Reforma Electoral

actores, procedimiento y discurso

HUGO PICADO LEÓN

Reforma Electoral

actores, procedimiento y discurso

Hugo Picado León

Editorial
IFED-TSE
2 0 1 8

Konrad
Adenauer
Stiftung

342.07 Picado León, Hugo
P585r Reforma electoral : actores, procedimiento y discurso / Hugo Picado León. -- San José, Costa Rica: Tribunal Supremo de Elecciones. Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2018.
294 páginas

ISBN 978-9930-521-19-9

1. Reformas electorales. 2. Sistemas electorales. 3. Derecho electoral. 4. Funciones de los organismos electorales. 5. Administración electoral. 6. Representación política. 7. Participación política. 8. Reforma del partido político. 9. Ámbito político. 10. Costa Rica. 11. América Latina. I. Título.

CDOC-IFED

Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED)
Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica
Apartado: 2163-1000, San José
Web: http//www.tse.go.cr/ifed
Primera edición, 2018

Consejo Editorial
Hugo Picado León (Director)
Ileana Aguilar Olivares (Editora)
Luis Diego Brenes Villalobos
Mariela Castro Ávila
Rocío Montero Solano

Corrección de texto:
Johanna Barrientos Fallas

Diseño de portada:
Javier Vargas Valerio

Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso de Hugo Picado León se encuentra bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License. Creado a partir de la obra en www.tse.go.cr.

A los funcionarios electorales

A mis padres

A Laura

"Tal vez haya verdades más allá del discurso, y tal vez sean de gran importancia para el hombre en singular (…), pero los hombres en plural, o sea, los que viven, se mueven e interactúan en este mundo, únicamente experimentan el significado debido a que se hablan y se sienten unos a otros y a sí mismos".

Hannah Arendt

"Además, siempre existe la tentación de creer que estamos tratando problemas específicos, aislados dentro de las fronteras históricas y nacionales e importantes sólo para los afectados inmediatos. Esta creencia, precisamente, es la que en nuestra época se ha mostrado falsa por completo. En este siglo, estamos en condiciones de aceptar, como regla general, que todo lo que sea posible en un país puede ser también posible en casi cualquier otro, en un futuro previsible".

Hannah Arendt

Agradecimientos

En setiembre de 2016 defendí mi tesis doctoral en la Universidad de Salamanca (USAL), con un trabajo que sirvió de base al texto que hoy, gracias al generoso apoyo del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y de la Fundación Konrad Adenauer (KAS), llega a sus manos. A esas tres instituciones -el TSE, la KAS y la USAL- debo mis primeras líneas de agradecimiento.

Agradezco a mi familia y a los amigos que han brindado aliento y alegría en este recorrido. Por razones editoriales no cuento con espacio para citarlos a todos, pero cada uno sabe de mi gratitud perenne.

Agradezco también el apoyo económico que durante el proceso de investigación me brindaron la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONARE).

Expreso mi gratitud a todos los profesores y compañeros de la USAL que llenaron de contenido años de investigación y de aprendizaje. En particular, agradezco a los profesores que formaron parte del Tribunal Examinador de mi tesis doctoral como titulares o suplentes: el Dr. Manuel Alcántara Sáez, la Dra. Mar Martínez Rosón, el Dr. José Tudela Aranda, la Dra. Leticia Ruiz Rodríguez y la Dra. Elena Martínez Barahona.

Asimismo, agradezco el apoyo en momentos puntuales de los profesores Dr. Salvador Martí y Puig, Dr. Iván Llamazares, Dra. Pilar Domingo, Dra. Margarita Corral y Dra. Aracelli Mateos.

A mi querida amiga, la Dra. Flavia Freidenberg, debo particularmente el haberme desafiado a aprender a pensar como politólogo y no solamente como abogado. Mediante sus magníficas lecciones en maestría y doctorado supo sembrar en mí algo de su característica pasión por la ciencia política.

Del TSE tendría que mencionar a casi un centenar de personas a quienes este libro debe favores. Pero recalco el significativo apoyo de los magistrados y exmagistrados del TSE, de los compañeros directores, de los letrados y de los funcionarios del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).

En particular destaco el apoyo del Dr. Luis Diego Brenes Villalobos, del Lic. Héctor Fernández Masís y de la MSc. Ileana Aguilar Olivares; ellos representan muy bien a muchos otros cálidos confidentes, socios, cómplices e impulsores de este trabajo.

También quiero agradecer el apoyo que me han brindado los profesores de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, así como mis estudiantes, quienes son fuente de inspiración y estímulo permanente para seguir aprendiendo.

Como mencioné antes, este libro es publicado con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y, en particular, de mis estimados colegas el Dr. Werner Böhler, Representante de la KAS para Costa Rica y Panamá, y del Lic. Sergio Araya Alvarado, Coordinador de Proyectos del Área Política.

Finalmente, debo mencionar a las tres personas más influyentes en la elaboración y conclusión de los años de estudio que se condensan en este libro.

Agradezco al Dr. Luis Antonio Sobrado González, Magistrado Presidente del TSE, intelectual, compañero y amigo, quien me ha brindado su consejo respetuoso de principio a fin.

La profesora Dra. Fátima García Díez fue siempre generosa al dirigirme en la investigación y al compartir sus amplios conocimientos sobre la reforma electoral; la influencia de Fátima se reconoce en varias de las ideas centrales de este trabajo.

Mi especial gratitud al Dr. Manuel Alcántara Sáez, quien ha sido amigo, mentor y maestro desde el encuentro en un restaurante josefino a mediados de 2003, pasando luego por cuatro años de residencia salmantina, hasta llegar a aquel mayo de 2015 en que estuve hospedado en su casa de Villagonzalo de Tormes con el propósito de concluir la investigación.

Barrio Amón, San José, 2 de enero de 2018

Tabla de contenidos

Tabla de contenidos **9**
Abreviaturas **13**
Presentación **17**
Prólogo **23**
Introducción **27**

CAPÍTULO 1. HERRAMIENTAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL **39**

1.1 FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL **39**

1.1.1 Aportes desde la teoría del cambio institucional 40
1.1.2 Aportes desde la teoría de la reforma electoral 47
1.1.3 Aportes desde la teoría de la difusión y la convergencia internacional de políticas 58
1.1.4 Aportes desde el enfoque en los actores 64
1.1.5 Aportes desde el estudio de la administración electoral 67
1.1.6 Derivaciones de los aportes analíticos 70

1.2 ESTRATEGIAS PARA LA INVESTIGACIÓN SOBRE REFORMA ELECTORAL **71**

1.2.1 La metodología: estudio de caso en diálogo con el análisis comparado 72
1.2.2 Aportes desde el análisis de discurso 75
1.2.3 La técnica metodológica: análisis de contenido de texto con NVivo 81

CAPÍTULO 2. ORGANISMOS Y REFORMA ELECTORAL EN LATINOAMÉRICA **87**

2.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES DE LA REGIÓN **87**

2.1.1 La matriz latinoamericana de organización electoral 87

2.1.2 Ubicación del organismo electoral en la estructura estatal 91
2.1.3 Régimen de los funcionarios electorales 94
2.1.4 Funciones de los organismos electorales latinoamericanos 105
2.1.5 Modelos de organización electoral en Latinoamérica 109
2.1.6 Importancia de los organismos electorales latinoamericanos en el análisis político 111

2.2 TENDENCIAS REGIONALES EN LOS PROCESOS DE REFORMA ELECTORAL 113

2.2.1 Rasgos comunes para el análisis comparado 114
2.2.2 Activismo en reformas electorales desde la Tercera Ola 116
2.2.3 Reforma a la administración electoral: organismos electorales y gestión electoral 120
2.2.4 Reforma a los mecanismos de representación y participación política 124
2.2.5 Reforma a los partidos políticos, candidaturas y organizaciones políticas 137
2.2.6 En síntesis 139

CAPÍTULO 3. DIFUSIÓN Y CONVERGENCIA EN LAS REFORMAS ELECTORALES 143

3.1 LOS ORGANISMOS ELECTORALES COMO AGENTES DE DIFUSIÓN 143

3.1.1 Tratamiento especial de las normas electorales 145
3.1.2 Mecanismos directos de incidencia 146
3.1.3 Mecanismos indirectos de incidencia 151
3.1.4 Mecanismos informales de incidencia 154

3.2 LOS ESPACIOS INSTITUCIONALIZADOS DE DIFUSIÓN 156

3.2.1 El Protocolo de Tikal 157
3.2.2 El Protocolo de Quito 159
3.2.3 La Unión Interamericana de Organismos Electorales 160
3.2.4 El Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos 161
3.2.5 Otros foros de intercambio 162

CAPÍTULO 4. ACTORES Y CONTEXTO DE LA REFORMA **167**

4.1 LA GOBERNANZA ELECTORAL ANTES DE LA REFORMA **167**

4.1.1 Características de la administración electoral costarricense 168
4.1.2 Facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas 169
4.1.3 Mecanismo de nombramiento de los magistrados electorales 173
4.1.4 Profesionalización del organismo de gestión electoral: carrera electoral 175
4.1.5 Independencia presupuestaria 176
4.1.6 Transformaciones en la gobernanza electoral previas al Código Electoral de 2009 177

4.2 CONTEXTO POLÍTICO Y LEGISLATIVO **184**

4.2.1 El desgaste del bipartidismo 184
4.2.2 Candidaturas 185
4.2.3 Encuestas preelectorales 188
4.2.4 Participación electoral 190
4.2.5 Orientación del voto 193
4.2.6 Concentración del voto 198
4.2.7 Fragmentación del voto 200
4.2.8 Número efectivo de partidos 202
4.2.9 Competitividad electoral 203
4.2.10 Volatilidad electoral 204
4.2.11 El referéndum de 2007 206
4.2.12 En síntesis 209

4.3 CARACTERÍSTICAS DEL PARLAMENTO EN EL PERÍODO 2006-2010 **211**

4.3.1 El Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina (PELA) 212
4.3.2 Valoraciones de los diputados sobre la democracia 213
4.3.3 Confianza de los diputados en las instituciones 216
4.3.4 Partidos políticos y democracia interna 219
4.3.5 Ideología y valores 220
4.3.6 Políticas públicas y economía 222
4.3.7 Actividad parlamentaria y carrera política 224
4.3.8 En síntesis 228

CAPÍTULO 5. PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA ELECTORAL **233**

5.1 TEMAS DE LA REFORMA ELECTORAL DE 2009 **233**

5.1.1 Antecedentes de la reforma electoral 234
5.1.2 Temas del nuevo Código Electoral 240
5.1.3 La política de reforma 245

5.2 EL ANÁLISIS DE CONTENIDO DE ACTAS LEGISLATIVAS CON NVIVO **249**

5.2.1 La técnica de análisis de contenido 249
5.2.2 La herramienta informática NVivo 252
5.2.3 Árbol de codificación 253

5.3 EL DEBATE PARLAMENTARIO DE LA REFORMA ELECTORAL **256**

5.3.1 El procedimiento de comisión especial 256
5.3.2 Itinerario del debate parlamentario 260
5.3.3 Actores y constelaciones de actores 274

5.4 EVIDENCIAS DE INCIDENCIA DEL ORGANISMO ELECTORAL **284**

5.4.1 El proyecto del TSE como base de discusión 285
5.4.2 Participación del TSE en la comisión legislativa 287

5.5 DIFUSIÓN INTERNACIONAL DE REGLAS EN LAS ACTAS LEGISLATIVAS **293**

5.5.1 Referencias a legislación extranjera 293
5.5.2 Temas referenciados 296
5.5.3 Nube de palabras 299
5.5.4 Referencias estructuradas por funcionarios electorales 300

Conclusiones generales **305**
Referencias bibliográficas **321**

Abreviaturas

CAPEL	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del IIDH
CE	Código Electoral
CEREPP	Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos
CGR	Contraloría General de la República
CP	Constitución Política de Costa Rica
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
IFED	Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE
KAS	Fundación Konrad Adenauer (por sus siglas en alemán)
PAC	Partido Acción Ciudadana
PADN	Partido Alianza Democrática Nacionalista
PASE	Partido Accesibilidad sin Exclusión
PELA	Proyecto Élites Parlamentarias Latinoamericanas, USAL
PFA	Partido Frente Amplio
PIN	Partido Integración Nacional
PIU	Partido Izquierda Unida
PLN	Partido Liberación Nacional
PML	Partido Movimiento Libertario
PPP	Partido Patria Primero
PRC	Partido Renovación Costarricense
PRN	Partido Restauración Nacional
PRN (2)	Partido Rescate Nacional
PUN	Partido Unión Nacional
PUP	Partido Unión Patriótica
PUPC	Partido Unión para el Cambio
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
TLC	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica
UCR	Universidad de Costa Rica
USAL	Universidad de Salamanca

PRESENTACIÓN

Tribunal Supremo de Elecciones

Para quienes hemos trabajado en los organismos electorales latinoamericanos, resulta evidente su capacidad para influir sobre los procesos de reforma electoral. Aunque dentro de cualquier democracia moderna el protagonismo de la reforma recae fundamentalmente en los legisladores, en Latinoamérica no se puede obviar la capacidad de incidencia de organismos electorales permanentes, especializados e independientes.

