayan votado, así sea en contra”.

Criterio, que a su vez, ratificó una vez más la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia N° 1087/2004, del 4 de junio de 2004, ya referida, así como también, en la sentencia N° 1366/2004, del 20 de julio de 2004; al igual que en sentencia N° 967/2005, del 26 de mayo de 2005, así como en la N° 4295/2005, del 12 de diciembre de 2005.

En otro aspecto relativo a la regulación del referendo revocatorio de mandato, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia estableció, como condición adicional a las dos que han sido expuestas para la procedencia de la revocatoria de mandato de un funcionario o funcionaria, conforme a lo previsto en el artículo 72 constitucional, que los votos a favor de revocar al funcionario deben ser superiores a los votos a favor de la no revocatoria. En este sentido, en la precitada sentencia N° 2750/2003, del 21 de octubre de 2003, ratificada igualmente con el fallo N° 3430/2003, del 5 de diciembre de 2003, se estableció:

“Son las exigencias de la democracia: las mayorías deben prevalecer, sin que constituya olvido de las minorías, por lo que el Constituyente no quiso que se produjese la revocatoria de un mandato político, a menos que fuera evidente no sólo una mayoría en contra del funcionario electo, sino una mayoría superior a la que le permitió llegar a ocupar su cargo. Se trata de una especie de relegitimación del funcionario y “en ese proceso democrático de mayorías, incluso, si en el referendo obtuviese más votos la opción de su permanencia, debería seguir en él, aunque voten en su contra el número suficiente de personas para revocarle el mandato” (Subrayado de esta decisión) (...)

congruente con los principios democrático, del pluralismo político y de la primacía de los derechos humanos que constituyen, de acuerdo con el artículo 2 constitucional, valores superiores del ordenamiento jurídico, a todo proceso referendario que vaya a realizarse con fundamento en el artículo 72 de la vigente Constitución, previo cumplimiento de los requisitos exigidos para ello, podrán concurrir tanto los electores que deseen manifestar su voluntad de revocar el mandato conferido a un determinado funcionario de elección popular, como aquellos que desean manifestar su voluntad de que el mismo permanezca en el ejercicio de sus funciones, pues tanto unos como otros tienen, por ser iguales ante la ley, el derecho constitucional a expresarse en forma libre y soberana por una u otra opción.

Igualmente, en cuanto a la consecuencia jurídica que debe seguirse al hecho de que los votos en contra de la revocatoria del mandato sean superiores a los votos a favor de dicha revocatoria, aun en el supuesto de que éstos resultasen ser más que los obtenidos por el funcionario al momento de ser elegido mediante el sufragio, de la sentencia antes citada se desprende que tal consecuencia no puede ser otra que la confirmación (relegitimación) del funcionario por los electores en el cargo cuyo mandato pretendió ser revocado por otro sector de la población con derecho al sufragio, por ser la misma cónsona con la regla de la mayoría, inherente al principio democrático consagrado en el ya mencionado artículo 2 de la Norma Fundamental, y congruente con la propia norma del artículo 72 constitucional, que si bien se limita a establecer el número de votos necesarios para que opere la revocatoria del mandato, en modo alguno puede interpretarse en el sentido de desconocer o negar la posibilidad de que tal número de votos sea superado por los depositados en contra de tal revocatoria”.

II. LA REVOCATORIA DE MANDATO EN COLOMBIA

En el caso de Colombia, la revocatoria de mandato tiene en palabras de Hernández (2000, p. 15): *“una doble característica. Es un derecho político fundamental de carácter constitucional y es un deber de rango constitucional”.*

La revocatoria del mandato en Colombia encuentra regulación expresa en la Constitución Política (1991), específicamente en los artículos 40.4 y 103, los cuales establecen:

“Artículo 40: Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

- 1. Omissis.*
- 2. Omissis.*
- 3. Omissis.*
- 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.*



Artículo 103: Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará”.

Uno de los elementos diferenciadores entre la revocatoria de mandato en Colombia y el referendo revocatorio de mandato en Venezuela se encuentra en la fuente que determina los requisitos esenciales para la activación o procedencia del referido mecanismo de participación política, ya que mientras en este último país ello está consagrado por el Constituyente, en Colombia por el contrario, ello queda a potestad del legislador. En este orden de ideas, en la actualidad en Colombia -a diferencia de lo que ocurre en Venezuela- sí existe un cuerpo legal que desarrolla y establece el mecanismo para poder activar la revocatoria de mandato: La Ley 131 (1994) por el cual se reglamenta el voto programático, y la Ley 134 (1994), por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana; ambos instrumentos modificados, a su vez, mediante la Ley 741 (2002).

De manera que en Colombia, a diferencia de lo que ocurre en Venezuela, es el Legislador –y no el Constituyente– quien establece no sólo la parte procedimental del mecanismo de participación política en estudio, sino que establece adicionalmente algunos elementos esenciales para su procedencia, como por ejemplo, la oportunidad para su solicitud, pues mientras en Venezuela constitucionalmente sólo procede después de la mitad del periodo del funcionario, en Colombia conforme a la ley, debe necesariamente haber transcurrido no menos de un año, contado a partir del momento de la posesión del funcionario.

Otro aspecto diferenciador que merece la pena resaltar del caso colombiano con relación al caso venezolano, es el referido al ámbito de aplicación, pues en Venezuela la revocatoria de mandato es aplicable a cualquier cargo de elección popular, mientras que en Colombia tal mecanismo sólo se puede intentar en contra de los Gobernadores y Alcaldes. En tal sentido, Reyes (2005, p. 659), al definir la revocatoria de mandato señala que: *“Es un derecho político, por medio del cual los ciudadanos dan por terminado el mandato conferido a un gobernador o a un alcalde”.*

Por otro lado, se observa que las causas para solicitar y, por ende, poder activar la revocatoria de mandato en Colombia –contrario a lo que ocurre en Venezuela, en la cual no existe causa expresamente contemplada para ello– tiene como fundamento principal el

incumplimiento del programa de gobierno, ello como consecuencia del establecimiento a nivel constitucional del voto programático.

En tal sentido se evidencia que en Colombia la revocatoria de mandato está estrechamente vinculada con el denominado voto programático previsto en el artículo 259 de la Constitución Política. En tal sentido, la Corte Constitucional de Colombia en sentencia C-011/94, del 21 de enero de 1994, dejó claramente establecido al respecto:

“El voto programático es una expresión de la soberanía popular y la democracia participativa que estrecha la relación entre los elegidos (alcaldes y gobernadores) y los ciudadanos electores. Al consagrar que el elector impone al elegido por mandato un programa, el voto programático posibilita un control más efectivo de los primeros sobre estos últimos. La posibilidad de la revocatoria del mandato es entonces la consecuencia de esa nueva relación consagrada por la Constitución de 1991”.

Es necesario destacar, sin embargo, que a pesar de que inicialmente se establecía como única causal para solicitar la revocatoria de mandato el incumplimiento del voto programático, con posterioridad se recogió en la normativa vigente como otra de las causales para la solicitud de dicho mecanismo de participación política, la insatisfacción general de los ciudadanos respecto de la gestión de sus gobernantes.

En cuanto al procedimiento para solicitar y activar una revocatoria de mandato en Colombia se observa:

Un grupo de ciudadanos igual al número que represente al menos el 40% de los votos que obtuvo el gobernante respectivo, sea Gobernador o Alcalde, deberá solicitar ante la Registraduría del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato. El memorial de solicitud de convocatoria para pronunciamiento popular acerca de la revocatoria deberá sustentar las razones que la animan.

Habría que indicar que, con anterioridad, el porcentaje de ciudadanos que podía solicitar la revocatoria de mandato debía provenir de quienes hubiesen sufragado en la jornada que había escogido el mandatario, estando por tanto excluidos de tal derecho los nuevos electores. Ello era interpretado así por leyes anteriores y fue declarado exequible por la Corte Constitucional, la cual en la aludida sentencia C-011/94, del 21 de enero de 1994, dejaba sentado:

“El voto programático garantiza la posibilidad de la revocatoria del mandato de



alcaldes y gobernadores en particular si éstos incumplen con su programa. Esta revocatoria del mandato es la consecuencia lógica del derecho de participación del ciudadano en el ejercicio del poder, como lo dispone el artículo 40 superior. En el caso del voto programático es necesario dilucidar quién impone el mandato a fin de determinar quién puede revocar a gobernadores y alcaldes. En efecto, quien ha otorgado el mandato es quien puede revocar al mandatario, puesto que el mandato es una relación de confianza fundada en el principio de la buena fe, por medio de la cual una persona -el mandante- logra hacerse presente en donde no puede estarlo, por medio de otra persona -el mandatario-. La posibilidad de excluir del procedimiento de revocatoria a quienes no participaron en la elección no es entonces una sanción a quienes no votaron, puesto que en Colombia el voto es libre; esa exclusión es simplemente el corolario del tipo de relación que, conforme al artículo 159, se establece entre gobernadores y alcaldes y quienes los eligieron, y un estímulo a la participación ciudadana”.

Sin embargo, a pesar de que dicho criterio se reiteró en sentencia C-180/94 del 14 de abril de 1994, posteriormente fue abandonado en la sentencia C-179/02, del 12 de marzo de 2002, en la cual la mencionada corporación interpretó:

“Dado que se gobierna para todos los habitantes del departamento o municipio y que la gestión del burgomaestre o del gobernador alcanza a todos, el control sobre esta actividad gubernamental compete igualmente a todos los ciudadanos. Ciertamente, si la soberanía radica en el pueblo de manera tal que cada ciudadano es el titular de una porción de ella, como lo expusiera originalmente Rousseau, el hecho de no participar en una elección no puede hacer perder al ciudadano su condición a efectos de excluirlo de los mecanismos de participación. En cuanto ciudadano, que sigue siéndolo, y por tal depositario de la soberanía, continua como titular de todos los derechos políticos, entre ellos el de participar en el ejercicio del control político a través del mecanismo de la revocatoria. Limitar el alcance del derecho a esta forma de control político acudiendo al argumento según el cual sólo los que sufragaron en la elección del mandatario le confirieron mandato, es traer al derecho público, sin fundamento alguno, la figura del mandato del derecho privado en la cual los intereses en juego son únicamente los de los contratantes - mandante y mandatario -. El derecho público que regula relaciones jurídicas en las cuales siempre subyace el interés general, no puede transmutar la figura sin variaciones, pues por encima de la relación estrictamente personal entre el elector y el elegido, se superponen los intereses de todos. Adicionalmente, contribuye a reforzar la argumentación anterior el hecho evidente de que no todos los que no participan en unas elecciones dejan de hacerlo por voluntad propia. Piénsese en los jóvenes que adquieren la ciudadanía con posterioridad a la jornada electoral en la que resulta elegido el mandatario cuya revocatoria posteriormente se va a decidir; o en los ciudadanos que por

cualquier otra circunstancia constitutiva de fuerza mayor tampoco pudieron hacerlo; o simplemente en aquellos que por no estar en el lugar en la fecha de los comicios no tuvieron la oportunidad de depositar su voto. Todos ellos quedarían también excluidos de participar en la jornada en que se decidiera la continuidad del burgomaestre o del gobernador, sacrificio este que la Corte encuentra desproporcionado e injustificado de cara al principio expansivo de la democracia participativa a que se ha aludido (...)

Finalmente, si como lo enuncia el artículo 258 superior “el voto es un derecho y un deber ciudadano”, no se entiende como a partir de la interpretación de una norma aislada del texto constitucional pueda restringirse tal derecho y obstaculizarse tal deber. En tal virtud, la Corte cambia la jurisprudencia antes sentada en torno a la titularidad del derecho a participar en la jornada electoral que decide la revocatoria de alcaldes y gobernadores, pues estima que este es un derecho universal, como por regla general lo es todo tipo de sufragio en Colombia, y con base en esta consideración adelantará el examen de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria que le ha sido remitido para control previo”.

Por otro lado, recibida o radicada el memorial de solicitud, la Registraduría Nacional la aprobará y expedirá la respectiva certificación, informando, dentro de los cinco días siguientes, al respectivo funcionario. Asimismo dicha corporación convocará a los electores para que emitan pronunciamiento sobre la revocatoria, dentro de un término no superior a dos meses siguientes a la emisión de la respectiva certificación.

Con respecto a la procedencia de la revocatoria de mandato, esta operará si la mitad más uno de los votos de los electores que concurren votan a favor, siempre y cuando el número de sufragios no sea inferior al 55% de la votación válida emitida el día en que se eligió al mandatario respectivo.

Finalmente, habría que señalar que en Colombia, a pesar de estar establecida la revocatoria de mandato desde el año 1991, no existe hasta la presente fecha un caso en el cual se hubiese producido o activado dicho mecanismo, mientras que en Venezuela no sólo en el año 2003 se llevó a cabo el referendo revocatorio del Presidente de la República, sino que con posterioridad, en el año 2005, se celebraron un total de 9 referendos revocatorios en contra de Alcaldes –de un total de 335 Alcaldes que conforman la estructura municipal del país– habiéndose revocado efectivamente el mandato a un total de 4 Alcaldes.

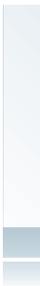


LITERATURA CONSULTADA

- Ayala, C. El referendo revocatorio de los funcionarios de elección popular en Venezuela. *Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Tomo II. Pp. 2919 - 2985. Madrid: Editorial Aranzadi, S. A. Madrid, 2006.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. (1999). *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela*, 36.860, diciembre 30, de 1999.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Gaceta Constitucional*, 116, julio 20, de 1991.
- Hernández, P. *El referendo en Colombia. Una dualidad entre norma y realidad*. Bogotá: Fundación Instituto de Administración Pública –IDAP–, 2000.
- Ley 131 (1994). *Diario Oficial*, 41.351, mayo 9 de 1994.
- Ley 134 (1994). *Diario Oficial*, 41.373, mayo 31 de 1994.
- Ley 741. (2002). *Diario Oficial*, 44.823, junio 4 de 2002.
- Pellegrino, C. Una introducción al estudio del referendo como mecanismo de participación ciudadana en la Constitución de 1999. *El derecho público a comienzos del siglo XXI. Estudios en Homenaje al profesor Allan R. Brewer Carías*. Tomo I. Pp. 441- 483. Madrid: Civitas Ediciones, S. L., 2003.
- Reyes, G. *El nuevo orden político y electoral en Colombia*. Bogotá: Konrad –Adenauer– Stiftung, 2005.



Reseña
BIBLIOGRÁFICA





Sobrado González, Luis Antonio. **Democratización Interna de los Partidos Políticos en Costa Rica.** Cuaderno de Ciencias Sociales 146. San José: FLACSO, 2007. 117 p.