El sesgo académico de los enfoques europeos y anglosajones induce a que los estudios sobre reforma electoral concentren toda su atención en el trámite parlamentario, sus tendencias y sus efectos. Esa perspectiva ignora el peso de los organismos electorales como actores en la vida constitucional, pierde información valiosa sobre los procesos de negociación y deja sin explicar por qué se dan oleadas de reforma a nivel regional.

Este libro constituye un valioso aporte para ir llenando esos vacíos en el conocimiento científico. El Dr. Hugo Picado León, en su doble condición de académico y de funcionario electoral, realizó un trabajo que combina el estudio comparado con el estudio de caso y que supone avances en el abordaje teórico y empírico de la reforma electoral.

El trabajo se plantea preguntas relevantes como ¿cuáles son las tendencias en los procesos de reforma electoral?, ¿cuál es el papel de los organismos electorales latinoamericanos en esos procesos de reforma?, ¿qué mecanismos permiten que los organismos electorales trasladen experiencias de otros países a su propio contexto? y ¿qué aportó el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en el proceso legislativo para la promulgación del Código Electoral de 2009?

Para el autor, la reforma electoral constituye un proceso de diseño negociado entre las élites políticas con un carácter dialéctico y coyuntural. El resultado de la reforma no necesariamente se ajusta a todas las exigencias técnicas y racionales que serían de esperar, pues se trata de un producto colectivo y complejo derivado de las estrategias entrecruzadas de varios actores con sus diversas finalidades.

Desde esa perspectiva, el proceso de reforma electoral costarricense de 2009 surge de una percepción bastante generalizada entre los actores políticos acerca de la obsolescencia del Código Electoral de 1953. Las demandas sociales dirigidas a los partidos políticos y al organismo electoral se veían obstruidas por unas reglas que habían sido concebidas en un contexto histórico muy distinto.

El TSE facilitó la búsqueda de medidas alternativas cuando en 2001 presentó a los legisladores un proyecto de reforma elaborado con base en consultas a funcionarios electorales, a expertos, a partidos políticos y a la ciudadanía en general. Además, el TSE consideró las experiencias recientes de reforma electoral en otras democracias. Ese proyecto constituyó la base para la discusión parlamentaria del Código Electoral finalmente promulgado en 2009.

El Dr. Picado León concluye que los organismos electorales latinoamericanos, y en particular el costarricense, cuentan con mecanismos formales e informales suficientes para influir en los procesos de reforma electoral, y que la participación de organismos con alta competencia técnica puede promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, así como propiciar la difusión internacional de políticas. Es decir, mientras las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permiten actuar como promotores y facilitadores de reformas, los foros internacionales propician el intercambio y el aprendizaje mutuo.

Considerando los aportes de esta investigación para el conocimiento de la materia electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su sesión ordinaria n.°115-2016 del 8 de diciembre de 2016, acordó por unanimidad encargar a la Secretaría Académica del Instituto de Formación y Estudios en Democracia gestionar su publicación bajo el sello editorial IFED-TSE.

No deseo terminar estas líneas sin testimoniar que don Hugo, en su otrora condición de letrado y luego asesor jurídico del TSE, fue un apoyo invaluable en la génesis y promoción del proyecto de reforma electoral de 2001. Esa experiencia, tamizada por su formación posterior en Ciencia Política, fue volcada en su magnífica tesis doctoral de la Universidad de Salamanca. Al convertirse ese aporte académico en el libro que hoy presento, el Dr. Picado de alguna manera verá reflejado en él todo un ciclo de vida marcado por su extraordinaria vocación por lo electoral. Todos los pasos que ha dado en ese transitar evidencian talento académico y solvencia profesional, pero ante todo, su grandeza como ser humano.

Dr. Luis Antonio Sobrado González
Magistrado Presidente

Fundación Konrad Adenauer

"La reforma electoral es la reforma que nunca acaba". Bajo ese axioma se refleja el carácter dinámico de los sistemas políticos y electorales de naturaleza democrática, que hoy, en muchas latitudes del orbe, han ido ganando terreno y consolidándose como el vehículo a través del cual se plasma, en realidad concreta, el ejercicio del poder soberano de quienes integran una sociedad.

En el caso latinoamericano, y más específicamente costarricense, el organismo electoral deviene en un actor esencial en el proceso de permanente evaluación del funcionamiento del marco jurídico e institucional sobre el que se soporta el modelo democrático representativo, así como de la identificación y promoción de cambios que vayan en consonancia con el espíritu de perfectibilidad que le es inherente. Expresiones concretas de reciente data, de los aportes brindados por el también conocido "Poder Electoral" al robustecimiento del sistema democrático costarricense, son el Código Electoral aprobado en 2009 y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia surgido del seno de la nueva normativa.

Este protagonismo altamente positivo del ente electoral que lo hace trascender la competencia, históricamente asignada, de organizar, administrar y supervisar los procesos electorales, ámbito en donde también brilla por su excelencia, rigor y pulcritud, es recogido por el autor en la presente obra. Mas lo hace, como él mismo plantea, reconociendo el papel vital de la interacción con órganos similares del resto del continente, que permite, en un ámbito de cooperación horizontal sostenida, construir propuestas acordes a las tendencias internacionales en estas materias. En una suerte de equilibrio entre las mejores prácticas externas y los elementos configuradores de la cultura política y de la institucionalidad pública nacional, los aportes del Tribunal Supremo de Elecciones se convierten en punto de referencia capaz de orientar, de manera comprensiva, el proceso de reformas impulsado desde la sede parlamentaria.

La obra analiza el rol del organismo electoral y la significancia de los esquemas de cooperación internacionales antes referidos, a partir del caso concreto del nuevo ordenamiento jurídico-electoral costarricense actualmente en vigencia, constituyéndose en un aporte pionero en torno a esta temática que, sin lugar a dudas, se convertirá en referencia obligada para académicos, generadores de opinión y operadores políticos directamente relacionados con el quehacer político y electoral.

La excelencia profesional de su autor, aunado a su experiencia como distinguido funcionario del Tribunal Supremo de Elecciones combinan profundidad conceptual, rigor metodológico y precisión fáctica, como factores generadores

de un estudio serio, sólido y de gran valía para quien desea aprehender las lógicas subyacentes a los procesos de reforma electoral, en sí mismos, expresiones puntuales y claras de la lógica del poder político público del que hacen parte.

La Fundación Konrad Adenauer contribuye con el fortalecimiento del sistema democrático costarricense mediante el auspicio de esta obra, convencida de que será de gran utilidad en la permanente discusión y construcción de la reforma electoral, la reforma inacabada.

Werner Böhler
Representante Costa Rica/ Panamá

PRÓLOGO

Prólogo

De entre la muy rica y abundante producción intelectual de Max Weber, siempre me ha parecido El político y el científico una de sus obras fundamentales, posiblemente por la acertada aproximación que hace a figuras muy próximas a mi mundo profesional que tienen que ver con la academia y la política. Tal es mi fervor que siempre digo que es una obra que inexorablemente debería ser leída por todo quien estuviere interesado en la conjunción de ambos universos. Y digo algo más para darle mayor enjundia a mi apasionada posición: sitúo a dicho librito entre la media docena de mis grandes obras predilectas de la disciplina.

En Weber se encuentran las claves del significado profundo de términos como convicción y responsabilidad que acompañan a una determinada forma de actuar como principios justificativos (ética) de los individuos que ocupan ciertas posiciones de poder (intelectual o político). Suponen la quintaesencia del conocimiento comprometido que luego puede ser manejado por personas que, a veces, están tan alejadas como los políticos y los académicos, aunque, en ciertas ocasiones, se solapen sin necesariamente generar una situación venturosa.

Hugo Picado se sitúa en el terreno fronterizo que vincula al conocimiento universitario, relacionado con la investigación primigenia de la que se nutre gracias a su tarea cotidiana en la Universidad de Costa Rica, con su actividad como funcionario público en el ámbito electoral en su país. Si en los tiempos que corren hay un terreno estrictamente vinculado a la política este es precisamente el electoral. Su desarrollo requiere de conocimientos y de habilidades de gestión, cuestiones que en Hugo son difíciles de separar, pues se encuentran en la misma persona gracias a su capacidad de trabajo, su vocación y su profesionalidad, palabras estas dos últimas también de clara raíz weberiana.

El libro que me honro presentar, y que es fruto en gran medida del paso de Hugo por la Universidad de la que soy docente e investigador, evidencia lo dicho. Se trata de un texto que quienes lo lean lo juzgarán con su propio criterio, pero que con abrumadora evidencia empírica, conocimiento teórico y mesura intelectual constituye, en mi opinión, una pieza inestimable para entender el papel que juegan los organismos electorales en los procesos de reforma electoral, según la manera en que se configuran las características institucionales de aquellos. Los procesos de aprendizaje permanente, por otra parte, de estos organismos, en permanente conexión regional de unos con otros, son, asimismo, factores relevantes para su propia operatividad.

Este volumen logra aquella máxima de Franz Kafka tan difícil de alcanzar en el medio de que solo deben leerse los libros que "muerden y pinchan, ¿si el libro que estamos leyendo no nos obliga a despertarnos con un puñetazo en la cara, para qué molestarnos en leerlo?". Hugo Picado lo consigue, ya que desentraña, desde la vocación y la profesión, desde la convicción y la responsabilidad, los avatares de los organismos electorales latinoamericanos, tan vituperados –a veces con razón- y tan desconocidos, en su procelosa tarea del cambio hacia sociedades más democráticas.

Manuel Alcántara Sáez
Universidad de Salamanca

INTRODUCCIÓN

Introducción

Este libro analiza la reforma electoral costarricense de 2009 en perspectiva comparada, tomando en cuenta la relación de los organismos electorales con los procesos de rediseño institucional y su papel como canales para la difusión y convergencia internacional de políticas legislativas. El trabajo pretende contribuir a la comprensión de los procesos de reforma institucional, en general, así como de la gobernanza electoral, en particular. Ello, a partir del análisis del trámite de reforma mediante el cual la Asamblea Legislativa de Costa Rica promulgó un nuevo Código Electoral en 2009. En tanto la investigación incorpora el elemento comparado, se procura vincular los componentes de la reforma de 2009 con una perspectiva regional latinoamericana. Para ello se utilizará el andamiaje teórico sobre la difusión de políticas en el plano internacional.

Resulta relevante investigar los antecedentes, las motivaciones, los temas y los aspectos pendientes en esa experiencia de reforma tomando en cuenta el carácter excepcional de la dilatada trayectoria electoral costarricense, así como la influencia que el particular diseño del Tribunal Supremo de Elecciones tuvo en Latinoamérica una vez iniciada la Tercera Ola de la Democratización. Costa Rica constituye uno de los casos de democracia electoral más longeva de Latinoamérica, pues desde la Constitución Política de 1949 se han sucedido cuadrienalmente los gobiernos electos en comicios transparentes. La administración electoral, cuyo aporte ha sido significativo para mantener la estabilidad democrática durante siete décadas, ha sabido adaptarse a las nuevas exigencias de los actores políticos (Molina y Lehoucq, 1999; Obregón Quesada, 2000; Sobrado González, 2014a; Brenes Villalobos, 2014). El último gran cambio corresponde a la promulgación del nuevo Código Electoral en 2009, el cual sustituyó la ley electoral de 1952.

El Código Electoral de 2009 tuvo como punto de partida un proyecto de reforma elaborado por el TSE en el 2001. El anterior había sido promulgado en 1952. Su principal reforma había ocurrido en 1996; aunque numéricamente abarcó la mitad del articulado, se trató de una reforma de consenso en la cual se dejaron de lado los temas más complejos que pudieran obstruir la negociación legislativa, por lo cual se trató de una reforma fundamentalmente cosmética que evitó discutir varios asuntos trascendentales. Por tal razón, en 1998 el TSE inició un cuidadoso proceso de consultas y análisis del cual resultó la presentación en la Asamblea Legislativa de un proyecto de nuevo Código en enero de 2001.[1]

[1] Correspondió al entonces presidente de la República incorporar el proyecto de ley en la corriente legislativa haciendo uso de la potestad de iniciativa legislativa que le asigna la Constitución Política al Poder Ejecutivo. Posteriormente, el proyecto fue tramitado bajo el expediente legislativo 14.268.

Durante la última década del siglo XX, Latinoamérica experimentó una oleada de propuestas de reforma electoral que pretendían dar respuesta a exigencias fundamentales para el desarrollo del ordenamiento jurídico electoral y del sistema político en general. La mayoría de las modificaciones a la legislación electoral adoptadas por varios países de la región durante ese período propendieron a incorporar mecanismos para promover mayor inclusión y participación de la ciudadanía en el sistema político[2].

La propuesta inicial de reforma electoral planteada por el TSE en 2001 fue influida por esa oleada, lo cual se manifestó en una buena cantidad de cambios normativos tendientes a producir, entre otros aspectos, mayor equidad en la contienda electoral, mayor transparencia en el financiamiento de la política, nuevos mecanismos para el ejercicio de la ciudadanía activa por parte de la población o introducir la paridad de género tanto en la estructura interna de los partidos como en la designación de candidaturas. Sin embargo, durante la discusión final del proyecto, algunas de esas propuestas carecieron del apoyo de los diputados integrantes de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos[3].

Existe una importante coincidencia en el cambio coyuntural de las agendas legislativas, no sólo del parlamento costarricense, sino de los parlamentos latinoamericanos en general. Durante la primera década del nuevo mileno las prioridades en el ámbito de las reformas electorales regionales giraron hacia privilegiar otro tipo de temas como el fortalecimiento de la institucionalidad electoral y la consolidación de los partidos políticos. Estas corrientes influyeron,

[2] Algunos de estos mecanismos son el voto preferente, la posibilidad de presentar candidaturas independientes sin estructura partidaria y la revocatoria de mandato.

[3] En la última consulta legislativa contestada por el TSE en relación con el dictamen del expediente 14.268 Código Electoral, el organismo electoral realizó la siguiente manifestación:

> (…) La mayor parte de las modificaciones e innovaciones encontradas no afectan el sentido y la lógica de las propuestas elaboradas por este organismo electoral. Si bien se eliminaron aspectos tales como el voto preferencial y la participación de grupos independientes en las elecciones municipales, las reformas que sí se han aprobado, como la simplificación de requisitos para la inscripción de los partidos, la eliminación de la obligatoriedad de realizar asambleas de distrito, la creación del Registro electoral, la inclusión del capítulo relativo a la jurisdicción electoral, la posibilidad de abrir juntas receptoras de votos en el extranjero para las elecciones presidenciales, la paridad de género, así como las regulaciones sobre sanciones por incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones electorales –delitos y contravenciones- que están presentes en el proyecto de Ley que nos ocupa, sin duda modernizan y enriquecen la legislación electoral y justifican el apoyo de este organismo electoral al citado proyecto.

en distinta medida, sobre la política de reforma del Código Electoral vigente desde el 2 de setiembre de 2009[4] .

Aunque varios trabajos analizan aspectos puntuales de los procesos de reforma electoral en Latinoamérica desde una perspectiva comparada (Gutiérrez y Zovatto, 2011; Alcántara y Tagina, 2013), se carece de estudios sistemáticos sobre la reforma electoral costarricense de 2009 y, en particular, sobre la incidencia del organismo electoral en ese proceso. Tampoco existen trabajos que vinculen la trayectoria de la reforma electoral a escala regional con el caso costarricense, obviando que en no pocas ocasiones las reformas internas se originan en tendencias internacionales y viceversa.

Coincidimos con Mainwaring y Pérez Liñán (2009) en que algunas investigaciones cometen el error de tomar la soberanía nacional como sinónimo de aislamiento, lo cual induce a lo que denominan "enfoques individualizantes" que conviene evitar. Para comprender el contenido, la dirección, la intensidad y los alcances de la reforma electoral costarricense, es tan necesario considerar el papel desempeñado por el Tribunal Supremo de Elecciones en el impulso y la negociación del Código Electoral de 2009, como la manera en que ese organismo electoral se constituyó en un eficaz vehículo para la difusión de tendencias latinoamericanas[5] .

Por ende, la reforma electoral en Costa Rica amerita un estudio de caso pero, a la vez, es necesario investigar sus conexiones con las corrientes latinoamericanas de reforma. Ese cometido exige un esfuerzo para identificar los componentes de la reforma de 2009, los aportes del organismo electoral y sus conexiones con las tendencias de reforma en la región. El análisis de la tramitación de la reforma electoral costarricense y de los mecanismos que rigieron la negociación inducen a un doble abordaje del problema, colocando al organismo electoral como variable dependiente respecto de la reforma electoral, pero también, en sentido inverso, observando cómo el organismo electoral tuvo posibilidades reales de influir sobre *la política de la reforma*, es decir, sobre sus temas, contenidos y alcances. Como señala García Díez (2005, p. 147), buena parte de la esencia de la política de la reforma electoral reside en el propio proceso de negociación.

[4] Sobre las tendencias u oleadas de reforma electoral que se dieron en el derecho comparado latinoamericano, véase Zovatto (2008).

[5] El enfoque en regiones ha evidenciado su utilidad para la ciencia política desde los trabajos de Gleditsch (2002), Pevehouse (2002b), Weyland (2004), Gleditsch y Ward (2006), Mainwaring y Pérez Liñán (2009), según se explicará más adelante.

Como novedad, esta investigación hace hincapié en el rol de los organismos electorales en tanto actores, secundarios pero relevantes, dentro de los procesos de reforma, en interacción con las élites parlamentarias. El diseño y la reforma electoral se subsumen en procesos de negociación política complejos entre diversos actores que participan del juego de influencias en un momento determinado. Según la teoría, el contenido de las reformas electorales tiende a responder más a una dinámica de transacción entre las distintas partes representadas en el proceso legislativo, que a un proyecto comprensivo y general de diseño (García Díez, 2005, p.115).

Sin embargo, ese postulado teórico, aunque se adopte como tesis de principio, puede ser matizado al menos para el caso de nuestro estudio. Partimos de la hipótesis de que el particular proceso de reforma electoral en Costa Rica recibió constantes insumos técnicos por parte del organismo electoral. Ese tipo de participación de los organismos electorales ha sido pasado por alto en la literatura sobre reforma, aunque ello no sea del todo inusual en Latinoamérica donde, por ejemplo, la capacidad del Tribunal Electoral de Panamá para liderar reformas electorales constituye un caso paradigmático (Brown Araúz, 2009).

Se puede argumentar que organismos electorales autónomos, profesionales y especializados, en tanto actores del proceso de reforma, tienen capacidad de generar propuestas cercanas a un proyecto comprensivo y general de diseño, con alguna independencia de los intereses particulares de los partidos. La capacidad de incidencia del organismo electoral es contingente, pues depende de variables tales como el efectivo grado de autonomía, la receptividad de los otros actores políticos a las recomendaciones del organismo electoral, o los mecanismos formales provistos al organismo electoral para promover reformas.

Cabe advertir que la intervención del organismo electoral no necesariamente implica que el producto final de la reforma sea mejor o peor, aspecto valorativo que escapa al objetivo de esta investigación. Tampoco esto contradice el postulado teórico según el cual los procesos de reforma no se explican por un solo diseño o diseñador, sino por varios intentos localizados de diseño parcial que se enfrentan en la arena de la negociación, generando una madeja de compromisos, en ocasiones incongruentes (Taagepera, 2000; García Díez, 2005). Al fin y al cabo, el organismo electoral viene a ser un actor adicional inserto en el entramado de las negociaciones de la reforma.

Esta investigación plantea que los organismos electorales latinoamericanos, y en particular el costarricense, cuentan con mecanismos formales e informales suficientes para influir en los procesos de reforma electoral, y que, en la medida en que se trate de organismos técnicos, y no políticos, pueden promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, a la vez

que se convierten en vehículos idóneos para la difusión y la convergencia internacional de políticas.

El particular diseño y rol de los organismos electorales latinoamericanos reduce los costos de búsqueda que el sistema político debe afrontar para hallar nuevos modelos, ideas y alternativas durante los procesos de reforma electoral. Por su parte, la conexión de los organismos electorales con redes internacionales facilita el aprendizaje de experiencias y buenas prácticas externas, y sus posibilidades de influir en los sistemas políticos nacionales potencian su aporte interno.

De lo dicho se derivan los dos objetivos específicos de esta investigación: 1) estudiar la influencia particular del organismo electoral costarricense sobre el proceso de reforma electoral de 2006-2009, y 2) identificar los mecanismos institucionales que facilitan la difusión internacional de políticas -con sus consecuencias en la reforma institucional- mediante la interacción existente entre los organismos electorales latinoamericanos. Para lograrlo, esta investigación somete a estudio el proceso de reforma electoral costarricense de 2009 en sus antecedentes, temas y aspectos fundamentales, desde el utillaje teórico sobre cambio institucional y los aportes comparados.

En particular, será necesario analizar la manera en que los diversos actores interactuaron durante la deliberación legislativa que produjo el Código Electoral de 2009. Ello supone estudiar la reforma electoral colocando a los organismos electorales como variable independiente de los procesos de reforma, con base en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y del Código Electoral de 2009. Esto de alguna manera coincide con trabajos que señalan la importancia regional de los organismos electorales como actores políticos[6].

Sostenemos que la reforma electoral costarricense de 2009 debe explicarse considerando tanto factores endógenos como exógenos. Los aspectos de la legislación que no sufrieron modificación expresan una continuidad de los criterios prevalecientes en anteriores procesos de reforma, a manera de legados institucionales o dependencias del antecedente, por ende, con carácter esencialmente endógeno. En cuanto a las diversas reformas planteadas, discutidas y finalmente aprobadas por los legisladores, es necesario buscar sus orígenes en las propuestas formuladas por los propios actores domésticos del proceso

[6] Existen numerosos estudios sobre la manera en que los procesos de reforma electoral han modelado a los organismos electorales latinoamericanos, colocándolos como variable dependiente (Pastor, 1999a; López Pintor, 2000; Zovatto y Orozco, 2008; Barrientos, 2010). Otra línea de análisis estudia a los organismos electorales latinoamericanos como variable independiente, para explorar cómo inciden, por ejemplo, sobre la calidad de las elecciones (Mozaffar y Schedler, 2002; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003) o en la calidad de la democracia (Pérez Duharte, 2014; Barreda y Ruiz, 2014).

de deliberación legislativa, pero también, en la difusión de políticas que, por los mecanismos de emulación o de aprendizaje, lograron incidir en el debate.

Interpolando la teoría sobre difusión de políticas en el ámbito de las reformas electorales en Latinoamérica, cabe suponer que la existencia de organismos electorales con algún nivel de influencia en el debate legislativo, así como la existencia de espacios regionales institucionalizados para el intercambio de experiencias entre los organismos electorales, habilitan una vía propicia para la emulación y el aprendizaje. Este trabajo señalará la importancia de la formación de subgrupos de difusión tratándose de reformas electorales y explicará los mecanismos mediante los cuales las experiencias externas pueden llegar a ser asumidas por la legislación interna.

Para tales efectos se analizará en detalle la actuación de los siguientes actores: 1) las élites parlamentarias costarricenses del período legislativo 2006-2010, particularmente aquellas que –representando a diferentes partidos– fueron parte de la Comisión Especial de Reformas Electorales y de Partidos Políticos, bajo el entendido de que los políticos y los legisladores son una parte de la denominada élite de poder, que toman decisiones de relevancia para el diseño institucional y que, a la vez, se mueven en el entramado de las instituciones (Alcántara, 2012, p. 72), y 2) el Tribunal Supremo de Elecciones, organismo electoral costarricense cuyo diseño institucional le proporciona particulares capacidades de incidir en los procesos de reforma electoral, así como en otros ámbitos de la vida política (Brenes Villalobos, 2014).

Además, el libro se ocupa de describir los marcos institucionales de la reforma electoral, es decir, el conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados en el trámite de reforma electoral. Ello bajo el entendido de que el impacto de las instituciones políticas está mediatizado por el contexto en el que se inserta y en la contingente actuación de los agentes políticos. A partir de los actores y los marcos institucionales, también se prestará atención a las constelaciones de actores, en particular a los subconjuntos constituidos por legisladores, partidos políticos y el organismo electoral durante el proceso de reforma, sus opciones estratégicas, y los resultados asociados a estas. El análisis de todo el proceso deliberativo llevado a cabo durante el periodo 2006-2009 por la Comisión Especial de Reformas Electorales y de Partidos Políticos permitirá observar los modos de interacción entre los diferentes actores y constelaciones de actores.

Este libro procura evidenciar el peso de la difusión de políticas en la reforma electoral costarricense de 2009, para lo cual se ocupará de dilucidar cómo los organismos electorales constituyen agentes de difusión. Más precisamente, cómo

las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permite actuar como promotores y facilitadores de la difusión, y cómo la existencia de organizaciones internacionales que los agrupan propician el intercambio y aprendizaje mutuo. Pero ese protagonismo de los organismos electorales en la difusión de reglas electorales no deja de estar sujeto a un elemento contingente: la incidencia de estos sobre las élites legislativas depende, en buena medida, de los intereses de los actores, la receptividad de sus propuestas y los mecanismos formales e informales que tenga a su disposición para impulsarlas.