El principio democrático, base del sistema de gobierno costarricense, garantiza la participación de la ciudadanía en las decisiones sobre asuntos públicos. De conformidad con el diseño constitucional, los partidos políticos son sujetos esenciales en el funcionamiento del Estado pues poseen el monopolio en la nominación de candidaturas a los cargos representativos, de manera que actúan como intermediarios entre el gobierno y los gobernados. Por ende, es necesario que los partidos políticos partan de una base democrática, es decir, que a nivel interno se garantice un amplio margen de participación de sus miembros en la integración de los órganos partidarios y en la postulación de los candidatos a cargos de elección popular.

El Dr. Sobrado González, profesor universitario y actual Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, aborda el tema de la democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica desde tres ejes: el marco normativo, el estado de la cuestión en el debate académico y político y la reforma electoral. Asimismo, hace énfasis en el desarrollo de la jurisprudencia electoral sobre este tema y anexa las resoluciones relevantes sobre esa materia.

El análisis normativo explica la reforma realizada en 1997 a los artículos 95 y 98 constitucionales, que reconoció la base asociativa de los partidos políticos y definió como regla de principio la obligación de que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos. En igual sentido, analiza los artículos del Código Electoral que desarrollan los preceptos constitucionales y definen la estructura mínima de las agrupaciones políticas. El autor explica cómo se pasó de un modelo de desregulación absoluta de la actividad interna de los partidos políticos a un esquema de regulación mínima. Dicho cambio ha implicado una ardua labor de la justicia electoral que debe propender al equilibrio entre la autonomía partidaria y el principio democrático.

Conforme al mandato constitucional atribuido al Tribunal Supremo de Elecciones, en orden a vigilar los actos relativos al sufragio, así como los procesos internos de designación de candidaturas y de los puestos dentro de la organización partidaria, ese Tribunal ha asumido, en los últimos años, un papel protagónico para la tutela del principio de democrático en la vida

interna de los partidos. De ahí que el autor analice el aporte de la justicia electoral en esta materia y resalte algunas de sus resoluciones emblemáticas.

Constituye un hito en este tema el establecimiento, vía jurisprudencia, del amparo electoral como mecanismo idóneo para la tutela de los derechos fundamentales de naturaleza político-electoral, pues ha resultado ser un instrumento ágil para garantizar el restablecimiento del afectado en el pleno goce de esos derechos. El amparo electoral puso freno a los actos arbitrarios de los partidos políticos, tradicionalmente fraguados en el seno de una oligarquía partidaria, pues protege el derecho de participación política de todos los militantes.

En igual sentido, destaca la definición jurisprudencial de reglas generales sobre la organización partidaria, tendientes a garantizar el funcionamiento democrático de los partidos políticos. El autor señala varias de esas reglas, entre las cuales detalla: la imposibilidad de realizar designaciones vitalicias de la élite dirigente y, consecuentemente, la obligatoriedad de que los partidos políticos definan en sus estatutos el plazo de nombramiento de sus autoridades –el cual no podrá ser mayor de cuatro años–, el procedimiento de renovación de éstas y la imposibilidad de las asambleas de dejar sin efectos las candidaturas propuestas mediante consulta popular, lo que permite que la voluntad de las bases partidarias no pueda ser ignorada por los órganos partidarios, aunque fuera la máxima asamblea partidaria.

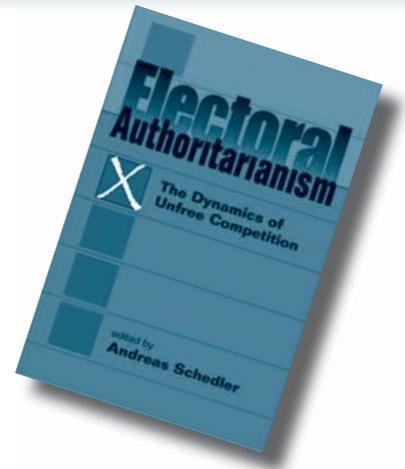
Asimismo, el Tribunal Supremo de Elecciones, en la valoración de casos concretos, ha calificado de irrazonables ciertos actos normativos o prácticas restrictivas de los partidos políticos, debido al efecto antidemocrático que los acompaña. También ha dispuesto que resultan irrazonables las sumas altas de inscripción de precandidaturas y la exigencia de plazos de militancia desproporcionados y arbitrarios para poder aspirar a candidaturas. Aunado a lo anterior, ha prohibido la utilización de poderes especiales en asambleas, por el impacto restrictivo en la participación real y efectiva de los miembros de la organización y por propiciar prácticas antidemocráticas. Concluye el autor este repaso jurisprudencial con el reconocimiento de la garantía del 40 % de participación femenina, alcanzado al instituir la obligación de los partidos políticos de incluir en sus estatutos el mecanismo que asegure ese porcentaje de participación en la estructura partidaria y en las listas para los puestos de elección popular.

El autor recomienda que la reforma electoral eleve a rango legal la comentada jurisprudencia del Tribunal, en tanto ha otorgado vigencia al principio democrático a lo interno de los partidos políticos. Respecto a este punto, la legislación electoral requiere una revisión permanente con el fin de adecuarla a la realidad política. No obstante, esta necesidad de revisión se contrasta con la carencia del desarrollo del tema en el ámbito académico y político. Al respecto menciona la “Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia” elaborada por el Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible en el año 2001, el cual evalúa nuestro sistema de partidos políticos como de “cumplimiento medio” en el nivel de democratización. Dicho estudio achacaba el rol pasivo del Tribunal Supremo de Elecciones sobre el tema, actitud que, según se indicó, cambió radicalmente en los últimos años.

Wendy González Araya



Andreas Schedler (editor). **Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition**. Londres y Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2006, 267 pp. ISBN-10:1-58826-440-8.*



Los años'90 se caracterizaron por el optimismo democrático estimulado por la denominada "tercera ola". Sin embargo, también hubo algunas advertencias sobre oleadas inversas de regresión autoritaria. De hecho, un número considerable de viejas autocracias persistieron sin alteraciones significativas, pese a lo que sucedía en el entorno. Por otra parte, numerosos procesos de transición que en un inicio contaron con elecciones libres y competitivas, posteriormente degeneraron hacia nuevas formas de autoritarismos con distintas fachadas. De esa manera se estableció lo que, según los autores del libro reseñado, actualmente representa el típico modelo de régimen político en el mundo en vías de desarrollo: el autoritarismo electoral.

Los autoritarismos electorales no son democracias, aunque permitan el juego multipartidista en elecciones regulares para la designación de los cargos ejecutivos y legislativos. Quebrantan los principios de libertad y transparencia al convertir las elecciones en instrumentos para el régimen autoritario en lugar de instrumentos para la democracia. Debido a su extraña mezcla de instituciones democráticas con prácticas autoritarias, estos regímenes no calzan en las categorías tradicionales utilizadas en política comparada. La noción de autoritarismo electoral toma en serio tanto la cualidad autoritaria de esos regímenes como los procedimientos electorales que ponen en práctica. Sirve, de esa manera, para distinguirlos de las democracias electorales (que sin llegar a ser plenas democracias liberales, celebran elecciones libres y justas) y de las autocracias cerradas (que reniegan de los mecanismos electorales para la designación de los gobernantes).

Los regímenes de autoritarismo electoral presentan el entramado institucional básico de las democracias representativas. Aunque ninguna de esas instituciones constituya efectivos contrapesos al poder, todas representan potenciales focos de disidencia y conflictos. En estos regímenes se asume que el principal sitio de contestación es la arena electoral. Al designar las elecciones como elemento clave para la definición de una particular categoría entre los regímenes no democráticos, se pone de manifiesto su utilización como herramientas del propio autoritarismo. En estos regímenes las elecciones son algo más que rituales de aclamación, pues forman parte del juego político.

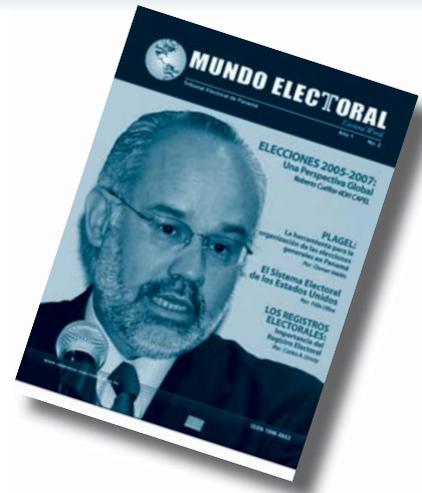
* Reseña publicada en la Revista América Latina Hoy, No. 45, 2007

El libro se organiza en cuatro temas importantes a fin de estudiar el autoritarismo electoral: los desafíos metodológicos, las características del régimen y sus actores, las características de las elecciones y los cambios en las relaciones de poder. En el capítulo 1, Andreas Schedler defiende la utilidad teórica y empírica del concepto de autoritarismo electoral, mientras presenta las principales circunstancias que le han ido configurando. En el capítulo 2, Gerardo Munck plantea la discusión metodológica en términos de identificar el autoritarismo electoralista como una categoría entre los polos de democracia y dictadura, para lo cual sugiere la construcción sistemática de puntos de medición ubicados en relaciones explícitas de diferencia y equivalencia conceptual. Jonathan Hartlyn y Jennifer McCoy explican, en el capítulo 3, los desafíos que presenta la evaluación de elecciones. En el capítulo 4, Joy Langston estudia las divisiones elitistas en el Kuomintang taiwanés y el PRI mexicano, recalcando la capacidad de la competencia electoral para crear divisiones entre las élites gobernantes. En el capítulo 5, dedicado a la dinámica de la coalición opositora en el África Sub-sahariana, Nicolas van de Walle analiza la relación entre la cohesión del régimen y la cohesión de la oposición como un juego en donde rápidamente se puede cambiar de una situación de equilibrio autoritario, donde el régimen está unido y la oposición fragmentada, hacia una situación democratizante en la que el régimen se descompone y la oposición se une.

En el capítulo 6, William Case trata el tema del autoritarismo electoralista en el sudeste asiático; cuando estos regímenes son sometidos a presión, por ejemplo ante crisis económicas, los gobiernos pueden responder con pericia –con inteligencia, previsión y empatía- o pueden responder torpemente –con estupidez, miopía y arrogancia-. De ello dependerá en buena medida la subsistencia del régimen. En el capítulo 7 Mark Thompson y Philipp Kuntz se preguntan sobre los cálculos que conducen a los regímenes autoritarios a intentar robar una elección que probablemente pierdan; concluyen que es más posible que el gobernante caiga en la tentación del fraude electoral cuando tiene rasgos cercanos al sultanismo, bajo un régimen altamente represivo, escasamente institucionalizados y en el que los gobernantes tienen mucho que perder a nivel personal si dejaran el poder. En el capítulo 8 John F. Clark examina las condiciones electorales que promueven la intromisión de los militares en los regímenes autoritarios del África Sub-sahariana. En el capítulo 9 Staffan I. Lindberg, quien estudia los recursos y consecuencias de las acciones de la oposición en los regímenes autoritarios electorales de esa misma región, concluye que no es el boicot ni la protesta, sino la participación y aceptación del resultado electoral, el que puede asociarse empíricamente con la transformación de autocracias electoralistas en democracias por medio de sucesivas elecciones multipartidistas. Lucan A. Way, autor del capítulo 10, plantea que, como ocurre con la democracia, un estado fuerte resulta esencial para la subsistencia del autoritarismo. En el capítulo 11 Steven Fish relaciona la fortaleza o debilidad de los parlamentos con la trayectoria de los regímenes autoritarios electoralistas. El capítulo 12, Steven Levitsky y Lucan A. Way definen la dimensión internacional del autoritarismo electoral. En el capítulo conclusivo, Richard Snyder resalta la importancia de continuar el estudio del autoritarismo electoral y plantea algunas precauciones a tener en cuenta.

HUGO PICADO LEÓN

Revista Mundo Electoral. Año 1, Número 2, (2008). Panamá:
Editora Sibauste S.A. www.tribunal-electoral.gob.pa



El segundo número de la Revista Mundo Electoral, publicada por el Tribunal Electoral de Panamá tanto en formato electrónico como impreso, ofrece información electoral variada en sus numerosos artículos y secciones. Osman Valdés, Director Nacional de Organización Electoral del Tribunal Electoral de Panamá, suscribe el artículo *“PLAGEL: La herramienta para la organización de las elecciones generales en Panamá”*, referente al desarrollo del Plan General de Elecciones (PLAGEL) desde sus orígenes, en 1991, hasta su estado actual que comprende más de mil actividades necesarias para la organización de las elecciones. Roberto Cuéllar, Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su artículo *“ELECCIONES 2005 - 2007: Una perspectiva global”*, realiza un diagnóstico de la democracia electoral en América Latina, destacando los principales avances y desafíos que enfrentan los organismos electorales y los partidos políticos de la región. Yara Ivette Campo, Magistrada Suplente y Directora Ejecutiva Institucional del Tribunal Electoral panameño, aporta un texto sobre *“El Consejo Nacional de Partidos Políticos en Panamá”*, creado en 1997 como órgano de consulta del Tribunal Electoral, que ha institucionalizado la interacción entre el Tribunal Electoral y los partidos políticos, con reuniones mensuales dedicadas a la revisión y análisis de la legislación electoral panameña.

Félix Ulloa, Director de la Oficina del Instituto Nacional Demócrata en Haití, es el autor del artículo *“El sistema electoral de los Estados Unidos”*, en el que describe las características principales de la administración electoral en los Estados Unidos, el origen de sus normas, instituciones y procedimientos, así como su problemática actual. Dámaso Solís Peña, Director Nacional del Registro Civil del Tribunal Electoral de Panamá, ofrece el texto *“Universalización y accesibilidad del registro civil y el derecho a la identidad en la República de Panamá”*, en el que explica las principales estrategias del Registro Civil panameño a fin de disminuir el subregistro de nacimientos a la mitad en 2010 y alcanzar el registro universal en 2015 tanto en el área urbana como en la rural, ello mediante la expansión territorial de la Red Nacional Digital. Juan Ignacio García, Director del Servicio Electoral de Chile, continúa las reflexiones publicadas en el número anterior de la Revista con su artículo *“Hacia una participación electoral de mayor calidad (II Parte)”*, en el cual analiza las posibles modalidades de empadronamiento electoral y el régimen en cuanto a la obligatoriedad del sufragio; en particular, señala las ventajas e inconvenientes de sistemas de inscripción automática-voto voluntario, inscripción automática-voto obligatorio e inscripción voluntaria-voto voluntario, acotando que en el caso chileno, el

sistema de inscripción voluntaria-voto obligatorio ha generado incentivos para que amplios sectores de la población eviten inscribirse en el padrón electoral.