Dificultades y límites de la investigación

La investigación se concentra en el proceso de reforma electoral mediante el cual se emitió el nuevo Código Electoral costarricense de 2009. El principal interés reside en explicar la reforma como producto complejo de negociación política, con normas que reflejan dependencias del antecedente, obedecen a insumos de autores internos o se originan en procesos de difusión internacional de políticas electorales. Asimismo, se incursiona en el terreno inexplorado de la manera en que el particular diseño de los organismos electorales latinoamericanos, así como la existencia de foros institucionalizados para la observación e intercambio de experiencias, facilitan la difusión de nuevas ideas y la convergencia regional.

Este trabajo constituye un estudio de caso con elementos comparados. Por ende, el principal interés se concentra en Costa Rica. Los datos derivados de estudios comparados se tratarán con el debido rigor, pero evitando desviar el foco de interés hacia ellos. Se utilizará un aparato conceptual propio de las relaciones internacionales para identificar mecanismos de difusión que, de alguna manera, abran la caja negra con respecto a la convergencia de las instituciones electorales en América Latina. Sin embargo, dado que ello se realiza desde el estudio del caso costarricense, no se pretende más que abrir brecha a posteriores análisis comparados que, con mayor potencia explicativa, puedan ir sentando bases teóricas sobre la difusión internacional de las reglas electorales.

Una de las principales dificultades encontradas reside en la casi absoluta carencia de trabajos que analicen la reforma electoral en Costa Rica desde las ciencias políticas. La poca literatura existente no llega a una decena de artículos, tomando en cuenta algunas anteriores experiencias de reforma legislativa. Tampoco hay literatura que explique los mecanismos de difusión tratándose de reformas electorales.

Las fronteras retrospectivas y prospectivas del estudio se concentran en el período comprendido entre el 2006 y el 2009, dado que fue durante ese trienio que la Asamblea Legislativa constitucionalmente electa para el período 2006-2010

finalmente aprobó el nuevo Código Electoral con base en el trabajo realizado por su Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. No obstante, es necesario reseñar los antecedentes de ese proceso de reforma, concretamente, el proyecto borrador para un nuevo Código Electoral presentado por el TSE a inicios de 2001 o el trabajo de la Comisión de Partidos Políticos del período 2002-2006, entre otros.

Esta investigación no tiene aspiraciones normativas; no pretende auditar el procedimiento ni los resultados de la reforma de 2009. En todo caso, los impactos de las reformas electorales no siempre logran manifestarse de manera inmediata, pues requieren períodos más o menos largos de aplicación y de aprendizaje. Rápidamente se han abierto debates sobre futuras reformas en temas que el Código Electoral de 2009 dejó pendientes, o en nuevos aspectos que en aquel momento ni siquiera podían ser considerados, a los cuales se hará referencia pero sin pretender agotarlos.

Tampoco este libro pretende realizar un estudio de opinión sobre la reforma de 2009, por ende no se profundiza en el entorno mediático, ni en el seguimiento que la prensa haya dado al proceso de reforma, antes, durante o después de 2009. El objeto de estudio no recopila valoraciones subjetivas de los actores del proceso ni de los destinatarios de la reforma. Ello no impide que en algún momento se utilicen esos recursos para contextualizar, dilucidar o explicar la investigación cuando resulte necesario.

En fin, este trabajo constituye un aporte al estudio comparado sobre reformas electorales y, en particular, al proceso de reforma al Código Electoral costarricense que se materializó en 2009. Pero de ninguna manera se pretende agotar las posibles líneas sobre las cuales aquellos procesos permiten indagar.

Recursos y materiales disponibles

Entre los medios y recursos materiales utilizados para la elaboración de este libro, cabe destacar los siguientes:

1. Las 90 actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, producidas entre mayo de 2006 y julio de 2009.
2. Las actas legislativas sobre reforma electoral de los periodos 1998-2002, 2002-2006 y 2010-2014.
3. Recursos bibliográficos y bases de datos del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, incluyendo la Base de Datos de Élites Parlamentarias Latinoamericanas.

4. Literatura técnica sobre democracia, elecciones, organismos electorales, élites parlamentarias, diseño institucional, reforma electoral, métodos de investigación en ciencias sociales que incluyen monografías, manuales y artículos publicados en revistas especializadas, recopilados por el investigador durante más de diez años.
5. Bases de datos y fondo bibliográfico del Centro de Documentación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, con más de 90.000 registros.
6. Fondo bibliográfico y bases de datos del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
7. Fondo bibliográfico de la Biblioteca de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
8. Archivo de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.
9. Fondo bibliográfico de la Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, Facultad de Ciencias Sociales y Escuela de Ciencias Políticas.
10. Fondo bibliográfico de IDEA Internacional, institución dedicada a la investigación y promoción del mejoramiento técnico de la función electoral.
11. Foros y seminarios organizados por la USAL, el TSE/IFED e IIDH/CAPEL.
12. Acceso a expertos y actores involucrados en el proceso de reforma electoral de 2009 en Costa Rica, incluyendo analistas, académicos, funcionarios electorales y exdiputados.
13. Bases de datos de prensa escrita compilada por el Centro de Documentación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones.
14. Archivo de actas del Tribunal Supremo de Elecciones, período 1998-2014.
15. Base de datos del proyecto "Liderazgos partidarios en Costa Rica", TSE/IFED y Estado de la Nación.
16. Bases de datos electorales comparados en línea (Red ACE, IDEA Internacional, IIDH/CAPEL).

Estructura del trabajo

El trabajo se ha organizado en cinco capítulos. En el primero se expone el marco teórico y metodológico de la investigación. En el segundo se describen las características particulares de los organismos electorales latinoamericanos y las tendencias regionales en los procesos de reforma electoral. En el tercer capítulo se indaga sobre el papel de los organismos electorales como agentes de difusión internacional de políticas y sobre los mecanismos institucionalizados de difusión. El capítulo cuarto se dedica al contexto de la reforma electoral de 2009, considerando las características de la administración electoral costarricense, el contexto político de la reforma y los rasgos del Parlamento en el período 2006-2010.

El capítulo 5 analiza propiamente el procedimiento legislativo de la reforma electoral, procurando identificar el grado de influencia del organismo electoral y las evidencias de difusión internacional de políticas.

Estrategia metodológica

Esta investigación plantea que los organismos electorales latinoamericanos, y en particular el costarricense, cuentan con mecanismos formales e informales suficientes para influir en los procesos de reforma electoral, y que, por tratarse de organismos técnicos, y no políticos, pueden promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, a la vez que constituyen vehículos idóneos para la difusión y la convergencia internacional de políticas.

Consecuentemente, los objetivos específicos de la investigación son estudiar la influencia particular del organismo electoral costarricense sobre el proceso de reforma electoral de 2006-2009 e identificar los mecanismos institucionales que facilitan la difusión internacional de políticas, con consecuencias en la reforma institucional, mediante la interacción entre organismos electorales latinoamericanos. Esto obliga a combinar estrategias de estudio de caso con método comparativo, desde una aproximación predominantemente cualitativa.

Esta combinación de estrategias se pone en evidencia a lo largo del trabajo. El capítulo primero exige un análisis de las teorías y postulados metodológicos que sustentan la investigación. En los capítulos segundo y tercero predominan aproximaciones comparadas para explicar las características de las oleadas de reformas, de los organismos electorales de la región, su papel como agentes de difusión y los mecanismos institucionalizados que les permiten incidir en la reforma electoral. En el capítulo cuarto se profundiza en el estudio del contexto político e institucional de la reforma electoral costarricense de 2009, haciendo acopio de herramientas para el estudio de caso, a bases de datos y, particularmente, al Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca. El capítulo quinto estudia la política de reforma y su procedimiento; contiene los resultados del análisis de discurso realizado sobre las actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos por medio del programa NVivo, herramienta informática desarrollada para análisis de contenido de texto.

CAPÍTULO 1

HERRAMIENTAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL

CAPÍTULO 1. HERRAMIENTAS TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS PARA EL ANÁLISIS DE LA REFORMA ELECTORAL

Este capítulo expone las bases teóricas y metodológicas del trabajo. Para tales efectos, se divide en dos secciones. La sección primera desarrolla el marco analítico conceptual que ha servido de base para el análisis del tema, a partir de los aportes teóricos sobre: 1) el cambio institucional, 2) la reforma electoral, 3) la difusión internacional de políticas, 4) el enfoque en actores y 5) la administración electoral. La sección segunda expone el diseño metodológico de la investigación, para lo cual se justifica y explica: 1) la utilización de una estrategia de estudio de caso en diálogo con análisis comparado, 2) las herramientas de análisis de discurso y 3) la técnica metodológica de análisis de contenido de texto con NVivo.

1.1 Fundamentos teóricos para el análisis de la reforma electoral

Como se indicó en la sección introductoria de esta obra, la investigación somete a estudio la reforma electoral costarricense de 2009 en sus antecedentes, temas y aspectos pendientes, desde el utillaje teórico sobre el cambio institucional y sus aportes comparados. En particular, se analiza la manera en que los diversos actores interactuaron durante la deliberación legislativa que produjo el Código Electoral de 2009.

En el abordaje del tema, se aprovechan los avances teóricos de la ciencia política sobre el cambio institucional (1), la reforma electoral (2), la difusión internacional de políticas (3), el enfoque en actores (4) y la administración electoral (5). Ello sin perjuicio de que los temas por desarrollar tornen necesario acudir ocasionalmente a otras herramientas analíticas y conceptuales.

La exposición de esos aportes teóricos se aborda desde lo general hasta lo específico, en tanto que la investigación se enmarca en la teoría del cambio institucional, dentro de la cual interesan los avances en el estudio de la reforma electoral. Dentro de esta, se investigará el papel de los organismos electorales, ya no solo como variable dependiente de la reforma, sino como variable

independiente, capaz de incidir en el debate legislativo y de ser vehículo para la difusión de políticas. El interés en la actuación de los organismos electorales, tanto por vías formales como informales, en su relación con las élites parlamentarias durante el proceso de reforma, hace necesario, finalmente, acudir al enfoque en los actores. Todos estos aportes proporcionan recursos conceptuales, metodológicos y hallazgos empíricos que orientan y nutren esta investigación.

Figura 1.1. Diagrama de las bases teóricas de la investigación.

1.1.1 Aportes desde la teoría del cambio institucional

El estudio sobre las instituciones y sus cambios ha ocupado el interés de varias líneas de trabajo de la ciencia política desde finales de la década de 1980 (Almond, 1990; Peters, 2003; Gooding, 2003; Ebbinghaus, 2005; Mahoney y Thelen, 2010). A pesar de las diferencias entre las distintas corrientes del neoinstitucionalismo, todas convergen en la importancia del estudio de la estabilidad y del cambio institucional, lo cual se infiere de los postulados básicos que Gooding (2003) y Peters (2003) identifican como de aceptación general: a) el diseño institucional es importante para el sistema político; b) el diseño institucional puede ser tratado como variable independiente o como variable dependiente; c) el diseño institucional puede ser objeto de manipulación consciente; d) determinados

incentivos en el diseño institucional pueden favorecer ciertos resultados; e) la experiencia constituye un valioso insumo para el rediseño institucional; y f) el diseño institucional tiene límites, pues otras variables pueden influir en que aquel produzca o no determinados efectos[7].

Desde que las instituciones se encuentran en el foco del análisis, los estudios sobre procesos de cambio institucional han adquirido mucha importancia. La realidad política de las últimas décadas del siglo XX propició el desarrollo de tradiciones de estudios sobre quiebras de democracias, oleadas de democratización y las dificultades para la consolidación institucional, que partían todas de la necesidad de entender una serie de cambios históricos (Linz, 1987; Huntington, 1991; Mainwaring, O`Donnell y Valenzuela, 1992; Linz y Stephan, 1996). Paulatinamente los estudios comenzaron a prestar atención a las condiciones endógenas y exógenas necesarias para explicar la estabilidad o propiciar el cambio institucional (Hagopian y Mainwaring, 2005)[8].

Intentar comprender esa dialéctica estabilidad-cambio institucional se refleja, en buena medida, en los trabajos vinculados a la re-democratización o la democratización de regímenes híbridos (Levitsky y Way, 2002; Morlino, 2008; Schedler, 2006; Ekman, 2009; Denk y Silander, 2011). En las últimas décadas se ha prestado mayor atención a los cambios paulatinos que a los abruptos; a diferencia del transicionismo que se ocupó de cambios rápidos del tipo "big bang", el interés se concentra en observar cómo operan los reformas institucionales más lentas y cuáles mecanismos internos y externos las propician. Es desde esa percepción temporal gradual o ralentizada que se ha desarrollado, por ejemplo, la teoría sobre la difusión internacional de políticas (Pevehouse, 2002a; Weyland, 2004; Gleditsch y Ward, 2006; Dobbin, Simmons y Garrett, 2007; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2009).