José Thompson, Director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), es el autor de un artículo sobre *“La dimensión internacional de la democracia y la observación electoral”*, en el que se explica cómo las elecciones han pasado de ser un proceso de exclusiva incumbencia interna de cada Estado, para convertirse en temática de instrumentos y mecanismos internacionales de observación de elecciones, como elemento de reconocimiento y legitimidad de los gobiernos. Andrés Sosa Clavel, Asesor de Relaciones Internacionales del Tribunal Electoral de Panamá, suscribe el artículo *“INTERNET: La globalización de la difusión de noticias y la comunidad electoral internacional”*, en el cual destaca la importancia de la circulación de noticias electorales en el ámbito internacional a través de internet, para lo cual se explican las principales características del Servicio Internacional de Noticias Electorales (SINE), de su homólogo en idioma inglés *International Service of Electoral News (ISEN)* y de la propia Revista Mundo Electoral.

Carlos Alberto Urruty Navatta, Magistrado Presidente de la Corte Electoral de Uruguay, continúa sus reflexiones del número precedente con *“Los Registros Electorales: La publicidad del registro electoral y el acceso de los partidos políticos (II Parte)”*, en el que señala la importancia de la publicidad y el control del registro electoral para la transparencia de los comicios, a la vez que explica los pasos básicos para la conformación del mismo. La sección *“La pluma invitada”* presenta el aporte de Marco Gandásegui, Profesor de la Universidad de Panamá e investigador asociado del Centro de Estudios Latinoamericanos (CELA), con una artículo intitulado *“Procesos Electorales, Democracia y Equidad”*, quien se pregunta sobre la aparentemente paradójica relación entre la consolidación de la democracia y la persistencia de la inequidad social en la región latinoamericana, para recalcar la diferencia entre la democracia y las políticas gubernamentales, adjudicando a las segundas la tarea de reducir la inequidad.

Luis Fernando Luengo Escalona, Ministro del Excmo. Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, escribe sobre *“El rol de los Tribunales Electorales en la consolidación del sistema democrático”* y argumenta que para la consolidación de los regímenes democráticos es fundamental la existencia de un órgano independiente, confiable e imparcial que genere seguridad en cuanto a la transparencia del proceso electoral y permita fortalecer la gobernabilidad y la legitimidad democrática. Eduardo Guerra Sepúlveda, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, México, es el autor del artículo *“Procesos electorales eficientes, transparentes y confiables con calidad internacional”*, en el que expone los mecanismos mediante los cuales la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León implantó la norma internacional ISO 9001:2000 para la administración de la calidad, así como el Sistema de Administración de Calidad en la Comisión Estatal Electoral que han incidido en el fortalecimiento de los procesos internos del organismo, al sistematizar los procedimientos.

Erasmus Pinilla, Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Panamá, escribe *“Elecciones en Taiwán”*, en el que resume los aspectos más relevantes de las elecciones del 22 de marzo de 2008 en ese país asiático.

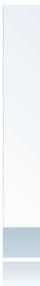


Además, el número incluye reportajes sobre el lanzamiento de la revista Mundo Electoral, sobre la planificación del nuevo paseo vehicular en la capital panameña, así como las secciones *¿Quién es quién en el mundo electoral?*, *Electo-tips* y *Calendario Electoral*.

Luis Antonio Sobrado González

ANEXOS





TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
BIBLIOTECA

HISTORIA DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES 1824-2006

San José, Costa Rica
2008

PROEMIO

(Primera Publicación)

Con la presente publicación pretende el Tribunal Supremo de Elecciones poner al alcance de los especialistas, y del público en general, una visión resumida de los diferentes sistemas de sufragio que en Costa Rica se han seguido, los candidatos que participaron en las distintas contiendas electorales, los ganadores de éstas, así como el cómputo de los votos emitidos en cada una de las campañas por provincia desde 1902 hasta la fecha.

Se trata de un resumen ágil y sintético que –a no dudarlo- se convertirá en manual de obligada consulta para todos aquellos que estén interesados en saber cuál ha sido históricamente la contribución de la sistemática electoral tanto en la conformación de nuestro régimen de Derecho, como en la consolidación del sistema democrático costarricense, orgullo y ejemplo de la América Latina.

Lic. Rafael Villegas Antillon
Presidente



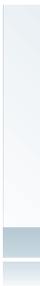
PROLOGO

(Segunda Publicación)

Con el objetivo de completar y actualizar la información de la primera publicación, la Biblioteca del Tribunal Supremo de Elecciones, se da a la tarea de recopilar los datos de las elecciones presidenciales del período comprendido entre 1825 a 1902.

Hasta donde fue posible se presentan los datos de las elecciones tanto en primer grado y en segundo grado, ofreciendo en detalle cifras de la población, división territorial y cantidad de delegados electorales por habitantes que participaban en la elección directa ya sea del Jefe de Estado, o el Presidente del República según sea el caso.

Siguiendo la estructura de la primera publicación, se mantiene el resumen ágil y sintético, que incluye el año de la elección, el sistema de sufragio utilizado, los candidatos participantes, el número de votos emitidos, cuadro de datos de la primera (en el caso del sistema en dos grados), los datos de la segunda elección y el Jefe de Estado o Presidente electo.



ELECCIONES 1825

Sistema: Sufragio en Dos Grados

Candidatos: Juan Mora Fernández
Mariano Montealegre Bustamante

Votos emitidos: 39

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS*

ELECTORES				
PARTIDOS	DE PARROQUIA	DE PARTIDO	DIPUTADOS	SUPLENTES
De San José Almas 16.288	San José A. B. 31	11	3	1
	Curridabat 1			
	Aserrí 1			
De Cartago Almas 12.330	Cartago A. B. 22	8	2	1
	Cot 1			
	Quircot 1			
	Tobosi 1			
	Tres-Ríos 1			
De Heredia Almas 12.260	Heredia A. B. 22	8	2	1
	Barba 3			
De Alajuela Almas 8.027	Alajuela A. B. 16	5	2	1
De Bagaces Almas 1.444	Bagaces A 1	1		
	Cañas 1			
	Esparza 1			
De Escazú Almas 2.505	Escazú A. B. 5	3	1	0
	Pacaca 2			
De Ujarras Almas 2.505	Ujarras A. B. 3	2	1	0
	Orosí 2			
	Tucurrique 1			
De Terraba Almas 1.019	Terraba A. 2	1		
	Boruca 1			

* Tomado de: Colección de Leyes y Decretos 1824-1826. p. 200

ELECCIONES SEGUNDO GRADO 20 DE MARZO DE 1825

PARTIDOS	JEFE DE ESTADO	
	Juan Mora F.	Mariano Montealegre
San José	11	
Escazú	3	
Cartago	8	
Ujarrás	3	
Heredia	8	
Alajuela		6
Nicoya		
Totales	33	6

JEFE DE ESTADO ELECTO: JUAN MORA FERNÁNDEZ



ELECCIONES 1829

Sistema: Sufragio en Dos Grados

Candidatos: Juan Mora Fernández

Votos emitidos: 38

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS *

PARTIDOS	ELECTORES			
	DE PARROQUIA	DE PARTIDO	DIPUTADOS	SUPLENTES
De San José Almas 16.288	San José A. B. 31	11	3	1
	Curridabat 1			
	Aserrí 1			
De Cartago Almas 12.330	Cartago A. B. 22	8	2	1
	Cot 1			
	Quircot 1			
	Tobosi 1			
	Tres-Ríos 1			
De Heredia Almas 12.260	Heredia A. B. 22	8	2	1
	Barba 3			
De Alajuela Almas 8.027	Alajuela A. B. 16	5	2	1
De Bagaces Almas 1.444	Bagaces A 1	1		
	Cañas 1			
	Esparza 1			
De Escazú Almas 3.273	Escazú A. B. 5	3	1	10
	Pacaca 2			
De Ujarras Almas 2.605	Ujarras A. B. 3	2	1	1
	Orosi 2			
	Tucurrique 1			
De Terraba Almas 1.019	Terraba A. 2	1	1	1
	Boruca 1			
De Nicoya Almas 4.600	Santa Cruz A. B. 3	3	1	1
	Nicoya 3			
	Guanacaste3			

* Tomado de: Colección de Leyes y Decretos 1824-1826. p. 300

ELECCIONES SEGUNDO GRADO 1 DE FEBRERO DE 1829

PARTIDOS	No. de Electores	PARA JEFE DE ESTADO
		Juan Mora F.
San José	11	9
Escazú	3	3
Cartago	8	8
Ujarrás	3	2
Heredia	8	6
Alajuela	8	7
Nicoya	3	3
Totales	44	38

JEFE DE ESTADO ELECTO: JUAN MORA FERNÁNDEZ

ELECCIONES 1833

Sistema: Sufragio en Dos Grados

Candidatos: Manuel Aguilar
Nicolás Ulloa
Manuel Fernández
José Rafael Gallegos

Votos emitidos: 41

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS

ELECTORES				
PARTIDOS	DE PARROQUIA	DE PARTIDO	DIPUTADOS	SUPLENTE
De San José Almas 16.288	San José A. B. 31	11	3	1
	Curridabat 1			
	Aserri 1			
De Cartago Almas 12.330	Cartago A. B. 22	8	2	1
	Cot 1			
	Quircot 1			
	Tobosí 1			
	Tres-Ríos 1			
De Heredia Almas 12.260	Heredia A. B. 22	8	2	1
	Barba 3			
De Alajuela Almas 8.027	Alajuela A. B. 16	5	2	1
De Bagaces Almas 1.444	Bagaces A 1	1		
	Cañas 1			
	Esparza 1			
De Escazú Almas 3.273	Escazú A. B. 5	3	1	10
	Pacaca 2			
De Ujarras Almas 2.605	Ujarras A. B. 3	2	1	1
	Orosi 2			
	Tucurrique 1			
De Terraba Almas 1.019	Terraba A. 2	1	1	1
	Boruca 1			
De Nicoya Almas 4.600	Santa Cruz A. B. 3	3	1	1
	Nicoya 3			
	Guanacaste3			

**ELECCIONES SEGUNDO GRADO
3 DE FEBRERO Y COMPLEMENTARIAS 16 DE FEBRERO 1833**

PARTIDOS	No. de Electores	CANDIDATOS PARA JEFE DE ESTADO			
		Manuel Aguilar	Nicolás Ulloa	Manuel Fernández	José Rafael Gallegos
San José	11	11			
Escazú	3	3			
Cartago	8		8		
Paraíso	3	2			1
Heredia	8		8		
Alajuela	6	5			
Santa Cruz	2		2	1	
Totales	41	21	18	1	1

La Comisión electoral consideró que no había elección popular, ya que 22 votos eran la mayoría, de los 42 señalados en la tabla de 1826, por lo que acordó que le correspondía al Congreso nombrar las autoridades del Poder Ejecutivo. El Congreso elige a Juan Rafael Gallegos Alvarado como Jefe Supremo del Estado. Gallegos presenta su renuncia al puesto en 1834, pero no se le aceptó. Sin embargo éste enferma y lo sustituye como Jefe Provisorio Agustín Gutiérrez Lizaurzábal del 27 de junio al 2 de julio de 1834, fecha en la que se reintegra Gallegos. En 1835, hay cambios en el Congreso y se acepta la renuncia de Gallegos, se nombra a Juan José Lara Arias como Jefe Provisorio del 4 al 17 de marzo de 1835. La Asamblea declara la elección de Gallegos viciosa y nula, por lo que convoca a Elecciones el 1 de abril, con el fin de concluir el periodo constitucional que inicio Gallegos.

**JEFE DE ESTADO ELECTO POR ACUERDO DEL CONGRESO: JOSÉ RAFAEL
GALLEJOS ALVARADO**

ELECCIONES 1835

Sistema: Sufragio en Dos Grados

Candidatos: Braulio Carrillo
Juan José Lara Arias
Manuel Aguilar
Joaquín Iglesias
Manuel Fernández
Agustín Gutiérrez

Votos emitidos: 38

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS

ELECTORES				
PARTIDOS	DE PARROQUIA	DE PARTIDO	DIPUTADOS	SUPLENTES
De San José Almas 16.288	San José A. B. 31	11	3	1
	Curridabat 1			
	Aserrí 1			
De Cartago Almas 12.330	Cartago A. B. 22	8	2	1
	Cot 1			
	Quircot 1			
	Tobosi 1			
	Tres-Ríos 1			
De Heredia Almas 12.260	Heredia A. B. 22	8	2	1
	Barba 3			
De Alajuela Almas 8.027	Alajuela A. B. 16	5	2	1
De Bagaces Almas 1.444	Bagaces A 1	1		
	Cañas 1			
	Esparza 1			
De Escazú Almas 3.273	Escazú A. B. 5	3	1	10
	Pacaca 2			
De Ujarras Almas 2.605	Ujarras A. B. 3	2	1	1
	Orosi 2			
	Tucurrique 1			
De Terraba Almas 1.019	Terraba A. 2	1	1	1
	Boruca 1			
De Nicoya Almas 4.600	Santa Cruz A. B. 3	3	1	1
	Nicoya 3			
	Guanacaste3			



**ELECCIONES SEGUNDO GRADO
1 AL 9 DE ABRIL DE 1835**

PARTIDOS	CANDIDATOS PARA JEFE DE ESTADO					
	Braulio Carrillo	Juan José Lara	Manuel Aguilar	Joaquín Iglesias	Manuel Fernández	Agustín Gutiérrez
San José	11					
Escazú	3					
Cartago	1	4				1
Paraíso	1	2				
Heredia			6		1	
Alajuela		5				
Santa Cruz				3		
Totales	16	11	6	3	1	1

JEFE DE ESTADO ELECTO: BRAULIO CARRILLO COLINA

ELECCIONES 1837

Sistema: Sufragio en Dos Grados

Candidatos: Braulio Carrillo Colina
Manuel Aguilar Chacón
Toribio Argüello

Votos emitidos: 41

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS, NO SE LOCALIZARON DATOS

ELECCIONES SEGUNDO GRADO 5 DE FEBRERO Y 9 DE ABRIL DE 1837*

PARTIDO	CANDIDATOS PARA JEFE DE ESTADO		
	Braulio Carrillo Colina	Manuel Aguilar Chacón	Toribio Argüello
San José	11		
Escazú	3		
Cartago		8	
Paraíso		1	2
Heredia		8	
Alajuela		5	
Santa Cruz	3		
Totales	17	22	2

(*) Tomado de Obregón. Clotilde, El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica. Pág. 93

El Jefe de Estado Manuel Aguilar presenta su renuncia ante la Asamblea en marzo de 1838, pero éste no la acepta. El 27 de mayo de 1838 termina su periodo de gobierno por un golpe de Estado, mismo que sube al poder a Braulio Carrillo Colina. El 11 de abril de 1842 Carrillo sale desterrado del país, debido a los acontecimientos de la época y como resultado del Pacto El Jocote, mismo que firmo con el fin de evitar el enfrentamiento entre las fuerzas de Francisco Morazán Quesada y las del ejército. Francisco Morazán se convierte en Jefe de Estado Provisorio el 12 de abril de 1842 y es derrocado el 11 de setiembre de 1842, por las fuerzas dirigidas por el general Antonio Pinto, quién toma el título de Jefe Supremo de las Armas del 11 al 27 de setiembre de 1842, día que entrega el poder a José María Alfaro Zamora.

JEFE DE ESTADO ELECTO: MANUEL AGUILAR CHACÓN



ELECCIONES 1844

Sistema: Voto Directo (Constitución de 1844)

Candidatos: Francisco María Oreamuno Luz Blanco
José María Alfaro Juan Mora Fernández
José Rafael Gallegos

Votos emitidos: 2279

ELECCIONES PARA JEFE DE ESTADO 2, 3 Y 4 DE JUNIO DE 1844

Partidos y número de electores	Francisco Ma. Oreamuno	José María Alfaro	José Rafael Gallegos	Luz Blanco	Juan Mora Fernández	Otros	Totales
SAN JOSÉ (769)							
San José Norte	127	35	5	4	3	9	183
San José Sur	101	17	1	3	11	13	146
Aserrí	0	3	0	37	0	0	40
Curridabat	40	0	2	0	0	0	42
Desamparados	174	27	0	0	0	0	201
San Juan del Sur	40	100	3	14	0	0	157
ESCAZÚ (119)							
Escazú	27	11	0	2	39	25	104
Pacaca	0	0	0	0	15	0	15
Cartago (433)							
Cartago Centro	187	0	1	0	2	5	195
Cartago Occidental	42	0	0	0	0	0	42
Cartago Sur	94	0	0	0	0	0	94
La Unión	32	0	0	0	0	0	32
Quicot	30	0	0	0	0	0	30
Tobosi	40	0	0	0	0	0	40
PARAISO (273)							
Paraíso	43	0	0	0	0	0	43
Boruca	37	0	0	0	0	0	37
Cot	66	0	0	0	0	0	66



Partidos y número de electores	Francisco Ma. Oreamuno	José María Alfaro	José Rafael Gallegos	Luz Blanco	Juan Mora Fernández	Otros	Totales
Orosi	49	0	0	0	0	0	49
Térraba	45	0	0	0	0	0	45
Tucurrique	33	0	0	0	0	0	33
HEREDIA (292)							
Heredia Centro	74	0	0	0	2	0	76
Barba	21	36	0	5	10	23	95
San Pablo	121	0	0	0	0	0	121
ALAJUELA (281)							
Alajuela Occidental	9	91	0	0	0	2	100
Alajuela Oriental	3	81	0	0	0	0	84
Atenas	0	17	0	0	0	0	17
Esparza, Puntarena	5	16	0	0	0	0	21
Las Cañas	0	30	0	0	0	0	30
Bagaces	27	0	0	0	0	0	27
GUANACASTE (112)							
Guanacaste	35	0	0	0	0	0	35
Santa Cruz	29	0	0	0	0	0	29
Nicoya	10	22	0	0	15	1	48
Totales	1541	486	12	65	97	78	2279

JEFE DE ESTADO ELECTO: FRANCISCO OREAMUNO BONILLA

Electorados	Población	Cantones	Electores
ALAJUELA	13315	1° del Norte	05
		2° del id.	06
		3° del Sur	05
		4° del Id.	06
		5° de Esparza y Puntarenas	02
GUANACASTE	9112	1° de Guanacaste	04
		2° de Santa Cruz	08
		3° de Nicoya	04
		4° de Bagaces	02
		5° de Cañas	01
Totales	94670		168

* Tomado de: Colección de Leyes y Decretos 1878-1848. p. 77

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DEL ESTADO 11 de abril de 1847

PARTIDO	N° ELECTORES	VOTOS RECIBIDOS	CANDIDATOS			
			José María Castro	José María Alfaro	Paulino Ortiz	Rafael Moya
San José	53	51	47	4		
Cartago	38	32	22	10		
Heredia	34	32	12	18	1	1
Alajuela	24	22	2	20		
Guanacaste	19	17	16			1
Totales	168	154	99	52	1	2

El 15 de noviembre de 1849 renuncia a su cargo. El Congreso elige al Diputado Miguel Mora Porras como representante encargado del Poder Ejecutivo de la República. El Congreso de la República convocó a las Asambleas Electorales para que realizaran una nueva elección de Presidente a partir del día 2 de diciembre de 1849.

PRESIDENTE ELECTO: JOSÉ MARÍA CASTRO MADRIZ

ELECCIONES 1849

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Juan Rafael Mora Porras
Rafael Moya
Manuel Antonio Bonilla

Votos emitidos: 90

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR CANTON*

Provincias	Pueblos	Electores	Representantes	Suplentes
San José 31.749 Habitantes	San José A-B	20	}	4
	Escazú A	3		
	Pacaca	1		
	Curridabar	1		
	Aserri	1		
Cartago 23.209 Habitantes	Cartago	} 14	}	3
	Cot			
	Quircot			
	Tobosi	2		
	Paraíso	1		
	Tucurrique	1		
	Orosi	1		
	Térreba	1		
Boruca	1			
Unión	2			
Heredia 17.285 Habitantes	Heredia	14	}	2
	Barba	3		
Alajuela 13.315 Habitantes	Alajuela	12	}	2
	Puntarenas	2		
	Esparza	1		
Guanacaste 9.112 Habitantes	Guanacaste	2	}	1
	Nicoya	2		
	Santa Cruz	2		
	Bagaces	1		
	Cañas	1		
Totales 9.670 h.		88	12	12

(*) Tomado de Obregón. Clotilde, El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica. Pág. 139



ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Del 2 al 9 de diciembre de 1849

PARTIDO	N° ELECTORES PRESENTES	CANDIDATOS		
		Juan Rafael Mora	Rafael Moya	Manuel Antonio Bonilla
San José	26	26		
Cartago	20	11		9
Heredia	17		17	
Alajuela	12		12	
Comarca Puntarenas	3		3	
Guanacaste	12	12		
Totales	90	49	32	9

PRESIDENTE ELECTO: JUAN RAFAEL MORA PORRAS

ELECCIONES 1853

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Juan Rafael Mora Porras

Votos emitidos: 91

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS, NO SE LOCALIZARON DATOS

**ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
4 de abril de 1853**

PROVINCIAS	N° ELECTORES PRESENTES	Juan Rafael Mora	Otros que recibieron votos		
			Manuel A. Bonilla	Joaquín Mora	Manuel Alvarado
San José	27	27			
Cartago	20	12	6	1	1
Heredia	17	17			
Alajuela	12	12			
Comarca Puntarenas	3	3			
Guanacaste	12	12			
Totales	91	83	6	1	1

PRESIDENTE ELECTO: JUAN RAFAEL MORA PORRAS

ELECCIONES 1859

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Juan Rafael Mora Porras

Votos emitidos: 94

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS, NO SE LOCALIZARON DATOS

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 3, 4, 5, 6 y 7 abril de 1859

PROVINCIAS	N° ELECTORES	Juan Mora	Otros que recibieron votos					
			J. Castro	J. Mora P.	J. Volio	J. Cañas	V. Aguilar	J. Ulloa
San José	26	26						
Cartago	22	17	2	1	1	1		
Heredia	16	16						
Alajuela	15	14					1	
C. Puntarenas	3	3						
Guanacaste	12	11						1
Totales	94	87	2	1	1	1	1	1

El 14 de agosto de 1859, fue sustituido don Juan Mora Porras por golpe de Estado, asume como presidente provisorio José María Montealegre Fernández. El 27 de diciembre de 1859, la Asamblea Nacional Constituyente convoca a elección de Presidente de la República.

PRESIDENTE ELECTO: JUAN RAFAEL MORA PORRAS

ELECCIONES 1860

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: José María Montealegre Fernández
Mariano Montealegre Fernández
Francisco Montealegre Fernández
Manuel Mora Fernández

Votos emitidos: 436

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS, NO SE LOCALIZARON DATOS

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 8 de abril de 1860

PROVINCIAS	N° ELECTORES	José Montealegre	Mariano Montealegre	Francisco Montealegre	Manuel Mora	Otros que recibieron votos				
						J. Jiménez	J. Ulloa	V. Aguilar	M. Alvarado	J. Volio
San José	130	127		1	1	1				
Cartago	105	105								
Heredia	70	68			1		1			
Alajuela	75	31		1	40			2	1	
C. Puntarenas	15	14			1					
Guanacaste*	40	20	2	7	9		1			2
Totales	435	365	2	9	52	1	2	2	1	2

* En el poblado de Bagaces tenía derecho a 10 electores, pero votaron 11

PRESIDENTE ELECTO: JOSÉ MARÍA MONTEALEGRE FERNÁNDEZ

ELECCIONES 1863

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Jesús Jiménez Zamora

Votos emitidos: 303

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR CANTON

Electorados	Cantones	Cantidad de Distritos	Electores Propietarios	Electores Suplentes
SAN JOSÉ	1° San José y sus barrios	10	60	20
	2° Escazú y Pacaca.	4	18	6
	3° Desamparados, Curridabat y Aserri	3	12	4
CARTAGO	1° Cartago y pueblos de Cot, Quircot y Tobosi	7	42	14
	2° Paraíso con Orosi, Tucurrique, Turrialba, Matina	4	12	4
	3° La Unión	2	6	2
HEREDIA	1° Heredia con sus barrios	7	42	14
	2° Barba	3	18	6
ALAJUELA	1° Alajuela sus barrios y Atenas	6	42	14
	2° San Ramón	3	18	6
GUANACASTE	1° Liberia	2	6	2
	2° Nicoya	2	6	2
	3° Santa Cruz	2	6	2
	4° de Bagaces y Cañas	2	6	2
COMARCA DE PUNTARENAS	1° Puntarenas	6	18	6
Totales		63	312	104

ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 5 de abril de 1963

PROVINCIAS	N° ELECTORES	VOTOS RECIBIDOS	Jesús Jiménez Z.	Otros que recibieron votos		
				Juan Ulloa	José Ma. Castro	Cruz Alvarado
San José	90	89	89			
Cartago	60	52	52			
Heredia	60	60	58	2		
Alajuela	60	60	58		1	1
C. Puntarenas	24	24	24			
Guanacaste	18	18	18			
Totales	312	303	299	2	1	1

PRESIDENTE ELECTO: JESÚS JIMÉNEZ ZAMORA



ELECCIONES 1866

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: José María Castro Madriz

Votos emitidos: 255

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR CANTON

Electorados	Cantones	Cantidad de Distritos	Electores Propietarios	Electores Suplentes
SAN JOSÉ	1° San José y sus barrios	10	60	20
	2° Escazú y Pacaca.	4	18	6
	3° Desamparados, Curridabat y Aserri	3	12	4
CARTAGO	1° Cartago y pueblos de Cot, Quircot y Tobosi	7	42	14
	2° Paraíso con Orosi, Tucurrique, Turrialba, Matina	4	12	4
	3° La Unión	2	6	2
HEREDIA	1° Heredia con sus barrios	7	42	14
	2° Barba	3	18	6
ALAJUELA	1° Alajuela sus barrios y Atenas	6	42	14
	2° San Ramón	3	18	6
GUANACASTE	1° Liberia	2	6	2
	2° Nicoya	2	6	2
	3° Santa Cruz	2	6	2
	4° de Bagaces y Cañas	2	6	2
COMARCA DE PUNTARENAS	1° Puntarenas	6	18	6

ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 1 de abril de 1866

PROVINCIAS	N° ELECTORES	VOTOS RECIBIDOS	José María Castro M..	Otros que recibieron votos		
				Julian Volio	Cruz Alvarado	J.M. Montealegre
San José	90	76	72	1	1	2
Cartago	60	54	54			
Heredia	60	50	50			
Alajuela	60	42	42			
C. Puntarenas	18	14	19			
Guanacaste	24	19	13			
Totales	312	255	250	1	1	2

El primero de noviembre de 1868, el presidente Castro fue derrocado, sube al poder como presidente provisorio de la República don Jesús Jiménez Zamora, quién llama a elecciones el 13 de noviembre de 1868.

PRESIDENTE ELECTO: JOSÉ MARÍA CASTRO MADRIZ

ELECCIONES 1869

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Jesús Jiménez Zamora

Votos emitidos: 348

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR CANTON*

Electorados	Cantones	Electores Propietarios	Electores Suplentes
SAN JOSÉ	1° San José y sus barrios	73	21
	2° Escazú y Pacaca.	25	9
	3° Desamparados, Curridabat y Aserrí	21	7
CARTAGO	1° Cartago y pueblos de Cot, Quircot y Tobosi	49	17
	2° Paraíso con Orosi, Tucurrique, Turrialba, Matina	12	4
	3° La Unión	6	2
HEREDIA	1° Heredia con sus barrios	42	14
	2° Barba	10	4
ALAJUELA	1° Alajuela sus barrios y Atenas	34	12
	2° Grecia	16	6
	3° San Ramón	15	5
	4° Atenas	9	3
	5° San Mateo	4	2
GUANACASTE	1° Liberia	9	3
	2° Nicoya	6	2
	3° Santa Cruz	9	3
	4° de Bagaces y Cañas	4	2
COMARCA DE PUNTARENAS	1° Puntarenas	14	6
TOTAL		358	122

(*) Elaborado con base en el Decreto IV de Convocatoria de Elecciones. Colección de Leyes y Decretos de 1869. Pág. 9-10.



**ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO
PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
28 de marzo de 1869**

PROVINCIAS	N° ELECTORES	Jesús Jiménez Z.	Otros que recibieron votos		
			Julian Volio	Eusebio Figueroa	J.M. Montealegre
San José	109	109			
Cartago	67	67			
Heredia	52	51	1		
Alajuela	78	76		1	1
C. Puntarenas	14	14			
Guanacaste	28	28			
Totales	348	345	1	1	1

El 27 de abril de 1870, el presidente Jesús Jiménez Zamora fue derrocado, sube al poder como presidente provisorio de la República don Bruno Carranza Ramírez, quién renuncia al cargo el 8 de agosto de 1870, renuncia que es aceptada por la Asamblea Constituyente, que nombra a Tomás Guardia Gutiérrez como Jefe Provisorio de la República. Guardia convoca a elecciones para Presidente de la República el 8 de enero de 1872.

PRESIDENTE ELECTO: JESÚS JIMÉNEZ ZAMORA

ELECCIONES 1872

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Tomás Guardia Gutiérrez
Gregorio Trejos
José María Castro Madriz

Votos emitidos: 314

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR CANTON*

Electorados	Cantones	Electores Propietarios	Electores Suplentes
SAN JOSÉ	1° San José y sus barrios	73	21
	2° Escazú y Pacaca.	25	9
	3° Desamparados, Curridabat y Aserrí	21	7
CARTAGO	1° Cartago y pueblos de Cot, Quircot y Tobosi	49	17
	2° Paraíso con Orosi, Tucurrique, Turrialba, Matina	12	4
	3° La Unión	6	2
HEREDIA	1° Heredia con sus barrios	42	14
	2° Barba	10	4
ALAJUELA	1° Alajuela sus barrios y Atenas	34	12
	2° Grecia	16	6
	3° San Ramón	15	5
	4° Atenas	9	3
	5° San Mateo	4	2
GUANACASTE	1° Liberia	9	3
	2° Nicoya	6	2
	3° Santa Cruz	9	3
	4° de Bagaces y Cañas	4	2
COMARCA DE PUNTARENAS	1° Puntarenas	14	6
TOTAL		358	122

(*) Elaborado con base en el Decreto IV de Convocatoria de Elecciones. Colección de Leyes y Decretos de 1869. Pág. 9-10.



**ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO
PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
Abril de 1872****

PROVINCIAS	Nº ELECTORES	Tomás Guardia Gutiérrez	Gregorio Trejos	José María Castro Madriz.
Costa Rica	314	311	2	1

** Basado en información de la página 183 del libro de Obregón Quesada.

PRESIDENTE ELECTO: TOMÁS GUARDIA GUTIÉRREZ

ELECCIONES 1876

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Aniceto Esquivel Sáenz

Votos emitidos: 322

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR PROVINCIA*

Electorados	Electores Propietarios	Electores Suplentes
San José	109	37
Cartago	67	23
Heredia	52	18
Alajuela	78	28
Guanacaste	28	10
Puntarenas	14	6
TOTAL	348	117

(*) Elaborado con base en el artículo 8 del Decreto XXVIII Ley de Elecciones para Disputados a la Asamblea Constituyente. Colección de Leyes y Decretos de 1870. Pág. 68.

ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 2 de abril de 1876

PROVINCIAS	Nº ELECTORES	Aniceto Esquivel Sáenz
San José	114	114
Cartago	43	43
Heredia	52	52
Alajuela	65	65
C. Puntarenas	22	22
Guanacaste	26	26
Totales	322	322

El presidente Aniceto Esquivel, fue derrocado el 30 de julio de 1876, subiendo al poder como Presidente provisorio el señor Vicente Herrera Zeledón. El 11 de setiembre de 1877 se llama a ejercer el Poder Ejecutivo a Tomás Guardia G., quién convoca a elecciones presidenciales el 7 de mayo de 1882. Guardia antes de su muerte llama a ejercer la Presidencia a Saturnino Lizano Gutiérrez.

PRESIDENTE ELECTO: ANICETO ESQUIVEL SÁENZ

ELECCIONES 1882

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Próspero Fernández Oreamuno

Votos emitidos: 363

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR PROVINCIA*

Electorados	Electores Propietarios	Electores Suplentes
San José	109	37
Cartago	68	23
Heredia	52	18
Alajuela	78	28
Guanacaste	28	10
C. Puntarenas	14	6
C. Limón	14	6
TOTAL	363	128

(*) Elaborado con base en los datos suministrados en la página 191 del libro de Obregón Quesada.

ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 9 de julio de 1882

PROVINCIAS	N° ELECTORES	Próspero Fernández	Otros que recibieron votos		
			José María Castro M.	Aniceto Esquivel	Joaquín Lizano G.
San José	109	109			
Cartago	68	66	1		
Heredia	52	50		1	1
Alajuela	78	78			
Guanacaste	28	28			
C. Puntarenas	14	14			
C. Limón	14	14			
Totales	363	359	1	1	1

Don Próspero Fernández muere estando en el poder el 12 de marzo de 1885. Según lo establecido por la Constitución de 1871, asume el poder el primer designado el señor Bernardo Soto Alfaro.

PRESIDENTE ELECTO: PRÓSPERO FERNÁNDEZ OREAMUNO

ELECCIONES 1886

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Bernardo Soto Alfaro

Votos emitidos: 542

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR PROVINCIA*

Electorados	Electores Propietarios	Electores Suplentes
San José	168	56
Alajuela	135	45
Cartago	90	30
Heredia	75	25
Guanacaste	42	14
C. Puntarenas	21	7
C. Limón	6	1
TOTAL	537	178

(*) Elaborado con base en el artículo 4 del Decreto XXIV Convocatoria a Elecciones. Colección de Leyes y Decretos de 1885. Pág. 282.

ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 4 de abril de 1886

PROVINCIAS	Nº ELECTORES	Próspero Fernández
San José	168	168
Cartago	90	90
Heredia	75	75
Alajuela*	140	145
Guanacaste	42	42
C. Puntarenas	21	21
C. Limón	6	6
Totales	542	547

* En Alajuela votaron 145 electores, según Obregón no se localiza el Decreto que amplía este número. Obregón, página 196.

PRESIDENTE ELECTO: BERNARDO SOTO ALFARO



ELECCIONES 1889

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: José Joaquín Rodríguez Zeledón Partido Constitucional
Ascensión Esquivel Ibarra Partido Liberal Progresista

Votos emitidos: 467

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR PROVINCIA*

Electorados	Habitantes**	Electores Propietarios	Electores Suplentes
San José	61.981	186	61
Alajuela	49.816	147	49
Cartago	33.069	99	33
Heredia	28.894	84	28
Guanacaste	16.164	48	16
C. Puntarenas	8.387	24	8
C. Limón	1.886	3	1
TOTAL	200.197	591	196

(*) Elaboración propia con base en el artículo 8 de la Ley LXVI del 29 de julio de 1889. Tres electores propietarios y 1 suplente por cada mil habitantes. Decreto XXIV Convocatoria a Elecciones. Colección de Leyes y Decretos

(**) Según datos del Censo de 1887.

ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 1 de diciembre de 1889

PROVINCIAS	N° ELECTORES PRESENTES	CANDIDATOS		Otros que recibieron votos	
		José Joaquín Rodríguez	Ascensión Esquivel	Carlos Durán	Ricardo Jiménez
San José	115	112	2	1	
Cartago	81	81			
Heredia	75	75			
Alajuela	130	94	36		
Guanacaste	48		48		
C. Puntarenas	15	15			
C. Limón	3				3
Totales	467	377	86	1	3

PRESIDENTE ELECTO: JOSÉ JOAQUÍN RODRÍGUEZ ZELEDÓN

ELECCIONES 1894

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos:	Juan José Flores	Partido del Pueblo
	Rafael Iglesias	Partido Civil
	Félix Arcadio Montero	Partido Independiente Demócrata
	Fadrique Gutiérrez	Partido Agrícola

Votos emitidos: 565

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR PROVINCIA*

Electorados	Habitantes**	Electores Propietarios	Electores Suplentes
San José	76.718	228	76
Alajuela	57.203	171	57
Cartago	37.973	111	37
Heredia	31.611	93	31
Guanacaste	20.049	60	20
C. Puntarenas	12.167	36	12
C. Limón	7.484	21	7
TOTAL	243.205	720	240

(*) Elaboración propia con base en el artículo 4 y 8 de la Ley Electoral del 1 de noviembre de 1893. Tres electores propietarios y 1 suplente por cada mil habitantes.

(**) Según datos de la División Territorial Administrativa de Costa Rica en 1892.

ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 1 DE ABRIL DE 1894

PROVINCIAS	N° ELECTORES	CANDIDATOS			
		Juan José Flores	Rafael Iglesias Castro	Félix Arcadio Montero	Fadrique Gutiérrez
San José	167	86	52	29	0
Cartago	79	54	11	14	0
Heredia	71	19	45	6	0
Alajuela	131	5	117	9	0
Guanacaste	66	9	57	0	0
C. Puntarenas	33	15	3	0	15
C. Limón	18	1	13	4	0
Totales	565	189	298	62	15

PRESIDENTE ELECTO: RAFAEL IGLESIAS CASTRO



ELECCIONES 1897

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Rafael Iglesias

Partido Civil

Votos emitidos: 657

ELECCIONES PRIMER GRADO ELECTORES DE PARROQUIA, PARTIDO Y NÚMERO DE DIPUTADOS, NO SE LOCALIZARON DATOS

**ELECCIONES EN SEGUNDO GRADO
PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA
12 DE DICIEMBRE DE 1897**

PROVINCIAS	Rafael Iglesias Castro
San José	197
Cartago	97
Heredia	81
Alajuela	162
Guanacaste	69
C. Puntarenas	33
C. Limón	18
Totales	657

PRESIDENTE ELECTO: RAFAEL IGLESIAS CASTRO

ELECCIONES 1902

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Ascensión Esquivel Ibarra Partido Unión Nacional
Máximo Fernández Alvarado Partido Republicano

Votos emitidos: 774

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR PROVINCIA*

Electorados	Habitantes**	Electores Propietarios	Electores Suplentes
San José	98.237	294	98
Alajuela	75.086	225	75
Cartago	49.110	147	49
Heredia	38.352	114	38
Guanacaste	25.108	75	25
C. Puntarenas	15.769	45	15
C. Limón	11.157	330	11
TOTAL	312.819	1230	311

(*) Elaboración propia con base en el artículo 8 de la Ley Electoral del 1 de noviembre de 18939. Tres electores propietarios y 1 suplente por cada mil habitantes.

(**) Según datos de la División Territorial Administrativa de Costa Rica en 1900.

ELECCIONES SEGUNDO GRADO Domingo 16 de febrero de 1902

PROVINCIA	No. de Electores Presentes	ASCENSION ESQUIVEL	MAXIMO FERNANDEZ
San José	241	199	42
Cartago	108	96	12
Heredia	96	56	40
Alajuela	192	122	70
Guanacaste	69	69	
C. Puntarenas	39	39	
C. Limón	29	29	
Total	774	610	164

PRESIDENTE ELECTO: ASCENSION ESQUIVEL IBARRA



ELECCIONES 1906

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos:	Cleto González Víquez	Partido Nacional
	Tobías Zúñiga	Partido Pueblo
	Bernardo Soto	Partido Republicano
	Ezequiel Gutiérrez Iglesias	Independiente
	Máximo Fernández Alvarado	Partido Unión Demócrata
		Partido Republicano

Votos emitidos: 487

ELECCIONES PRIMER GRADO

Alajuela*	13.642
Cartago	8.661
Guanacaste	5.089
Heredia	5.531
C. Limón	1.340
C. Puntarenas	2.830
San José	14.696
Total	51.789

* No aparece en Archivos. La cifra citada corresponde a 1909

ELECCIONES SEGUNDO GRADO

1 de abril de 1906

PROVINCIA	Electores presentes	Nacional	Republicano Independiente	Republicano	Unión Demócrata	Pueblo	Abstencionismo
San José*	54	30	5	12		2	5
Cartago	101	101					
Heredia	72	63		9			
Alajuela	123	96	4	3	4	1	15
Guanacaste	78	78					
C. Puntarenas	26	26					
C. Limón	33	33					20
Total	487	427	9	24	4	3	20

* En San José no hubo quórum, pero aún así el presidente de la Junta, Ricardo Pacheco, ordenó hacer la elección

PRESIDENTE ELECTO: CLETO GONZÁLEZ VÍQUEZ

ELECCIONES 1910

Sistema: Sufragio indirecto en Dos Grados

Candidatos: Ricardo Jiménez Oreamuno Partido Republicano
Rafael Iglesias Partido Civil

Votos emitidos: 864

ELECCIONES PRIMER GRADO NÚMERO DE ELECTORES POR PROVINCIA*

Electorados	Habitantes**	Electores Propietarios	Electores Suplentes
San José	112.957	294	98
Alajuela	56.912	138	46
Cartago	40.591	105	35
Heredia	85.656	207	69
Guanacaste	31.103	78	26
C. Puntarenas	18.603	51	17
C. Limón	15.957	42	14
TOTAL	361.779	915	305

(*) Obregón Quesada Pág. 237

ELECCIONES SEGUNDO GRADO 7 de abril de 1910

PROVINCIA	PARTIDOS /CANDIDATOS	
	Republicano Ricardo Jiménez	Civil Rafael Iglesias
San José	294	
Cartago	138	
Heredia	105	
Alajuela	201	3
Guanacaste	42	33
C. Puntarenas	44	
C. Limón*	4	
Total	828	36

* En Limón no hubo quórum, pero aún así se realizó la elección.

PRESIDENTE ELECTO: RICARDO JIMÉNEZ OREAMUNO

ELECCIONES 1913

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Máximo Fernández	Partido Republicano
	Carlos Durán	Partido Unión Nacional
	Rafael Iglesias Castro	Partido Civil

Votos emitidos: 64.153

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 7 de diciembre de 1913

PROVINCIA	Partidos y candidatos			Otros que recibieron votos		Total
	Republicano Fernández	Unión Nacional Durán	Civil Iglesias	Pedro Pérez	Rafael Calderón	
San José	8.873	8.148	3.781	1		20.803
Cartago	2.675	4.030	2.917			9.622
Heredia	3.073	2.094	1.481			6.648
Alajuela	6.952	3.164	5.131		5	15.252
Guanacaste	2.815	1.179	2.222			6.216
C. Puntarenas	1.769	948	1.197			3.914
C. Limón	832	255	611			1698
Total	26.989	19.818	17.340	1	5	64.153

Por falta de mayoría necesaria y por la renuncia de los candidatos que obtuvieron el mayor número de votos en las elecciones Durán y Fernández, el Congreso por decreto nombra para ejercer el Poder Ejecutivo como Presidente Constitucional de la República por todo el periodo legal de cuatro años al Lic. Alejandro González Flores.

PRESIDENTE NOMBRADO POR EL CONGRESO: ALEJANDRO GONZÁLEZ FLORES

ELECCIONES 1917

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: Federico Tinoco Granados

Votos emitidos: 62.272

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 1 de abril de 1917

Provincias	Federico Tinoco	Recibió votos Rafael Iglesias	Votos Nulos	Total
San José	21.616		799	22.415
Cartago	8.165	1		8.166
Heredia	3.354	258		3.612
Alajuela	12.967			12.967
Guanacaste	8.536			8.536
C. Puntarenas	4.665			4.665
C. Limón*	1.911			1.911
Total	61.214	259	799	62.272

Don Federico Tinoco renuncia el 12 de agosto de 1919. El Congreso llamó a ejercer el poder a Juan Bautista Quirós Segura que lo ejerce del 12 de agosto al 2 de setiembre de 1919, éste entrega el gobierno a Francisco González Flores, que lo ejerce del 2 de setiembre de 1919 al 8 de mayo de 1920.

González Flores convocó a elecciones el 14 de setiembre de 1919, mismas que se llevan a cabo el 7 de diciembre de 1919.