---

[7] El neoinstitucionalismo es producto de la revisión crítica de una serie de postulados teóricos y metodológicos predominantes en las ciencias sociales de la última centuria, que alcanza por igual a la historia, a la sociología, a la economía, a la ciencia política y a la teoría social. Cronológicamente, los postulados del institucionalismo clásico de la primera mitad del siglo XX dieron paso, a partir de la Segunda Guerra Mundial, a las corrientes conductistas y de la elección racional, las cuales entraron en crisis en la década de los setenta, para luego dar paso al nuevo institucionalismo. Ver Almond (1990), Gooding (2003), Peters (2003).

[8] Por ejemplo, Hagopian y Mainwaring (2005) sostenían que la supervivencia de regímenes competitivos depende de las actitudes hacia la democracia y de la existencia de un contexto internacional favorable. Si los principales actores mostraban compromiso con la democracia y el contexto político internacional era favorable, la democracia tendría mayores posibilidades de sobrevivir, a pesar de la pobreza, la desigualdad y los pobres desempeños institucionales.

En el tratamiento del cambio institucional se privilegian determinados factores dependiendo del enfoque desde el cual se investigue. Steinmo y Thelen (1998) agrupan esos enfoques en dos orientaciones, el neoinstitucionalismo de la elección racional y el neoinstitucionalismo histórico. Desde una visión economicista, la elección racional busca explicar las instituciones como acuerdos racionales a los que se llega mediante el cálculo de costos de transacción. La aproximación histórica tiene un carácter ecléctico, pues saca provecho de los aportes de varias aproximaciones, ya que se interesa tanto por los constreñimientos institucionales a la acción política como por los condicionantes informales, sean valores o tradiciones[9].

El cambio institucional desde el neoinstitucionalismo de la elección racional

El neoinstitucionalismo de la elección racional entiende las instituciones como los conjuntos de reglas que moldean la conducta individual, ante cuyos incentivos y restricciones los individuos reaccionan racionalmente (Omstrom, 1986; North, 1990). Una de las aspiraciones fundamentales de la escuela de la elección racional es desarrollar la capacidad de manipular los resultados en sucesivas rondas de diseño. El diseño consciente es importante en la formación de las instituciones,

[9] Por su carácter sintético, utilizamos la clasificación de Steinmo y Thelen (1998), pero hay otras muchas maneras de clasificar las diferentes corrientes del nuevo institucionalismo, por ejemplo Hall y Taylor (1996) agruparon en tres ramificaciones los muchos trabajos que desde la década de 1980 venían colocando a las instituciones como eje de análisis: el enfoque sociológico, el enfoque de elección racional y el enfoque histórico. Peters (2003, p. 38) identifica siete teorías: 1) Institucionalismo normativo. Este pone su énfasis en las normas de las instituciones como medios de comprender cómo funcionan y cómo determinan o moldean el comportamiento individual. 2) Institucionalismo de la elección racional. Para esta escuela, los comportamientos son una función de las reglas y los incentivos. Las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio. 3) Institucionalismo histórico. Según esta postura, las decisiones que se toman tempranamente en la historia de toda política y de todo sistema de gobierno constituyen el punto de partida de todo análisis. Las políticas dependen del rumbo que tomen (path dependence). 4) Institucionalismo empírico. Considera que la estructura de gobierno marca una diferencia en la manera en que se procesan las políticas y en las decisiones que toman los gobiernos. 5) Institucionalismo internacional. Esta corriente otorga un lugar teórico a la estructura para explicar el comportamiento de los Estados y de los individuos. Por ejemplo, la teoría del régimen internacional da por sentada la existencia de interacciones estructuradas de manera muy similar a lo que sería de esperar dentro de instituciones de nivel estatal. 6) Institucionalismo social. Su interés se centra en la estructuración de las relaciones entre Estado y sociedad. 7) Institucionalismo de representación de intereses. Esta escuela se ocupa de los partidos políticos y grupos de interés, así como de la formación de redes.

pues ciertos incentivos en el diseño institucional pueden facilitar determinados resultados[10].

Desde la teoría de la elección racional, el cambio se vincula con cálculos transaccionales explicables con modelos económicos. La interacción entre instituciones y organizaciones define la dirección del cambio institucional: las instituciones establecen las oportunidades y restricciones en la sociedad, mientras las organizaciones tienen el objetivo de sacar provecho de esas oportunidades y, en la medida en que las organizaciones se transforman mediante el aprendizaje, procurarán cambiar a las instituciones (North, 1990, p. 7). Un proceso de cambio dará inicio si la utilidad esperada del mismo es mayor que la del statu quo. La utilidad esperada de cualquier medida depende de dos factores: su recompensa y su efectividad. La utilidad esperada del cambio de medidas depende de las diferencias existentes entre las medidas nuevas y las antiguas, considerando también la incertidumbre del cambio mismo y los costos de encontrar una política alternativa.

Meseguer y Gilardi (2008) explican el modelo formal del cambio desde la elección racional de la manera como se detalla en la figura 1.2:

[10] La teoría del diseño institucional repara no solamente en la esencia de los productos del sistema, sino esencialmente en las diferentes formas en que ellos se construyen y manifiestan. Entre las varias premisas formuladas por Gooding (2003) y Dryzek (2003) desde la teoría del diseño institucional, recalcamos las siguientes: 1. La teoría del diseño institucional se nutre de enfoque multidisciplinario que incluye al derecho, la ciencia política, la historia, la filosofía, la sociología y la economía; 2. Las instituciones influyen sobre la vida social a la vez que las sociedades modelan y remodelan a las instituciones, en una especie relativamente inestable de relación simbiótica; 3. La mayoría de los fenómenos de la vida social manifiestan una dependencia del antecedente (path dependence), pues cualquier decisión individual se inserta en un contexto histórico y organizacional. Los diseñadores sociales trabajan a partir de materiales heredados y moldeados por el tiempo; 4. Las instituciones tienden a cierta búsqueda de equilibrio y estabilidad mediante la emergencia de convenciones. La estabilidad y predictibilidad de las conductas y de sus efectos otorgan valor a las instituciones; 5. Los agentes individuales y grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto restringido por la colectividad y por sus antecedentes. A pesar de sus restricciones, los individuos y grupos pueden encontrar ventajas en las instituciones para la consecución de sus fines o la satisfacción de sus intereses; 6. El rediseño institucional se sustentan en un rango de flexibilidad institucional; los acuerdos deben ser sólidos pero a la vez adaptables. La institución cuenta con una infraestructura -en forma de normas, derechos, costumbres y principios- sobre la cual se asienta un discurso.El rediseño institucional consiste hasta cierto punto en la adaptación de la madeja de discursos influyentes en una sociedad.

w es igual a un peso, m y n miden la efectividad de las políticas i y j, respectivamente.

$Ui=wVi+(1-w)Pi;\ 0\leq w\leq 1$
$Ui=wVj+(1-w)Pj;\ 0\leq w\leq 1$
$UE(i)=mUi;\ 0\leq m\leq 1$
$UE(j)=nUj;\ 0\leq n\leq 1$
$UE(cambio)=UEj>UEi=pnUj+(1-p)mUi-C;\ 0\leq p\leq 1,\ C>0$
$pnUj+(1-p)mUi-C>mUi$
$nUj-mUi>C/P$

Donde U representa recompensas, V votos, P medidas políticas, w es un peso, m y n representan la efectividad de las medidas i y j, respectivamente, p es la incertidumbre del proceso de reforma y C son los costos de transacción.

Suponiendo que i, el statu quo, es la regla actual del régimen, mientras que j es la política alternativa, la ecuación (1) da la utilidad de la política i en función tanto de los votos como de las preferencias de los políticos. Si los gobiernos son en extremo ideológicos, le darán más peso a la política (P) que a los votos (V) ($w<0.5$); sin embargo, al enfrentarse a la perspectiva de una elección, pueden darle más importancia a los votos que a su política preferida, en caso de que ambos entren en conflicto ($w>0.5$). La ecuación (2) da la utilidad de la política alternativa j. La ecuación (3) da la utilidad esperada de la política i como función de la efectividad de la medida (m) y la utilidad (recompensas) de i. Lo que implica esta ecuación es que una política puede ser muy atractiva tanto en término de votos como de preferencias políticas, que son los componentes de la utilidad, y tener pese a ello una utilidad esperada baja porque no se percibe como el mejor medio de alcanzar una meta determinada. La ecuación (4) refleja los mismos dilemas para la política alternativa j. Las ecuaciones (5) y (7) dan las condiciones en las cuales es más probable que ocurra la adopción de la política j, es decir, la privatización. No sólo son pertinentes para el cambio de políticas la efectividad y las recompensas percibidas de las medidas alternativas, sino también los costos de encontrar una política alternativa (C); asimismo, cuenta la probabilidad de que se apruebe una nueva política. Eventualmente, la adopción de la medida j y el abandono de la i es altamente probable si la medida más efectiva que se percibe es j(n); cuanto más próxima está la nueva política a las preferencias ideológicas de los políticos (P) y a las preferencias de los votantes (V), tanto menos costoso resulta encontrar y diseñar esa medida alternativa (C), y tanto más probable es la aprobación de la misma (p).

Figura 1.2. Cuadro-resumen Cambio institucional desde la elección racional. Messeguer y Gilardi (2008, p. 334).

Algunas medidas políticas serán más atractivas que otras por la posibilidad de producir mayores recompensas, ya sea en términos de preferencias políticas o en términos de votos. La recompensa de quienes toman las decisiones políticas y la efectividad percibida de estas interactúan para determinar la utilidad esperada de las opciones de políticas. Las recompensas elevadas pueden ser contrarrestadas por una baja efectividad y viceversa: se perpetúan medidas poco efectivas si se considera que gozan de una elevada popularidad o si coinciden con las (marcadas) preferencias de los políticos; de manera alternativa, encontramos políticas sumamente efectivas que no se adoptan si son ajenas a las (también marcadas) preferencias de los políticos o si se las percibe muy impopulares.

Dos parámetros adicionales en el modelo de cambio de políticas son los costos de transacción –costos de búsqueda- asociados con el hallazgo de una medida alternativa y la incertidumbre del proceso político. Un sistema plagado de puntos de veto puede plantear obstáculos importantes a la aprobación de reformas, mientras que los gobiernos que gozan de mayor respaldo legislativo reducen la incertidumbre respecto de la viabilidad política del cambio.

El cambio institucional desde el neoinstitucionalismo histórico

Dado que la idea de persistencia está implícita en el concepto mismo de institución, resulta comprensible que los enfoques del nuevo institucionalismo se hayan preocupado más por explicar la continuidad que el cambio. Sin embargo, cuando se asume que las instituciones son producto de acuerdos complejos, a menudo ambiguos, a los cuales se llega tras conflictivos procesos de coordinación entre actores con diferentes objetivos, no se puede presumir una tendencia mecánica a la perpetuación. Para el neoinstitucionalismo histórico, en el núcleo de las instituciones existe un elemento dinámico, constituido por los compromisos, relativamente duraderos, propios de una dinámica de coalición específica, por lo cual siempre están expuestos a cambios. Además, ese elemento dinámico obedece a que las instituciones acumulan experiencia histórica mediante el aprendizaje, en consecuencia, las instituciones modifican sus estrategias, sus competencias y sus aspiraciones (March y Olsen, 1993, p. 33). El cambio institucional ocurre cuando los problemas de interpretación y cumplimiento de las reglas abren espacio para que los actores las utilicen de diferente manera[11].

Mahoney y Thelen (2010) proponen una teoría de cambio institucional gradual, basada en un panorama que contempla las luchas internas por la distribución del poder dentro de las instituciones y hace hincapié en esas pugnas frente a la resistencia de los arreglos institucionales. Este punto de vista presta atención tanto a la estabilidad como al cambio, a los que considera intrínsecamente ligados. De alguna manera, la estabilidad es también dinámica, pues las reglas institucionales son susceptibles de varias interpretaciones y niveles de aplicación, donde exhiben sus ambigüedades, lo cual provee espacio a los agentes interesados en imponer sus propias orientaciones. Mahoney y Thelen (2010, p. 15) incluyen cuatro componentes en su modelo para el análisis del cambio: a) las características del contexto, b) las características de las instituciones, c) los tipos de agente y d) el tipo de cambio[12].

[11]El neoinstitucionalismo sociológico tiende a asumir la institución como un conjunto de reglas formales e informales, mientras vincula la formación institucional a tres enfoques: el cognitivo (uso de símbolos y sistemas de significado), el normativo (valores y normas) o el regulador (reglas y control). El cambio institucional se produce por el proceso de institucionalización y de desinstitucionalización: el primero incrementa los roles de los agentes, el segundo los reduce. En consecuencia, el cambio viene a ser producto de la necesidad de adaptación a la dinámica del entorno (Peters, 2003, pp. 147-165).