PRESIDENTE ELECTO: FEDERICO TINOCO GRANADOS

ELECCIONES 1923

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Ricardo Jiménez Oreamuno	Partido Republicano
	Alberto Echando Montero	Partido Agrícola
	Jorge Volio Jiménez	Partido Reformista

Votos válidos: 69.874

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Domingo 2 de diciembre de 1923

PROVINCIA	Republicano Jiménez	Agrícola Echandi	Reformista Volio
San José	9.744	7.479	6.083
Cartago	5.838	3.061	1.814
Heredia	2.902	2.264	1.474
Alajuela	5.024	7.641	3.215
Guanacaste	3.356	3.065	612
Puntarenas	2.119	1.620	387
Limón	890	628	478
Total	30.053	25.758	14063

PRESIDENTE ELECTO: RICARDO JIMÉNEZ OREAMUNO

ELECCIONES 1928

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: Cleto González Víquez Partido Unión Nacional
Carlos María Jiménez Ortiz Partido Republicano

Votos válidos: 72.491

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 12 de febrero de 1928

PROVINCIA	Unión Nacional González	Republicano Jiménez	Total de votos válidos
San José	14.017	9.885	23.902
Cartago	7.723	4.055	11.778
Heredia	3.960	2.945	6.905
Alajuela	8.940	6.852	15.792
Guanacaste	4.525	3.464	7.989
Puntarenas	2.237	1.921	4.158
Limón	1.396	571	1.967
Total	42.798	29.693	72.491

PRESIDENTE ELECTO: CLETO GONZÁLEZ VÍQUEZ

ELECCIONES 1932

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Ricardo Jiménez Oreamuno	Partido Republicano Nacional
	Manuel Castro Quesada	Partido Unión Republicana
	Carlos María Jiménez Ortiz	Partido Republicano
	Maximiliano Koberg Bolandi	Partido Nacionalista

Votos válidos: 75.827

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Domingo 14 de febrero de 1932

PROVINCIA	Republicano Nacional Jiménez	Unión Republicana Castro	Republicano Jiménez	Nacionalista Koberg	Total
San José	13.084	7.415	5.293	397	26.189
Cartago	7.368	2.940	2.061	140	12.509
Heredia	2.683	2.512	1.358	95	6.648
Alajuela	7.082	4.912	3.848	294	16.136
Guanacaste	2.755	2.282	3.433	104	8.574
Puntarenas	1.665	1.306	1.130	50	4.151
Limón	762	665	179	14	1620
Total	35.399	22.032	17.302	1094	75.827

Ninguno de los candidatos obtuvo la mayoría, por lo que era necesario convocar a segundas elecciones, pero el 3 de mayo el Congreso basándose en el artículo 73, inciso 8 y en los artículos 95, 98 y 100 de la Constitución Política (1871), dispuso prescindir de la convocatoria para una segunda elección y llamó a ejercer a don Ricardo Jiménez Oreamuno.

PRESIDENTE ELECTO: RICARDO JIMÉNEZ OREAMUNO

ELECCIONES 1936

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	León Cortés Castro	Partido Republicano Nacional
	Octavio Beeche Argüello	Partido Nacional
	Carlos Luis Sáenz Elizondo	Partido Bloque Obrero

Votos válidos: 89.325

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 9 de febrero de 1936

PROVINCIA	Republicano Nacional Cortés	Nacional Beeche	Bloque Obrero Sáenz	Votos en blanco
San José	18.735	10.713	2.094	463
Cartago	7.806	5.220	769	166
Heredia	3.972	3.289	552	203
Alajuela	13.252	5.989	644	378
Guanacaste	5.938	3.385	110	131
Puntarenas	2.987	1.799	170	78
Limón	1.058	489	354	22
Total	53.748	30.884	4.693	1441

PRESIDENTE ELECTO: LEÓN CORTES CASTRO

ELECCIONES 1940

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Rafael Ángel Calderón Guardia	Partido Republicano Nacional
	Manual Mora Valverde	Partido Obreros y Campesinos
	Virgilio Salazar Leiva	Partido Confraternidad Guanacasteca

Votos válidos: 109.916

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 11 DE FEBRERO DE 1940

PROVINCIA	Inscritos	Votos Recibidos	Votos Válidos	Republicano Nacional	Obreros y Campesinos	Confraternidad Guanacasteca
San José	47.945	39.373	38.610	32.277	4.249	2.084
Cartago	21.170	17.484	17.161	14.370	2.173	618
Heredia	10.649	8.994	8.595	7.108	1.248	239
Alajuela	30.139	24.312	23.628	21.346	1.770	512
Guanacaste	14.915	11.552	11.312	8.742	164	2.406
Puntarenas	10.471	7.961	7.806	6.809	701	296
Limón	3.930	2.883	2.804	2.197	520	87
Total	139.219	112.559	109.916	92.849	10.825	6.242

PRESIDENTE ELECTO: RAFAEL ANGEL CALDERON GUARDIA

ELECCIONES 1944

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: Teodoro Picado Michalski Partido Coalición Republicano y Vanguardia
León Cortés Castro Partido Demócrata

Votos válidos: 136.806

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 13 de febrero de 1944

PROVINCIA	Coalición Republicano y Vanguardia	Demócrata	Total de votos
San José	38.228	12.320	50.548
Cartago	14.991	4.949	19.940
Heredia	4.434	5.224	9.658
Alajuela	9.553	16.585	26.138
Guanacaste	8.874	3.740	12.614
Puntarenas	9.311	3.010	12.321
Limón	5.012	575	5.587
Total	90.403	46.403	136.806

PRESIDENTE ELECTO: TEODORO PICADO MICHALSKI



ELECCIONES 1948

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: Otilio Ulate Blanco Partido Unión Nacional
Rafael Ángel Calderón Guardia Partido Republicano Nacional

Votos válidos: 99.369

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 8 de febrero de 1948

PROVINCIA	Unión Nacional	Republicano Nacional	Votos de votos
San José	20.694	17.243	37.937
Cartago	9.259	5.247	14.506
Heredia	4.618	3.628	8.246
Alajuela	12.831	8.113	20.944
Guanacaste	4.213	4.527	8.740
Puntarenas	2.728	4.182	6.910
Limón	588	1.498	2.086
Total	54.931	44.438	99.369

PRESIDENTE ELECTO: OTILIO ULATE BLANCO

El Tribunal Nacional Electoral tomando como base los telegramas remitidos por los presidentes de la Juntas, emitió su fallo el 11 de febrero y dio el triunfo al Partido Unión Nacional. Durante el recuento de votos, alguna documentación que se encontraba en el Liceo de Señoritas se incendió, por lo que los partidos nombran sus fiscales y continuó el escrutinio. El Tribunal Nacional Electoral, presenta su dictamen; dos Magistrados le dieron la victoria a Ulate y el tercer Magistrado salva su voto.

Este falló agregó un elemento de descontento en la población y el 1 de marzo el Congreso anula las elecciones. La anulación de las elecciones, llevó al país a la guerra civil de 1948.

Después de un período de levantamiento armado dirigido por José Figueres Ferrer, se firma el Pacto de la Embajada de México el 14 de abril, donde Picado acuerda separarse del mando y llamar a ejercerlo al Ing. Santos de León.

El 1 de mayo de 1948, el candidato vencedor Otilio Ulate y el Jefe del movimiento armado José Figueres firman un acuerdo (Pacto Ulate-Figueres) en donde la Junta Revolucionaria se comprometía a convocar a elecciones para escoger los representantes de una constituyente

y reconocer y declarar inmediatamente que el 8 de febrero fue legítimamente electo presidente de Costa Rica Otilio Ulate Blanco.

El 8 de mayo de 1948 el poder queda en manos de la Junta Fundadora de la Segunda República presidida por Figueres. El 14 de setiembre la Junta por decreto acuerda cambiar el nombre de Tribunal Nacional Electoral a Tribunal Supremo de Elecciones.

La Junta gobierna del 8 de mayo de 1948 al 7 de noviembre de 1949, y don Otilio Ulate Blanco del 8 de noviembre de 1949 al 8 de noviembre de 1953.

ELECCIONES 1953

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: José Figueres Ferrer Partido Liberación Nacional
Fernando Castro Cervantes Partido Demócrata

Votos válidos: 190,768

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 26 de julio de 1953

PROVINCIA	TOTAL JUNTAS RECEPTORAS	PADRON NACIONAL ELECTORAL	VOTOS RECIBIDOS						ABSTENCIONISMO
			TOTAL GENERAL	VOTOS VALIDOS			NULOS	BLANCOS	
				TOTAL	LIBERACION NACIONAL	DEMOCRATA			
COSTA RICA	1,729	294,016	197,489	190,768	123,444	67,324	2,330	4,391	96,527
SAN JOSE	639	115,548	81,559	79,078	50,652	28,426	741	1,740	33,989
ALAJUELA	339	55,335	37,841	36,315	24,623	11,692	513	1,013	17,494
CARTAGO	224	34,979	24,397	23,628	17,724	5,904	309	460	10,582
HEREDIA	113	19,657	14,605	14,099	8,811	5,288	164	342	5,052
GUANACASTE	172	26,792	17,118	16,455	9,530	6,925	320	343	9,674
PUNTARENAS	176	30,419	14,912	14,398	8,407	5,991	208	306	15,507
LIMON	66	11,286	7,057	6,795	3,697	3,098	75	187	4,229

PRESIDENTE ELECTO: JOSÉ FIGUERES FERRER

ELECCIONES 1958

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: Francisco José Orlich Bolmarcich Partido Liberación Nacional
 Mario Echandi Jiménez Partido Unión Nacional
 Jorge Rossi Cahavarría Partido Independiente

Votos válidos: 221,549

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 2 de febrero 1958

PROVINCIA	TOTAL JUNTAS RECEPTORAS	PADRON NACIONAL ELECTORAL	VOTOS RECIBIDOS							ABSTENCIONISMO
			TOTAL GENERAL	VOTOS VALIDOS			NULOS	BLANCOS		
				TOTAL	INDEPENDIENTE	UNION NACIONAL			LIBERACION NACIONAL	
COSTA RICA	1,985	354,779	229,543	221,549	23,910	102,851	94,788	3,981	4,013	125,236
SAN JOSE	764	142,338	93,193	90,586	10,381	44,374	35,831	1,346	1,261	49,145
ALAJUELA	364	64,212	43,744	42,131	2,651	18,099	21,381	725	888	20,468
CARTAGO	234	40,607	27,227	26,189	5,859	9,720	10,610	464	574	13,380
HEREDIA	131	23,842	16,762	16,177	1,540	7,373	7,264	390	195	7,080
GUANACASTE	195	32,300	21,138	20,127	1,707	9,020	9,400	532	479	11,162
PUNTARENAS	214	36,785	18,418	17,610	1,159	9,545	6,906	397	411	18,367
LIMON	83	14,695	9,061	8,729	613	4,720	3,396	127	205	5,634

PRESIDENTE ELECTO: MARIO ECHANDI JIMÉNEZ

ELECCIONES 1962

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: Francisco José Orlich Bolmarcich Partido Liberación Nacional
 Otilio Ulate Blanco Partido Unión Nacional
 Rafael Ángel Calderón Guardia Partido Republicano
 Enrique Obregón Valverde Partido Acción Demócrata Popular

Votos válidos: 383.462

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 4 de febrero 1962

PROVINCIA	TOTAL JUNTAS RECEPTORAS	PADRON NACIONAL ELECTORAL	VOTOS RECIBIDOS								ABSTENCIONISMO
			TOTAL GENERAL	VOTOS VALIDOS					NULOS	BLANCOS	
				TOTAL	REPUBLICANO	LIBERACION NACIONAL	UNION NACIONAL	ACCION DEMOCRATICA POPULAR			
COSTA RICA	2,645	483,980	391,406	383,462	135,533	192,850	51,740	3,339	5,020	2,924	92,574
SAN JOSE	1,026	194,296	160,152	157,378	57,772	77,222	20,957	1,427	1,727	1,047	34,144
ALAJUELA	483	86,155	72,392	70,993	20,937	36,821	12,836	399	852	547	13,763
CARTAGO	311	56,670	48,174	47,217	14,534	26,764	5,690	229	613	344	8,496
HEREDIA	179	33,789	28,932	28,396	11,016	13,524	3,538	318	322	214	4,857
GUANACASTE	260	43,842	34,067	33,045	11,018	17,962	3,881	184	658	364	9,775
PUNTARENAS	272	48,447	32,199	31,307	13,196	13,756	3,731	624	592	300	16,248
LIMON	114	20,781	15,490	15,126	7,060	6,801	1,107	158	256	108	5,291

PRESIDENTE ELECTO: FRANCISCO JOSÉ ORLICH BOLMARCICH

ELECCIONES 1966

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos: Daniel Oduber Quirós Partido Liberación Nacional
José Joaquín Trejos Partido Coalición Unificación Nacional

Votos válidos: 441.400

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 6 de febrero 1966

PROVINCIA	TOTAL JUNTAS RECEPTORAS	PADRON NACIONAL ELECTORAL	VOTOS RECIBIDOS						ABSTEN- CIONISMO
			TOTAL GENERAL	VOTOS VALIDOS			NULOS	BLANCOS	
				TOTAL	LIBERACION NACIONAL	UNIFICACION NACIONAL 1			
COSTA RICA	3,015	554,627	451,490	441,400	218,590	222,810	6,265	3,825	103,137
SAN JOSE	1,156	221,032	180,883	177,570	89,386	88,184	2,147	1,166	40,149
ALAJUELA	543	98,569	83,901	81,894	40,059	41,835	1,206	801	14,668
CARTAGO	349	63,937	52,953	51,581	26,532	25,049	842	530	10,984
HEREDIA	205	39,310	33,714	33,117	16,167	16,950	345	252	5,596
GUANACASTE	312	52,337	43,198	41,957	21,801	20,156	756	485	9,139
PUNTARENAS	319	55,421	39,881	38,762	17,160	21,602	687	432	15,540
LIMON	131	24,021	16,960	16,519	7,485	9,034	282	159	7,061

(1) Coalición de los partidos Republicano y Unión Nacional

PRESIDENTE ELECTO: JOSÉ JOAQUÍN TREJOS FERNÁNDEZ

ELECCIONES 1970

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Mario Echandi Jiménez	Partido Unificación Nacional
	José Figueres Ferrer	Partido Liberación Nacional
	Virgilio Calvo Sánchez	Partido Frente Nacional
	Jorge Arturo Monge Zamora	Partido Demócrata Cristiano
	Lisímaco Leiva Cubillo	Partido Acción Socialista

Votos válidos: 540.045

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 1 DE FEBRERO DE 1970

PROVINCIA	TOTAL JUNTAS RECEPTORAS	PADRON NACIONAL ELECTORAL	VOTOS RECIBIDOS									ABSTENCIONISMO
			TOTAL GENERAL	VOTOS VALIDOS						NULOS	BLANCOS	
				TOTAL	LIBERACION NACIONAL	DEMOCRATA CRISTIANO	FRENTE NACIONAL	ACCION SOCIALISTA	UNIFICACION NACIONAL			
COSTA RICA	3,638	675,285	562,766	540,045	295,883	5,015	9,554	7,221	222,372	18,153	4,568	112,519
SAN JOSE	1,421	272,017	228,021	220,165	121,285	2,881	3,891	3,464	88,644	6,337	1,519	43,996
ALAJUELA	651	117,552	101,094	97,404	53,141	560	1,992	649	41,062	2,771	919	16,458
CARTAGO	404	75,458	64,903	61,975	36,908	512	938	552	23,065	2,355	573	10,555
HEREDIA	248	46,907	40,646	39,291	20,558	603	789	501	16,840	994	361	6,261
GUANACASTE	359	62,587	52,362	49,995	28,513	196	697	330	20,259	1,921	446	10,225
PUNTARENAS	389	68,885	52,925	49,994	25,272	199	876	1,219	22,428	2,421	510	15,960
LIMON	166	31,879	22,815	21,221	10,206	64	371	506	10,074	1,354	240	9,064

PRESIDENTE ELECTO: JOSÉ FIGUERES FERRER



ELECCIONES 1974

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Gerardo Villalobos Garita	Partido Demócrata
	Rodrigo Carazo Odio	Partido Renovación Demócrata
	Manuel Mora Valverde	Partido Acción Socialista
	Daniel Oduber Quirós	Partido Liberación Nacional
	José Francisco Aguilar Bulgarelli	Partido Socialista Costarricense
	Jorge González Martén	Partido Nacional Independiente
	Fernando Trejos Escalante	Partido Unificación Nacional
	José Arturo Monge Zamora	Partido Demócrata Cristiano

Votos válidos: 678.157

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 3 DE FEBRERO DE 1974

PARTIDOS POLITICOS	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON	TOTAL
SUFRAGANTES INSCRITOS	355,065	149,605	93,728	64,421	76,597	88,496	47,129	875,041
DEMOCRATA	10,633	2,014	2,027	1,561	450	1,394	753	18,832
RENOVACIÓN DEMOCRATA	34,127	11,657	4,380	4,880	2,877	2,822	1,077	61,820
ACCIÓN SOCIALISTA	5,487	1,352	1,114	1,285	1,168	3,443	2,232	16,081
LIBERACION NACIONAL	119,222	54,385	32,652	22,055	29,390	24,737	12,168	294,609
SOALISTA COSTARRICENSE	1,467	596	352	202	322	302	176	3,417
NACIONAL INDEPENDIENTE	25,122	14,953	11,873	5,671	6,826	6,913	2,430	73,788
UNIFICACIÓN NACIONAL	82,132	33,847	21,965	15,334	17,777	22,726	12,368	206,149
DEMOCRATA CRISTIANO	1,264	418	468	371	463	323	154	3,461
TOTAL VOTOS VALIDOS	279,454	119,222	74,831	51,359	59,273	62,660	31,358	678,157
VOTOS NULOS	4,694	2,703	2,024	839	2,610	2,140	1,150	16,160
VOTOS EN BLANCO	1,410	992	591	363	713	614	340	5,023
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	285,558	122,917	77,446	52,561	62,596	65,414	32,848	699,340
ABSTENCIONISMO %	69,507	26,688	16,282	11,860	14,001	23,082	14,281	175,701

PRESIDENTE ELECTO: DANIEL ODUBER QUIROS

ELECCIONES 1978

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Gerardo Villalobos Garita	Partido Demócrata
	Rodrigo Carazo Odio	Partido Renovación Demócrata
	Manuel Mora Valverde	Partido Acción Socialista
	Daniel Oduber Quirós	Partido Liberación Nacional
	José Francisco Aguilar Bulgarelli	Partido Socialista Costarricense
	Jorge González Martén	Partido Nacional Independiente
	Fernando Trejos Escalante	Partido Unificación Nacional
	José Arturo Monge Zamora	Partido Demócrata Cristiano

Votos válidos: 831.141

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 5 febrero 1978

PARTIDOS POLITICOS	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON	TOTAL
SUFRAGANTES INSCRITOS	430.399	180.198	112.242	82.020	883.451	106.703	58.442	1.058.455
PUEBLO UNIDO ¹	9.969	2.316	1.797	1.939	1.012	3.544	2.263	22.740
NACIONAL INDEPENDIENTE	1240	436	489	183	266	443	263	3323
LIBERACIÓN NACIONAL	114.627	67.708	41.933	29.789	32.650	32.874	14.704	364.285
ORGANIZACIÓN SOCIALISTA DE LOS TRABAJADORES	764	216	177	111	191	238	171	1868
DEMÓCRATA	498	217	263	73	183	244	135	1613
UNIDAD ²	177.688	75.074	41.772	34.476	34.852	36.801	19.161	419.824
INDEPENDIENTE	1.403	547	542	264	327	467	272	3822
UNIFICACIÓN NACIONAL	4.932	1.724	1.654	600	1.215	2.130	1.411	13.666
TOTAL VOTOS VALIDOS	341.021	148.238	88.627	67.438	70.696	76.741	38.380	831.141
VOTOS NULOS	7.411	3.493	3.216	1.350	2.731	3.457	2.033	23.691
VOTOS EN BLANCO	1.657	1.025	592	364	653	711	372	5.374
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	350.089	152.756	92.435	69.152	74.080	80.909	40.785	860.206
ABSTENCIONISMO	80.310	27.442	19.807	12.868	14.371	25.794	17.657	198.249

(1) Coalición de los partidos Vanguardia Popular, Socialista Costarricense y de los Trabajadores.

(2) Coalición de los partidos Renovación Democrática, Republicano Calderonista, Unión Popular y Demócrata Cristiano

PRESIDENTE ELECTO: RODRIGO CARAZO ODI

ELECCIONES 1982

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Luis Alberto Monge Álvarez	Partido Liberación Nacional
	Rafael Ángel Calderón Fournier	Partido Unidad
	Edwin Chacón Madrigal	Partido Independiente
	Mario Echando Jiménez	Partido Movimiento Nacional
	Rodrigo Alberto Gutiérrez Sáenz	Partido Pueblo Unido
	Edwin Retana Chaves	Partido Demócrata

Votos válidos: 966,576

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 7 de febrero de 1982

PARTIDOS POLITICOS	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON	TOTAL
SUFRAGANTES INSCRITOS	510,151	216,916	133,742	101,399	100,840	124,387	73,692	1,261,127
LIBERACION NACIONAL	230,958	102,324	65,676	45,976	47,699	50,215	25,526	568,374
UNIDAD COALICION (1)	128,623	61,026	34,806	29,288	27,202	28,208	16,034	325,187
INDEPENDIENTE	622	280	274	120	149	245	265	1,955
MOVIMIENTO NACIONAL	20,973	4,745	2,858	2,120	1,899	2,835	1,697	37,127
PUEBLO UNIDO (COALICION) (2)	14,030	3,441	2,259	2,999	1,436	4,323	3,698	32,186
DEMOCRATA	572	264	203	121	146	270	171	1,747
TOTAL VOTOS VALIDOS	395,778	172,080	106,076	80,624	78,531	86,096	47,391	966,576
VOTOS NULOS	6,144	3,367	2,205	1,310	2,317	2,908	1,990	20,241
VOTOS EN BLANCO	1,472	945	533	319	479	648	466	4,862
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	403,394	176,392	108,814	82,253	81,327	89,652	49,847	991,679
ABSTENCIONISMO CIFRAS	106,757	40,524	24,928	19,146	19,513	34,735	23,845	269,448
ABSTENCIONISMO %	20.9	18.7	18.6	18.9	19.4	27.9	32.4	21.4

- (1) Coalición de los partidos Renovación Democrática, Republicano Calderonista, Unión Popular y Demócrata Cristiano
 (2) Coalición de los Partidos Vanguardia, Socialista Costarricense y de los Trabajadores

PRESIDENTE ELECTO: LUIS ALBERTO MONGE ALVAREZ

ELECCIONES 1986

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Eugenio Jiménez Sancho	Partido Independiente
	Alejandro Madrigal Benavides	Partido Alianza Nacional Cristiana
	Rodrigo Alberto Gutiérrez Sáenz	Partido Alianza Popular
	Rafael Ángel Calderón Fournier	Partido Unidad Social Cristiana
	Álvaro Eduardo Montero Mejía	Partido Pueblo Unido
	Oscar Arias Sánchez	Partido Liberación Nacional

Votos válidos: 1.185.222

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 2 de febrero de 1986

POLITICOS	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON	TOTAL
SUFRAGANTES INSCRITOS	590,640	257,699	161,467	122,123	114,457	145,609	94,479	1,486,474
INDEPENDIENTE	477	123	140	74	117	125	73	1,129
ALIANZA NACIONAL CRISTIANA	2,407	721	695	503	289	583	449	5,647
ALIANZA POPULAR (COALICION) (1)	3,943	1,044	667	778	304	1,294	1,069	9,099
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	207,615	97,560	58,969	45,972	45,011	52,319	34,988	542,434
PUEBLO UNIDO (COALICION) (2)	2,640	850	538	644	440	757	730	6,599
LIBERACION NACIONAL	256,781	112,928	71,977	53,687	46,301	51,200	27,440	620,314
TOTAL VOTOS VALIDOS	473,863	213,226	132,986	101,658	92,462	106,278	64,749	1,185,222
VOTOS NULOS	7,633	4,074	3,236	1,722	2,746	3,768	2,850	26,029
VOTOS EN BLANCO	1,438	1,040	561	317	525	646	522	5,049
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	482,934	218,340	136,783	103,697	95,733	110,692	68,121	1,216,300
ABSTENCIONISMO CIFRAS	107,706	39,359	24,684	18,426	18,724	34,917	26,358	270,174
ABSTENCIONISMO %	18.2	15.3	15.3	15.1	16.4	24.0	27.9	18.2

(1) Coalición de los partidos Frente Amplio Democrático y Vanguardia Popular

(2) Coalición de los partidos Socialista Costarricense y de los Trabajadores

PRESIDENTE ELECTO: OSCAR ARIAS SANCHEZ

ELECCIONES 1990

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Isaac Felipe Asofeifa Bolaños	Partido Del Progreso
	Rodrigo Alberto Cordero Víquez	Partido Independiente
	Fernando Ramírez Muñoz	Partido Alianza Nacional Cristiana
	Rafael Ángel Calderón Fournier	Partido Unidad Social Cristiana
	Víctor Daniel Camacho Monge	Partido Pueblo Unido
	Edwin Badilla Agüero	Partido Revolucionario de los Trabajadores en Lucha
	Carlos Manuel Castillo Morales	Partido Liberación Nacional

Votos válidos: 1,349,014

ELECCIONES PARA PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA 4 de febrero de 1990

PARTIDOS POLITICOS	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON	TOTAL
SUFRAGANTES INSCRITOS	665,920	296,419	186,969	141,210	123,981	163,027	114,524	1,692,050
DEL PROGRESO	1,193	367	289	296	95	182	125	2,547
INDEPENDIENTE	260	115	100	54	46	87	84	746
ALIANZA NACIONAL CRISTIANA	1,497	798	314	428	239	478	455	4,209
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	262,760	126,260	77,948	59,747	53,017	67,179	47,678	694,589
PUEBLO UNIDO (COALICION) (1)	3,986	1,188	819	858	446	1,092	828	9,217
REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES EN LUCHA	305	145	125	64	69	132	165	1,005
LIBERACION NACIONAL	261,997	117,003	75,170	56,250	46,653	50,571	29,057	636,701
TOTAL VOTOS VALIDOS	531,998	245,876	154,765	117,697	100,565	119,721	78,392	1,349,014
VOTOS NULOS	9,062	4,855	3,579	2,157	2,510	4,272	3,484	29,919
VOTOS EN BLANCO	1,658	1,063	623	398	425	649	577	5,393
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	542,718	251,794	158,967	120,252	103,500	124,642	82,453	1,384,326
ABSTENCIONISMO CIFRAS	123,202	44,625	28,002	20,658	20,481	30,385	32,071	307,724
ABSTENCIONISMO %	18.5	15.1	15.0	14.8	16.5	23.5	28.0	18.2

(1) Coalición de los partidos Demócrata Popular y el Pueblo Civilista

PRESIDENTE ELECTO: RAFAEL ANGEL CALDERON FOURNIER

ELECCIONES 1994

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Norma Vargas Duarte	Partido Unión Generaleña
	Miguel Zúñiga Díaz	Partido Fuerza Democrática
	Jorge González Martén	Partido Nacional Independiente
	José María Figueres Olsen	Partido Liberación Nacional
	Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	Partido Unidad Social Cristiana
	Rafael Ángel Matamoros Mesén	Partido Alianza Nacional Cristiana
	Holman Esquivel Garrote	Partido Independiente

Votos válidos: 1,490,097

ESCRUTINIO DE ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES CELEBRADAS EL 6 DE FEBRERO DE 1994

PARTIDOS POLITICOS	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON	TOTAL
SUFRAGANTES INSCRITOS	733,725	329,553	211,307	163,219	131,677	174,200	137,667	1,881,348
UNION GENERALEÑA	969	213	272	179	88	267	162	2,150
FUERZA DEMOCRATICA	13,796	4,648	3,514	3,464	663	966	1,223	28,274
NACIONAL INDEPENDIENTE	919	357	339	194	152	242	223	2,426
LIBERACION NACIONAL	286,227	136,933	86,946	67,221	53,644	63,421	44,947	739,339
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	272,754	129,050	80,865	63,215	52,165	63,466	49,813	711,328
ALIANZA NACIONAL CRISTIANA	1,616	794	606	369	284	765	546	4,980
INDEPENDIENTE	437	233	211	106	218	155	240	1,600
TOTAL VOTOS VALIDOS	576,718	272,228	172,753	134,748	107,214	129,282	97,154	1,490,097
VOTOS NULOS	9,006	5,006	3,616	2,036	3,134	4,593	3,272	30,663
VOTOS EN BLANCO	1,421	1,098	547	452	461	584	656	5,219
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	587,145	278,332	176,916	137,236	110,809	134,459	101,082	1,525,979
ABSTENCIONISMO CIFRAS	146,580	51,221	34,391	25,983	20,868	39,741	36,585	355,369
ABSTENCIONISMO %	19.97	15.54	16.27	15.91	15.84	22.81	26.57	18.88

PRESIDENTE ELECTO JOSÉ MARÍA FIGUERES OLSEN

ELECCIONES 1998

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Norma Vargas Duarte	Partido Pueblo Unido
	Alejandro Madrigal Benavides	Partido Alianza Nacional Cristiana
	Federico Malavasi Calvo	Partido Movimiento Libertario
	Rodrigo Gutiérrez Schwanhäuser	Partido Nuevo Partido Democrático
	Yolanda Gutiérrez Ventura	Partido Independiente
	Sherman Thomas Jackson	Partido Renovación Costarricense
	Vladimir De la Cruz De Lemus	Partido Fuerza Democrática
	Miguel Ángel Rodríguez Echeverría	Partido Unidad Social Cristiana
	Walter Muñoz Céspedes	Partido Integración Nacional
	Álvaro González Espinoza	Partido Demócrata
	José Miguel Corrales Bolaños	Partido Liberación Nacional
	Jorge González Martén	Partido Nacional Independiente
	Marina Volio Brenes	Partido Rescate Nacional