[12] Mahoney y Thelen (2010) enumeran cuatro tipos de cambio institucional: 1) el desplazamiento, que supone la remoción de reglas existentes por otras nuevas; 2) la estratificación, que implica la introducción de normas superiores o adyacentes a las anteriores que alteran su sentido; 3) la deriva, cuando los efectos de las normas se modifican por cambios en el contexto; 4) la conversión, que opera cuando las normas

El neoinstitucionalismo histórico enriqueció el abordaje del cambio institucional por su interés en el path dependency que según Ebbinghaus (2005) tiene dos variantes: una más determinista proveniente de la visión económica que se interesa en los bloqueos o cierres institucionales (block-in), y otra que observa los cambios secuenciales de las instituciones y cómo las decisiones pasadas restringen las alternativas posteriores, pero no las determinan de manera absoluta. La dependencia de la trayectoria o legados institucionales explica la persistencia de las instituciones, pues partiendo de decisiones del pasado se generan consecuencias de marcada tenacidad. Esta persistencia justifica que, desde un inicio, las instituciones hayan sido entendidas como el producto de acuerdos respecto de las normas y roles sociales, con aspiración de durabilidad[13].

Desde la perspectiva histórica las instituciones cambian de diferentes maneras y, a pesar de la centralidad de las instituciones en el análisis político, su relevancia no debería obviar las variables socioculturales, económicas e internacionales presentes en el entorno político ni ignorar el peso de los actores políticos y de sus particulares actitudes. Steinmo, Thelen y Longstreth (1998, p. 27) sostienen que los seres humanos moldean las restricciones en medio de las cuales interactúan por medio de las decisiones sobre el diseño institucional, lo cual no puede ser ignorado al analizar el cambio. A la vez, las decisiones sobre las instituciones tienen la posibilidad de moldear las ideas, actitudes y preferencias de las personas. Los conflictos surgen porque las instituciones reposan sobre diversos intereses y relaciones de poder. Por otra parte, el diseño institucional no garantiza resultados si quienes operan el engranaje institucional lo hacen contra lo esperado[14].

---

son las mismas pero su ambigüedad propicia que de repente se interpreten de manera distinta.

[13] Por ejemplo, con referencia al concepto mismo de institución, Peters (2003, p. 36) señala que: 1) la institución constituye un rasgo estructural de la sociedad o de la forma de gobierno, que puede ser formal o informal, trasciende a los individuos e incluye a agrupaciones de personas a través de cierto conjunto de interacciones pautadas; 2) la institución tiene cierta estabilidad en el tiempo; 3) la institución afecta restrictivamente al comportamiento individual, sea de forma directa o indirecta; 4) entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos.

[14] Nohlen (2012b) apunta:

> La relación entre las instituciones y los actores se concibe como una interacción influenciada a la vez por factores no-institucionales. Por un lado, las instituciones políticas no son solamente restricciones para los actores, sino también condiciones necesarias para la acción; por otro lado, un cambio en el ámbito del comportamiento puede contribuir a un mejor (o peor) funcionamiento del orden institucional. Por tanto, las instituciones deben ser analizadas como variables dependientes e independientes. Sus efectos sobre las estructuras, procesos y resultados políticos dependen decisivamente de las variables de contexto y de la forma como los actores

Entre las corrientes históricas de elección racional existen varios desencuentros, pero también una coincidencia fundamental. Desde la posición histórica, los individuos, lejos de comportarse siempre como maximizadores racionales de utilidad, a menudo se dejan llevar por tradiciones y rutinas sociales. Además, la visión histórica muestra mayor inquietud hacia el origen y la conformación de preferencias, mientras que las teorías de elección racional tienden a darlas por establecidas de antemano. Por su parte, la elección racional cuenta con herramientas deductivas más potentes, sobre la base de la lógica matemática y la economía.

La coincidencia básica reside en afirmar la importancia de las instituciones para el análisis político. Esto propicia la combinación de logros de las diversas corrientes con el fin de contrarrestar sus respectivas desventajas (Hall y Taylor, 1996; Ward, 1997; Peters, 2003; Gooding, 2003) y enriquece el panorama del cambio institucional. Además, permite comprender que los actores históricos eligen instituciones a partir de cálculos instrumentales, relativamente racionales, en medio de las restricciones derivadas del contexto y que, cuando se sienten insatisfechos con los productos institucionales, procurarán el cambio, a pesar de las resistencias generadas por la dependencia de las trayectorias y desde sus propias limitaciones frente a otros actores. En contextos que propicien un relativo equilibrio entre los diferentes actores el cambio será gradual y se moverá al ritmo que impongan las negociaciones.

1.1.2 Aportes desde la teoría de la reforma electoral

Entre los casos de cambio institucional, nuestro interés se concentra en las experiencias de reforma electoral. Las modificaciones al régimen electoral tienen gran importancia debido al peso mismo de las reglas electorales dentro del sistema político, las cuales 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 (Vallès y Bosch, 1997; Colomer, 2004; Nohlen, 2004; Norris, 2004); pero también por su impacto sobre la estabilidad del sistema político, sobre el control del poder político y sobre la calidad de la democracia (Stokes 2001; Schedler, 2006; Alcántara y Tagina, 2013; Barreda y Ruiz, 2014; Pérez Duharte, 2014). Además, según Sartori (1994) el sistema electoral es el instrumento de más fácil manipulación dentro de un sistema político; las instituciones electorales, en general, pueden ser objeto de diseño y rediseño atendiendo a los efectos previsibles del sistema electoral sobre los candidatos, los partidos, los electores y sobre la administración electoral (García Díez, 2005; Gutiérrez y Zovatto, 2011).

reaccionan a las restricciones institucionales y contextuales. (p. 110)

El concepto de reforma electoral se refiere a la actividad legislativa tendiente a modificar el régimen electoral, sea en el plano de normas constitucionales, legales o ambas. No todo cambio a la normativa electoral, por ende, entraría en esta acepción de reforma, pues en ocasiones el cambio puede ser producto de la acción de otros agentes no legislativos, por ejemplo, de las resoluciones de jueces o de cortes de constitucionalidad[15].

Los estudios sobre reforma electoral se pueden clasificar en dos grandes vertientes: la que se ha centrado en la reforma del sistema electoral en sentido estricto y la que se ha interesado por el sistema electoral en sentido amplio. Mientras a los primeros les interesan los elementos mecánicos y psicológicos que inciden en la representación y en el sistema de partidos definidos por Lijphart (1994), los segundos incluyen además a la administración electoral y los organismos electorales (Nohlen, 2000; Vallès y Bosch, 1997; García Díez, 2005). La primera vertiente ha recibido un aporte notorio de las teorías de elección racional, mientras que en la segunda vertiente tiende a prevalecer el neoinstitucionalismo histórico. También cabe señalar que en la primera vertiente predomina el estudio de sistemas electorales europeos y anglosajones o comparaciones globales, mientras que la segunda ha recibido un fuerte impulso desde el estudio de la reforma electoral latinoamericana[16].

Haciendo acopio de esas afluentes teóricas, esta investigación asume la reforma electoral como un proceso de diseño negociado y elitista de carácter dialéctico y coyuntural. Esta definición requiere fundamentarse y matizarse para no inducir a equívocos, desglosándose en cuatro postulados: 1. La reforma electoral como

[15] Siguiendo a Mahoney y Thelen (2010), ese tipo de cambios propiciados por una decisión judicial no obedecen a un desplazamiento de normas producto de una reforma legislativa, sino a la conversión propiciada por una interpretación diferente. Ese activismo judicial puede ser objeto de cuestionamiento en cuanto a su legitimidad democrática (Linares, 2008).

[16] Frente al tradicional análisis del sistema electoral como variable independiente, predominante en las décadas anteriores, desde finales de la década de 1990 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. Esto supone, según la expresión de Colomer (2004), ver las leyes de Duverger "cabeza abajo", pues el número de partidos constituirá el factor principal para explicar la selección de sistemas electorales, más que al revés. Colomer (2004) planteaba que los sistemas electorales –y, en general, las instituciones y reglas políticas formales- no son variables completamente independientes, sino que también son objeto de decisiones estratégicas por parte de actores políticos quienes tienden a promover sus propios intereses. Para Lijphart (1994, p. 139) hay dos preguntas fundamentales: cuán efectiva puede ser la manipulación del sistema electoral y cuán capaces y dispuestos se encuentran los políticos para manipularlo.

proceso de diseño; 2. La reforma electoral como producto de negociación entre élites; 3. El carácter dialéctico de la reforma electoral; 4. El carácter coyuntural de la reforma electoral.

Figura 1.3. Aportes teóricos sobre la Reforma Electoral.

La reforma electoral como proceso de diseño

Entre los varios aportes del neoinstitucionalismo a las ciencias sociales destaca su interés en explicar la compleja tarea de elaborar normas y crear instituciones. Para ello, frecuentemente se utilizan metáforas tales como la ingeniería -que alude a la construcción de edificaciones-, el diseño -que evoca al dibujo del plano o esbozo de una obra-, o la gramática –que se ocupa de la articulación de un aparato conceptual-. Sartori (1994), por ejemplo, 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 funcionamiento. Partiendo de la premisa de que el castigo y la recompensa constituyen las dos grandes "maquinarias" de la realidad, ese autor sostiene que las constituciones se parecen (de alguna manera) a las máquinas, esto es, a mecanismos que deben "funcionar" y producir algo a partir de determinados insumos. La metáfora con la ingeniería proviene de entender las instituciones como estructuras que operan con base en incentivos[17].

[17] Para Sartori (1994, p. 218) "...cuanto más perdamos la noción de que las constituciones

Sin embargo, un meticuloso diseño institucional no necesariamente garantiza la producción de determinados resultados ni el rango de opciones de comportamiento se logra siempre prever. La metáfora con la ingeniería, por ende, no puede llevarse demasiado lejos. Elster, Offe y Preuss (1998) describieron los problemas del diseño institucional en las sociedades post-comunistas, a partir de un marco conceptual fundamentado en tres variables: los legados estructurales, las agencias institucionales y las decisiones estratégicas de los actores. Concluyen que estructuras, instituciones y decisiones muestran una compleja interacción que influye en la eficacia del rediseño institucional[18].

Aunque cuando se habla de diseño, rediseño o reforma, se coloque a la institución como variable dependiente de actores cuya dinámica incide en el producto final, García Díez (2005, p. 12) advierte sobre una diferencia conceptual referente a su connotación. El término diseño es más próximo a la idea de ingeniería institucional, con un enfoque sociotécnico y normativo desde la lógica del "deber ser". El enfoque de la reforma, por su parte, busca entender qué es lo que determina las negociaciones del corto plazo sobre las instituciones. Mientras el alcance del diseño es a largo plazo y más ligado a la búsqueda de la mejor solución posible, la reforma electoral se ocupa de los avatares propios del poder político.

Desde esa perspectiva, los procesos de reforma electoral rara vez serían objeto de diseño, sino que constituyen procesos de negociación en la arena política que ponen en juego intereses de poder. La idea de cambio o intervención institucional se acercaría más al proyecto de examinar arreglos institucionales existentes y su proceso de alteración, que a proporcionarles una forma totalmente nueva. La reforma, en efecto, no deriva de un único diseño o diseñador, sino de varios intentos focalizados de diseño parcial que se entrecruzan, a modo de parcheo de compromisos, en ocasiones incongruentes.

El diseño no requiere ser absolutamente racional para ser considerado como tal. En cada disciplina existen reglas técnicas básicas para admitir un diseño, que luego puede resultar más o menos exitoso, según aspectos tales como su precisión, su adaptabilidad al entorno o su resistencia.Tampoco el éxito de los

se deben controlar y sostener por incentivos, tanto más deberá reiterarse que la conformación de las constituciones es una tarea semejante a la ingeniería. Hace un siglo decir ingeniería constitucional habría sido un pleonasmo, pero en la actualidad sólo nos recuerda algo que hemos olvidado". Posteriormente Pippa Norris (2004) utilizó la misma metáfora de la ingeniería con referencia a la legislación electoral.

[18] "Puede ocurrir que los sistemas electorales no estén incluidos formalmente en el texto constitucional, a pesar de ser, de hecho, una de las partes esenciales de los sistemas políticos. No sólo son el instrumento político más fácil de manipular sino que también conforman el sistema de partidos y afectan la amplitud de la representación". (Sartori, 1994, p. 9)

sistemas electorales depende exclusivamente de un diseño lógico y coherente. Es posible encontrar sistemas electorales que, a pesar de sus fallas técnicas de origen, funcionan bastante bien o viceversa.