Votos válidos: 1,388,698

ESCRUTINIO DE ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES CELEBRADAS EL 1 DE FEBRERO DE 1998

PARTIDOS POLITICOS	SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON	TOTAL
SUFRAGANTES INSCRITOS	784,055	363,238	231,970	185,965	141,690	185,438	153,624	2,045,980
PUEBLO UNIDO	1,014	329	235	368	154	310	665	3,075
ALIANZA NACIONAL CRISTIANA	1,298	368	587	194	107	641	350	3,545
MOVIMIENTO LIBERTARIO	3,066	764	487	461	151	467	478	5,874
NUEVO PARTIDO DEMOCRATICO	1,430	327	275	242	111	431	209	3,025
INDEPENDIENTE	491	221	132	119	166	105	143	1,377
RENOVACION COSTARRICENSE	9,543	3,126	1,362	2,764	584	607	1,327	19,313
FUERZA DEMOCRATICA	17,581	8,062	5,306	4,497	1,777	2,184	2,303	41,710
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	226,859	120,682	74,501	56,530	56,073	65,154	52,361	652,160
INTEGRACION NACIONAL	11,421	2,466	2,307	2,119	300	550	771	19,934
DEMOCRATA	6,095	2,361	1,669	1,840	137	298	552	12,952
LIBERACION NACIONAL	246,828	117,600	80,109	60,387	40,931	44,699	28,280	618,834
NACIONAL INDEPENDIENTE	1,545	810	737	383	195	237	311	4,218
RECASTE NACIONAL	1,178	401	270	392	103	197	140	2,681
TOTAL VOTOS VALIDOS	528,349	257,517	167,977	130,296	100,789	115,880	87,890	1,388,698
VOTOS NULOS	12,007	5,835	4,162	2,979	3,270	4,391	3,674	36,318
VOTOS EN BLANCO	2,071	1,391	658	549	684	755	789	6,897
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	542,427	264,743	172,797	133,824	104,743	121,026	92,353	1,431,913
PAPELETAS SOBRANTES	241,360	98,430	59,124	52,036	36,890	64,369	61,210	613,419
TOTAL GENERAL	783,787	363,173	231,921	185,860	141,633	185,395	153,563	2,045,332
ABSTENCIONISMO CIFRAS	241,628	98,495	59,173	52,141	36,947	64,412	61,271	614,067
ABSTENCIONISMO %	30.82	27.11	25.51	28.04	26.07	34.73	39.88	30.01

PRESIDENTE ELECTO MIGUEL ANGEL RODRIGUEZ ECHEVERRIA



ELECCIONES 2002

Primera ronda electoral

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Pablo Galo Angulo Casasola	Partido Independiente Obrero
	Otto Guevara Guth	Partido Movimiento Libertario
	José Hine García	Partido Rescate Nacional
	Justo Orozco Álvarez	Partido Renovación Costarricense
	Jorge Walter Coto Molina	Partido Coalición Cambio 2000
	Marvin Calvo Montoya	Partido Alianza Nacional Cristiana
	Walter Muñoz Céspedes	Partido Integración Nacional
	Abel Pacheco de la Espriella	Partido Unidad Social Cristiana
	Ottón Solís Fallas	Partido Acción Ciudadana
	Daniel Reynolds Vargas	Partido Patriótico Nacional
	Vladimir De la Cruz De Lemus	Partido Fuerza Democrática
	Rolando Angulo Zeledón	Partido Unión General
	Rolando Araya Monge	Partido Liberación Nacional

Votos válidos: 1.529.845

ESCRUTINIO DE ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES CELEBRADAS EL 3 DE FEBRERO DE 2002

JUNTAS, ELECTORES(AS), VOTOS VALIDOS POR PARTIDO, NULOS Y BLANCOS	COSTA RICA	PROVINCIA						
		SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON
JUNTAS	6.681	2.348	1.232	743	595	538	712	513
ELECTORES(AS)	2.279.851	855.823	410.538	261.642	215.096	155.064	206.349	175.339
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	1.569.418	593.197	296.330	189.147	154.244	108.255	125.873	102.372
VOTOS VALIDOS POR PARTIDO	1.529.845	581.046	289.565	184.097	151.338	104.895	120.998	97.906
INDEPENDIENTE OBRERO	801	240	106	185	39	71	90	70
MOVIMIENTO LIBERTARIO	25.815	9.143	4.119	3.429	2.438	892	3.038	2.756
RESCATE NACIONAL	905	336	127	117	81	68	73	103
RENOVACION COSTARRICENSE	16.404	4.607	2.729	1.218	1.591	1.226	1.997	3.036
CAMBIO 2000	3.970	1.268	558	692	380	167	309	596
ALIANZA NACIONAL CRISTIANA	1.271	396	232	130	78	109	132	194
INTEGRACION NACIONAL	6.235	3.279	747	916	543	172	261	317
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	590.277	212.596	109.415	65.261	54.592	46.457	54.418	47.538
ACCION CIUDADANA	400.681	180.492	71.408	52.195	50.224	12.702	19.060	14.600
PATRIOTICO NACIONAL	1.680	742	204	217	183	57	111	166
FUERZA DEMOCRATICA	4.121	1.410	603	808	376	197	346	381
UNION GENERAL	2.655	900	454	324	213	188	271	305
LIBERACION NACIONAL	475.030	165.637	98.863	58.605	40.600	42.589	40.892	27.844
VOTOS NULOS	32.332	10.120	5.452	4.192	2.404	2.661	3.989	3.514
VOTOS BLANCOS	7.241	2.031	1.313	858	502	699	886	952

NINGUN PARTIDO POLITICO OBTIENE EL 40% DE LOS VOTOS



Segunda ronda electoral

Sistema: Sufragio Directo

Votos válidos: 1.339.480

ESCRUTINIO DE ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES CELEBRADAS EL 7 DE ABRIL DEL 2004

JUNTAS, ELECTORES(AS), VOTOS VALIDOS POR PARTIDO, NULOS Y BLANCOS	COSTA RICA	PROVINCIA						
		SAN JOSE	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMON
JUNTAS	6.681	2.348	1.232	743	595	538	712	513
ELECTORES(AS)	2.279.851	855.823	410.538	261.642	215.096	155.064	206.349	175.339
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	1.372.943	507.526	262.175	165.341	132.517	97.376	113.489	94.519
VOTOS VALIDOS POR PARTIDO	1.339.480	492.522	256.746	160.981	128.550	96.007	111.855	92.819
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	776.278	284.382	143.920	89.519	74.713	54.831	66.755	62.158
LIBERACION NACIONAL	563.202	208.140	112.826	71.462	53.837	41.176	45.100	30.661
VOTOS NULOS	27.457	12.464	4.340	3.618	3.285	1.089	1.314	1.347
VOTOS BLANCOS	6.006	2.540	1.089	742	682	280	320	353

PRESIDENTE ELECTO: ABEL PACHECO DE LA ESPRIELLA



ELECCIONES 2006

Sistema: Sufragio Directo

Candidatos:	Humberto Elías Vargas Carbonel	Partido Coalición Izquierda Unida
	Walter Muñoz Céspedes	Partido Integración Nacional
	Bolívar Serrano Hidalgo	Partido Renovación Costarricense
	Ottón Solís Fallas	Partido Acción Ciudadana
	José Humberto Arce Salas	Partido Unión Patriótica
	Ricardo Jaime Toledo Carranza	Partido Unidad Social Cristiana
	José Miguel Villalobos Umaña	Partido Alianza Democrática Nacionalista
	Oscar Arias Sánchez	Partido Liberación Nacional
	Juan José Vargas Fallas	Partido Patria Primero
	Otto Guevara Guth	Partido Movimiento Libertario
	Álvaro Eduardo Montero Mejía	Partido Rescate Nacional
	Manuel Vladimir de la Cruz de Lemus	Partido Fuerza Democrática
	José Miguel Echando Meza	Partido Unión Nacional
	Antonio Álvarez Desanti	Partido Unión para el Cambio

Votos válidos: 1.623.992

ESCRUTINIO DE ELECCIONES PARA PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES CELEBRADAS EL 5 DE FEBRERO DE 2006

JUNTAS, ELECTORADO, VOTOS VÁLIDOS POR PARTIDO, NULOS, BLANCOS Y ABSTENCIONISMO	COSTA RICA	PROVINCIA						
		SAN JOSÉ	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMÓN
JUNTAS	6.163	2.098	1.156	685	550	515	664	495
ELECTORADO	2.550.613	936.826	465.871	295.194	245.993	174.630	231.511	200.588
VOTOS RECIBIDOS	1.663.248	622.125	316.782	206.580	171.679	108.460	127.383	110.239
VOTOS VÁLIDOS	1.623.992	610.999	309.580	202.031	168.635	104.635	122.604	105.508
COALICIÓN IZQUIERDA UNIDA	2.291	878	290	248	203	94	165	413
INTEGRACIÓN NACIONAL	5.136	2.952	512	651	446	135	168	272
RENOVACIÓN COSTARRICENSE	15.539	3.886	2.711	829	1.175	2.030	2.047	2.861
ACCIÓN CIUDADANA	646.382	258.976	135.750	77.175	73.692	32.712	36.886	31.191
UNIÓN PATRIÓTICA	1.864	576	341	171	137	211	191	237
UNIDAD SOCIAL CRISTIANA	57.655	16.928	8.425	6.610	4.717	6.181	7.987	6.807
ALIANZA DEMOCRÁTICA NACIONALISTA	3.670	1.064	867	442	452	322	287	236
LIBERACIÓN NACIONAL	664.551	237.873	125.364	82.504	66.122	52.210	57.872	42.606
PATRIA PRIMERO	17.594	6.873	3.166	2.616	1.570	793	1.311	1.265



JUNTAS, ELECTORADO, VOTOS VÁLIDOS POR PARTIDO, NULOS, BLANCOS Y ABSTENCIONISMO	COSTA RICA	PROVINCIA						
		SAN JOSÉ	ALAJUELA	CARTAGO	HEREDIA	GUANACASTE	PUNTARENAS	LIMÓN
MOVIMIENTO LIBERTARIO	137.710	50.515	20.388	20.908	13.055	6.779	11.813	14.252
RESCATE NACIONAL	2.430	1.053	402	294	228	147	121	185
FUERZA DEMOCRÁTICA	3.020	1.129	423	386	294	150	316	322
UNIÓN NACIONAL	26.593	11.874	4.161	3.574	2.559	1.194	1.264	1.967
UNIÓN PARA EL CAMBIO	39.557	16.422	6.780	5.623	3.985	1.677	2.176	2.894
VOTOS NULOS	30.422	8.704	5.651	3.616	2.418	2.865	3.519	3.649
VOTOS BLANCOS	8.834	2.422	1.551	933	626	960	1.260	1.082
ABSTENCIONISMO	887.365	314.701	149.089	88.614	74.314	66.170	104.128	90.349

HISTORIAL DE ELECCIONES PRESIDENCIALES (A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL 11-11-1949)

Elección	Partido	Presidente Electo	Juntas Receptoras	Padrón Nacional Electoral	Abstencionismo (%)
26-07-53	Liberación Nacional	José Figueres Ferrer	1.729	294.016	32.8
02-02-58	Unión Nacional	Mario Echandi Jiménez	1.985	354.779	35.3
04-02-62	Liberación Nacional	Francisco J. Orlich Bolmarcich	2.645	483.980	19.1
06-02-66	Unificación Nacional	José Joaquín Trejos Fernández	3015	554.627	18.6
01-02-70	Liberación Nacional	José Figueres Ferrer	3.638	675.285	16.7
03-02-74	Liberación Nacional	Daniel Oduber Quirós	4.815	875.041	20.1
05-02-78	Unidad	Rodrigo Carazo Odio	5.097	1.058.445	18.7
07-02-82	Liberación Nacional	Luis Alberto Monge Alvarez	5.638	1.261.127	21.4
02-02-86	Liberación Nacional	Oscar Arias Sánchez	6.751	1.486.474	18.2
04-02-90	Unidad Social Cristiana	Rafael Angel Calderón Fournier	7.597	1.692.050	18.2
06-02-94	Liberación Nacional	José M ^a Figueres Olsen	8.363	1.881.348	18.9
01-02-98	Unidad Social Cristiana	Miguel Angel Rodríguez Echeverría	6.080	2.045.980	30.1
07-04-02	Unidad Social Cristiana	Abel Pacheco De La Espriella	6.681	2.279.851	39.78
05-02-06	Liberación Nacional	Oscar Arias Sánchez	6.163	2.550.613	34.79

CANTIDAD DE PARTIDOS PARTICIPANTES EN LAS ELECCIONES DE 1953 - 2006

AÑO	PARA PRESIDENTE	PARA DIPUTADOS
1953	2	4
1958	3	8
1962	4	9
1966	2	4
1970	5	9
1974	8	12
1978	8	15
1982	6	16
1986	6	13
1990	7	14
1994	7	15
1998	13	23
2002	13	18
2006	14	17

NOTA BENE

(DE LA PRIMERA PUBLICACIÓN)

Para la descripción de los sistemas de votación que se emplearon desde 1901 hasta 1944 fue de obligada consulta la obra “La dinastía de los conquistadores” del maestro Samuel Stone, Editorial Universitaria Centroamericana, primera edición. 1975.

La información correspondiente a los años que van de 1948 hasta 1992 se obtuvo a partir de la información que figura en los anales del Archivo del Tribunal Supremo de Elecciones.

Para la segunda publicación los datos se obtuvieron de:

- Sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones: www.tse.go.cr
- Obregón Quesada, Clotilde. El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica. San José, C.R. : Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2000.
- Costa Rica. Colección de Leyes y Decretos. San José, C.R. : Imprenta Nacional, 1824-

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico bibliotecatse@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser inéditos, no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato de CD e impreso.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 40 páginas; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículum con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Normas de edición:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación : Editorial, año.

REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol. (núm.); pág.-pág., (meses, año).

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, (número, lugar, año). Título. Lugar de publicación : Editorial, año.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". -Tomado de: dirección de internet, fecha completa y hora.

Notas al pie de página: todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

Citas: las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Revisión filológica. Los trabajos serán sometidos a la revisión filológica de rigor, cuya responsabilidad asume el Consejo Editorial.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia se decidirá por mayoría simple.

Derechos de autor. El Consejo Editorial permite la reproducción parcial de los artículos publicados en la Revista, con la condición de que se indique la fuente y se respete la indicación de la autoría respectiva.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de las presentes normas, será motivo para el rechazo del original remitido.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su recensión o reseña.

MISIÓN

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