Dado que la reforma electoral es producto de compromisos y consensos coyunturales entre las fuerzas políticas vigentes en un país, no se puede esperar que siempre obedezca a criterios técnicos. Por ende, el análisis de la reforma electoral debe considerar al diseño como un producto colectivo y complejo donde aparecen varios actores (co-diseñadores, al fin y al cabo) que albergan sus propias finalidades. Finalmente, el diseño común constituye una madeja con trazos de los diferentes diseños particulares de cada co-diseñador, predominando aquellos que hayan tenido mayor influencia en el proceso de negociación[19].

La reforma electoral como producto de negociación entre élites

Las reformas electorales son procesos competitivos con capacidad de alterar el modo en que está distribuido el poder (Boix, 1999). Estos procesos pueden ser ingenuos, pero nunca son inocentes, pues siempre que se den las circunstancias para una reforma constitucional o legal, los actores políticos buscarán imponer sus preferencias con respecto a las reglas de la competencia política según sus cálculos racionales o sus estimaciones más o menos fundamentadas. Aún desde el punto de vista de la teoría de la racionalidad limitada, o información imperfecta, las reglas político-electorales dependen de las preferencias de quienes compiten y controlan el poder, quienes tenderán a aceptar modificaciones a las reglas electorales cuando supongan que les podrían beneficiar y, por el contrario, serán reacios a apoyar cambios que los pueden perjudicar (Remmer, 2008, p. 7; Buquet, 2007, p. 37).

La reforma electoral, en tanto proceso de negociación, exige tomar en cuenta la complejidad de los actores y variables que inciden en momentos específicos. Entre las variables que propician el cambio cabe destacar: 1. El rendimiento de las reglas existentes frente a las expectativas cambiantes de los actores acerca de los resultados electorales obtenidos con ellas; 2. La disponibilidad o la invención de reglas y fórmulas electorales alternativas de las que se puedan esperar efectos

[19] La perspectiva pragmática de los políticos frente a la reforma electoral refuerza la tendencia a la estabilidad o, lo que es lo mismo, la resistencia al cambio. Es poco probable que una reforma del sistema electoral altere el principio de representación vigente. En perspectiva comparada, hasta mediados del siglo XX las reformas electorales en América Latina tuvieron como objetivo mejorar la proporcionalidad dentro de los sistemas de representación proporcional. Después de la Segunda Guerra Mundial, las reformas fueron dirigidas a restringir el grado de proporcionalidad alcanzado por los sistemas electorales proporcionales, en función de criterios de mayor gobernabilidad de los regímenes parlamentarios (Nohlen, 1993, p.31).

diferentes; 3. La capacidad relativa de los actores para articular una política de reforma (dirección e intensidad).

Desde un punto de vista secuencial, el debate sobre la reforma electoral incluye ciertas etapas tales como el análisis del sistema electoral vigente, la determinación de los objetivos de la reforma electoral, la definición de sus elementos técnicos y la determinación de sus efectos probables (Nohlen, 1993). Los actores que participan, directa e indirectamente, en las negociaciones para el rediseño de las reglas aportan algún insumo con determinada intencionalidad; sin embargo los productos finales derivan de la dinámica plural de negociación, por lo que finalmente podría adquirir rasgos imprevistos, lo cual constituye un dilema para el cálculo racional (Tsebelis, 1991). Las estructuras de negociación de un proceso de reforma electoral pueden ser complejas y desarrollarse en múltiples arenas, de manera que los actores llegan a verse forzados a capitular en unos frentes a cambio de prevalecer en otros (García Díez, 2005, p. 147). De manera que los productos (outputs) del proceso de reforma electoral pueden ser bastante distintos a los insumos (inputs) aportados por el entorno, en atención a la manera en que los hayan procesado los diversos actores internos.

En cada reforma electoral confluye una considerable cantidad de acciones estratégicas de diversos actores, quienes toman decisiones en contexto de alta incertidumbre, por lo cual, en lugar de un resultado sistemático y consistente, los procesos de reforma suelen derivar en regulaciones hasta cierto punto contradictorias, incoherentes e irregulares. Ello, como consecuencia de difíciles procesos de negociación política entre actores heterogéneos y con diferentes cálculos, más o menos equivocados, sobre lo que más conviene a cada cual (García Díez, 2006, p. 8).

Todo análisis de un proceso de reforma electoral debe tomar en consideración su carácter elitista y las dificultades propias del proceso de negociación. Las decisiones sobre la reforma electoral se califican de elitistas debido a que normalmente son producto de la negociación entre élites políticas. Una vez que esas élites llegan a un acuerdo, sus beneficiarios protegen sus propios intereses y se esfuerzan por seguir actuando bajo las reglas que conocen. Desde una visión deudora de la elección racional, Boix (1999) plantea que la selección de sistemas electorales es 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, y de su capacidad para coordinarse o bloquear el crecimiento de otros[20].

[20] El postulado de Boix ha sido objeto de críticas y reformulaciones significativas. Por ejemplo, Colomer (2003, 2004) utiliza el mecanismo de los cálculos estratégicos

Desde el punto de vista de los políticos, la reforma electoral ha sido frecuentemente analizada desde el paradigma de la elección racional, donde es fundamental evaluar las ganancias y pérdidas producidas por el sistema vigente y sus posibles variaciones. Para Colomer (2004), los cambios en el sistema electoral reflejan los cálculos partidarios de la ventaja relativa mediada por el contexto estratégico en que los mismos partidos se encuentran.

Detrás de toda reforma legislativa hay una "política de reforma" referida a la finalidad, explícita o implícita, perseguida por el legislador. En términos generales, el diseño del sistema electoral busca dos objetivos fundamentales, combinados en distintas dosis y frecuentemente antagónicos, los cuales son la representatividad y la gobernabilidad. Este tipo de aspiraciones son coyunturales y admiten 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. Pero la "política de reforma" puede dirigirse a aspectos mucho más específicos, por ejemplo, a garantizar la independencia del organismo electoral, a introducir mecanismos de transparencia en el financiamiento partidario o a establecer reglas de paridad de género[21].

El carácter dialéctico de la reforma electoral

Debido a que en la negociación elitista se entrecruzan diversas propuestas de diseño hasta producir una nueva, la reforma electoral alberga un componente conflictivo. Su dinámica puede entenderse como un proceso dialéctico donde aparecen tesis y antítesis que dan lugar a síntesis, las cuales, en su momento, pasarán a constituir nuevas tesis, y así sucesivamente. Todo intento de reforma electoral enfrentará resistencias y legados que potencialmente podrían modificarlo o frustrarlo por completo.

---

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. Andrews 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. 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.

[21] En términos generales, Nohlen (2004, pp. 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 todo proceso de reforma electoral el path dependency se puede manifestar en dos dimensiones: 1) en la resistencia de las reglas sujetas a cambio, y 2) en la aplicación de las reglas establecidas para la reforma constitucional o legal. Respecto de la primera dimensión, habrá menos posibilidades de cambio en tanto las normas muestren altos niveles de aceptación y legitimidad entre las élites parlamentarias y mientras no se cuente con modelos alternativos. Las dificultades para que las iniciativas de reforma deriven en productos normativos sistemáticos y coherentes, es decir, más cercanos al concepto de diseño que de parcheo, obedecen tanto a la complejidad de los procesos de negociación en que se enfrentan múltiples intereses, como a la tenaz resistencia de algunas convenciones establecidas en el pasado.

La resistencia de los sistemas electorales a las presiones de cambio o, por el contrario, la tendencia a la modificación constante de las reglas de juego por parte de las élites políticas da pistas sobre el modo en que el sistema político procesa sus conflictos, legitima el modo de operar de sus miembros y contribuye a la democratización de sus instituciones. Lijphart (1994, p. 150) señala la existencia de constricciones morales al cambio electoral: una saludable competencia partidista exige cierta estabilidad de las reglas básicas que configuran el juego democrático. El nivel de cambio que experimenta un sistema electoral puede afectar la institucionalización de un sistema de partidos, la composición de un gabinete ministerial, el nivel de satisfacción de los ciudadanos en relación al funcionamiento de las instituciones, el tipo de relación entre los poderes ejecutivo y legislativo e incluso sobre la gobernabilidad democrática (Rahat, 2008).

Los cambios innecesarios al sistema electoral pueden generar inestabilidad y suponen asumir ciertos riesgos. 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 preferible el sistema que, aunque imperfecto, haya sido aplicado por un extenso período, sobre cualquiera 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 no lleguen a conocer sus particularidades. Los cambios se justificarían sólo cuando las reglas existentes generen una seria distorsión a la voluntad popular o causen considerable confusión[22].

[22] Por distorsión o desproporcionalidad Shugart y Taagepera (1999) entienden la incoherencia o escasa proporcionalidad entre el porcentaje de votos y el de escaños obtenidos por un partido político en relación con los demás. Respecto de los cambios para mejorar la correspondencia votos-escaños, la mayoría de países tienden a elaborar reglas de tipo proporcional para la elección parlamentaria, que produzcan algún nivel de correspondencia. Con el tiempo pueden surgir distorsiones circunstanciales que no

No obstante, hay momentos en que los contextos internos o externos, incrementan las posibilidades de que determinados países lleven a cabo reformas electorales. Por ejemplo, Nohlen (1993) observaba que la cercanía con eventos históricos extraordinarios, como puede ser la súbita democratización del régimen, es una variable que incide en el grado de apertura para cambiar el sistema electoral, mientras Cox (2004) o Norris (2013) apuntan al contexto internacional como factor por tomar en cuenta.

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 señala Nohlen (2004), los sistemas se tornan más complejos en tanto se busca un mayor equilibrio entre diversas finalidades.

El carácter coyuntural de la reforma electoral

Las iniciativas de reforma electoral se dan en una coyuntura concreta. Es decir, en un contexto institucional, político y temporal que puede incidir en su éxito o fracaso. El contexto de la reforma ha sido estudiado en dos vertientes. Por una parte, interesa conocer qué aspectos medioambientales favorecen u obstaculizan una reforma electoral (Cox, 2004). Desde el punto de vista sistémico, el proceso de reforma se desenvuelve en la complejidad de la lucha entre diversos intereses en el campo de la negociación, en los condicionantes de factores endógenos del sistema político con capacidad de impulsar o detener un proceso de reforma y, además, en factores endógenos que, desde tendencias internacionales, inciden en la viabilidad del cambio[23].

---

necesariamente tengan que ver con el modelo proporcional utilizado. Los cambios para simplificar las reglas existentes se justifican en el principio de que las reglas electorales deben tender a la simplicidad: cuanto más complejas generan mayor desigualdad y elitismo, pues menos personas podrán comprenderlas y advertir sus oportunidades. En todo caso, deben sopesarse las desventajas de la complejidad con las de la poca familiaridad.

[23] El estudio de los contextos de reforma tiene una importancia fundamental en la literatura sobre democratización y sobre reformas de mercado, que deparan tanto en las variables endógenas como en las exógenas. Ver, por ejemplo, North (1990), O´Donnell y Schmitter (1994), Linz y Stephan (1996), Lijphart y Waisman (1996), así como Rueschemeyer, Huber y Stephens (1992), Przeworski (1991), Bresser, Maravall y

Por otra parte, ha interesado estudiar el contexto en que posteriormente se aplica la reforma electoral. Las reglas del sistema electoral se encuentran influidas por el contexto político en el cual se insertan, por lo que, la formulación de generalizaciones empíricas tiene un carácter eminentemente contingente (García Díez, 2005, p.13). Idénticas instituciones pueden producir resultados totalmente disímiles en contextos diferentes. El entorno necesariamente incide en el funcionamiento de las instituciones. Esto constituye la razón por la cual el impacto de las reformas electorales no siempre se puede observar de manera inmediata, sino que a menudo se ralentiza mientras los actores políticos van adaptando gradualmente sus prácticas a las nuevas normas, proceso de aprendizaje que puede llevar tiempo (Norris, 2004, p. 21).

En esta investigación nos concentramos en el primer tipo de estudios. Particularmente, en lo relativo al procedimiento de la reforma, al contexto político e institucional y a las tendencias regionales. Con respecto a las reglas para la reforma, se trata de procedimientos que los sistemas políticos establecen para la válida modificación de sus normas. Esos procedimientos pueden ser más o menos gravosos, según el tipo de norma que se someta a revisión, por ejemplo, los procedimientos para reformar la Constitución Política normalmente son más exigentes y lentos que los requeridos para modificar una norma legal. También los procedimientos serán más complicados si el sistema político opta por un modelo de reforma más rígido que flexible, lo cual obedece a una serie de decisiones tomadas en el pasado por quienes tuvieron el poder para hacerlo.

Como requisito formal para que la negociación finalmente produzca un cambio normativo, es necesario atenerse a ciertas reglas de juego. Al conjunto de requisitos y de pasos secuencialmente ordenados que obligatoriamente deban seguirse para cambiar una norma constitucional o legal se le denomina tecnología de la reforma (Shepsle y Bonchek, 1996, p. 228; Przeworski, 1991, p. 80; García Díez, 2005, p. 121). En el análisis de la reforma electoral es importante considerar la tecnología de la reforma, pues ella puede facilitar u obstaculizar las iniciativas de reforma con base en decisiones estratégicas del pasado (path dependency), constituye un catálogo de oportunidades y amenazas para los impulsores de las reformas y sus opositores y, a fin de cuentas, la efectiva validez de la reforma dependerá del cumplimiento formal del procedimiento establecido.

Por otra parte, los estudios sobre reformas electorales realizados desde la metodología comparada dan cuenta de tendencias regionales o globales de reformas (Cox, 2004; Nohlen, 1996; Colomer, 2001; Thompson, 2008; Zovatto, 2010; Romero, 2013). Ello ha conducido a la producción de hipótesis referentes

Przeworski (1993), Stokes (2001).

tanto a la política de reforma como a las condiciones que facilitarían el éxito de un proceso de reforma electoral, con base en la observación de muchos casos[24].

Por ejemplo, según Cox (2004) 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: 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.

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 (en otras palabras, hacia asambleas, distritos y reglas con cuotas grandes). En pocas palabras, los partidos grandes prefieren circunscripciones pequeñas que excluyan a otros de la competencia, mientras que los partidos pequeños prefieren instituciones grandes e incluyentes. No obstante, Penadés (2005) señala que a veces los partidos grandes prefieren lo grande.

Desde otras perspectivas, Shugart y Wattenberg (2001) teorizan que los sistemas electorales operan en las dimensiones interpartidista e intrapartidista, y que serán más susceptibles de reforma cuando cualquiera de ellas se incline a extremos de hipercentralización o de hiperpersonalismo, razón por la cual varios países muy diferentes entre sí están optando por sistemas electorales mixtos. Por su parte, Harfst (2013) plantea cuatro hipótesis en las cuales se darían condiciones para una reforma electoral exitosa: 1) la existencia de partidos mayoritarios o coaliciones suficientemente grandes que se encuentren de acuerdo en impulsar la reforma; 2) la existencia de normas que produzcan altos niveles de desproporcionalidad;

[24] Desde la elección racional, Colomer (2001, p. 18) sostiene que la mayor parte de los procesos de democratización desde el decenio de 1970 han sido guiados internamente, aunque algunos factores internacionales hayan desempeñado un papel complementario. Pero el "contagio" y el aprendizaje de la experiencia de otros han proliferado. Esto ha sido facilitado por los recientes desarrollos en los medios de comunicación de masas. La imitación puede ser considerada un fenómeno racional, dado que una transición con éxito en un país puede tener un efecto demostración en otros países con suficiente información. Debido a que los actores políticos comparten ciertos motivos y capacidades racionales humanos básicos, pueden darse cuenta de que es posible obtener un resultado similar al obtenido en otro país mediante la adopción de similares estrategias. La "imitación" es la reproducción de estrategias racionales que conducen a resultados eficientes en circunstancias similares.

3) la existencia de normas que produzcan altos niveles de fragmentación; 4) el escaso arraigo o apropiación de las normas por parte de la ciudadanía.

1.1.3 Aportes desde la teoría de la difusión y la convergencia internacional de políticas

Los estudios sobre la difusión de políticas en los campos de la economía política internacional, las relaciones internacionales y la política pública comparada han venido desarrollando un aparato conceptual que puede ser aprovechado para el estudio de la reforma electoral, con las particularidades y adaptaciones que se señalarán más adelante (Arenal, 2007; Arenal y Sanahuja, 2015; Pastor Ridruejo, 2015). Estos estudios, que nacieron de observar las diferentes maneras de poner en práctica las mismas políticas en diferentes contextos nacionales, denominaron "convergencia" al proceso de creciente semejanza global de las políticas, mientras que por "difusión" entienden la circunstancia de que decisiones realizadas en un país afecten las efectuadas en otro. La difusión es sólo una de las causas posibles de la convergencia. Las políticas pueden difundirse en grupos de países o regiones, sin que esto implique que las mismas converjan en términos globales.

En realidad, los procesos de difusión han existido desde siempre y se les conoce como "el problema de Galton", pero su desarrollo teórico desde la ciencia política es bastante reciente. Hace poco más de una década, Pevehouse (2002a) señalaba que las organizaciones internacionales regionales son utilizadas por los jóvenes regímenes democráticos para consolidar reformas mediante múltiples mecanismos que terminan comprometiendo a las élites. Además, indicaba que la membresía a organizaciones internacionales guarda correlación con las transiciones democráticas en el período 1950-1992 (Pevehouse, 2002b).

Más adelante, Pevehouse (2005), como consecuencia de su estudio sobre los casos de Hungría, Perú, Grecia, Paraguay, Guatemala y Turquía, subrayó la importancia de las organizaciones internacionales en la transición y consolidación democrática. Según su análisis, las élites domésticas utilizan la membresía a organizaciones regionales para impulsar la democratización, mientras esas organizaciones tienen capacidad de manipular los costos y beneficios de la democracia para segmentos sociales importantes como las élites sociales o militares. Por su parte, Weyland (2004 y 2005) estudió el patrón temporal en forma de onda, la agrupación geográfica y la propagación de la similitud en la diversidad, a partir de los casos de reforma política y reforma de modelos de pensión en América Latina.

Gleditsch (2002) criticó que algunas investigaciones cometan el error de tomar la soberanía nacional como sinónimo de aislamiento. Observaba cómo los conflictos, integraciones y movimientos hacia la democracia se agrupan en

tiempo y espacio; que los aspectos más interesantes de la política internacional son regionales, y no globales ni exclusivamente nacionales; y que las diferencias en el contexto regional de interacción influyen tanto en el comportamiento de los Estados como en sus atributos domésticos. Con ayuda de herramientas para el análisis geográfico, Gleditsch y Ward (2006), comprueban la relevancia del "efecto vecindario" (neighborhood effect) en las relaciones internacionales.

Dobbin, Simmons y Garrett (2007) indagan sobre el papel de la construcción social, la coerción, la competición y el aprendizaje en la difusión global de políticas públicas. De manera similar, Meseguer y Gilardi (2008), mediante el uso de la estadística, confirman que la difusión de políticas ha tenido un peso significativo en la convergencia de políticas económicas públicas y de relaciones internacionales, incluso después de controlar las variables nacionales. Por ende, rechazan la hipótesis nula de que sólo los factores políticos y económicos nacionales pueden explicar la elección de medidas políticas. Posteriormente, Meseguer (2009) plantea que la difusión de innovaciones muestra un patrón geográfico debido a que la difusión de políticas parece requerir ejemplos cercanos y exitosos, mientras aporta datos para demostrar que las decisiones de los países en materia de políticas influyen sobre las que hacen otros países[25].

Retomando los avances en el estudio de la difusión, Mainwaring y Pérez-Liñán (2009) defienden la importancia de observar las regiones como unidad de análisis en la ciencia política. Argumentan que es necesario evitar los enfoques individualizantes y tomar en consideración las especificidades regionales y la difusión de la democracia a escala regional, según se infiere de datos comparados. Finalmente, aportan evidencias de que, al menos en América Latina, la difusión intrarregional ha sido más fuerte que la interregional.

Posteriormente, Norris (2013) utilizó la teoría de la difusión global de normas para indagar si existe consenso entre los expertos sobre los estándares de integridad electoral y si las evaluaciones de las élites reflejan valores occidentales-americanos o coinciden con las apreciaciones de la gente común que vive en diversas culturas.

[25] Sin ánimo de ser exhaustivos, proponemos que las próximas investigaciones deberían establecer hipótesis sobre cuestiones tales como: 1) por qué algunas medidas se difunden más rápido que otras; 2) por qué varían tanto los patrones regionales de difusión de políticas; 3) por qué la política partidaria sigue teniendo poder predictivo para explicar la adopción de algunas medidas pero no la de otras; 4) qué mecanismos de difusión tienen la probabilidad de resultar influyentes en las primeras, y no en las últimas fases de difusión de políticas; y 5) cómo son afectados los patrones de difusión por variables políticas, tales como la cercanía de elecciones, las expectativas sobre la supervivencia de un candidato, el impacto distributivo de la política que se está considerando y el impacto de entornos institucionales específicos sobre la difusión de políticas". (Meseguer y Gilardi, 2008, p. 342)

Los resultados indican que muchos índices basados en el criterio de expertos se correlacionan, lo cual sugiere la existencia de un amplio consenso entre las élites. Además, dado que entre las valoraciones del público y de las élites también existe correlación, la evidencia apunta a la internalización de normas universalmente compartidas entre las masas y las élites.

Hasta el momento no se ha usado la teoría de la difusión para estudiar las reformas electorales, ni se ha explicado cómo opera la difusión mediante canales institucionalizados. Por otra parte, aunque existe larga tradición de investigaciones sobre reformas electorales en perspectiva comparada, siempre se han dado por sentados los mecanismos que permiten la convergencia regional. Este libro constituye un paso para empezar a llenar esos vacíos. Dentro de los aportes de la teoría de la difusión que utilizaremos en este trabajo, destaca lo relativo a los mecanismos mediante los cuales las decisiones tomadas en un país pueden influir sobre las políticas de otros.

La literatura distingue entre cuatro vías para la convergencia (Weyland, 2004; Dobbin, Simmons y Garret, 2007):

1) La convergencia promovida por actores dominantes o coerción, que deriva de una concepción realista
2) la difusión como consecuencia de competición económica
3) la difusión debida a emulación social, que deriva de la visión constructivista; y
4) la difusión debida al aprendizaje de otros.

A continuación, se explican los conceptos más relevantes de la teoría de la difusión para efectos de este libro; a saber, la dimensión regional de la difusión, las características del aprendizaje y la disponibilidad de modelos.

La dimensión regional en la ciencia política

Este trabajo procura analizar un ejemplo concreto de difusión, espacialmente ubicado en la región latinoamericana, donde a través del intercambio entre los organismos electorales, el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense logró obtener insumos para impulsar, promover e incidir en el resultado de la reforma. Gleditsch (2002) demostró que las regiones son importantes para comprender la política mundial, especialmente en relaciones internacionales. Ese argumento se está trayendo a la política comparada por la vía de los estudios sobre difusión (Norris, 2013), aunque las regiones han sido estudiadas desde hace bastante tiempo para comprender fenómenos políticos importantes, como por ejemplo, los cambios de régimen político.

Mainwaring y Pérez-Liñán (2009) advierten; sin embargo, que la ciencia política ha dado por sentada la importancia de las regiones como unidad de análisis, sin teorizar lo suficiente sobre ello. Los estudios sobre difusión reivindican y justifican la importancia de las regiones como unidades de análisis (Gleditsch y Ward 2006). Lo que acontece en un país en términos de cambio institucional frecuentemente está influido por lo que están decidiendo sus vecinos. La evidencia empírica apunta a que la participación en organizaciones o foros regionales incrementa notablemente las posibilidades de difusión (Pevehouse, 2002 y 2005)[26].

Utilizar las regiones como unidad de análisis permite evitar los excesos del universalismo, por un lado, y de los enfoques individualizantes, por otro. El problema del universalismo es que puede conducir a ignorar las diferencias contextuales y la heterogeneidad causal. Los enfoques centrados en un solo país sin tomar en cuenta el contexto regional, por su parte, pueden estar perdiendo información importante sobre insumos que generan impactos diversos en el sistema político interno. Tanto los estudios generales, como los análisis centrados en un solo país, han realizado generosos aportes a la ciencia política. Así como los análisis comparados y los estudios de caso ayudan a entender esa imagen más amplia, el foco en regiones hace lo propio respecto de ciertas preguntas de investigación. De hecho, es imposible aprehender algunas dinámicas políticas importantes si no se es consciente de las especificidades e influencias regionales.

La teoría sobre difusión ofrece dos argumentos para considerar las regiones como unidad de análisis. En primer lugar, las regiones poseen dinámicas y procesos políticos particulares que son específicos a cada región (Weyland, 2004; Gleditsch y Ward, 2006; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2009). Por otra parte, el desarrollo político en un país puede tener un fuerte impacto en las políticas y el régimen político de otros países de la misma región (Dobbin, Simmons y Garrett 2007; Norris, 2013). Desde los aportes de la teoría de la difusión, podemos inferir que si nuestra unidad de análisis es siempre el país y no tomamos en cuenta las relaciones, iniciativas e impactos regionales, pasaremos por alto esos efectos y, en consecuencia, no podremos entender una parte del proceso causal.

[26] Mainwaring y Pérez-Liñán llegan a aseverar lo siguiente:

> Hay justificaciones sofisticadas para los estudios de caso (Eckstein, 1975; George, 1979; George y Bennett, 2005), análisis de muchos casos (King, Keohane y Verba, 1994), comparaciones intranacionales (Linz y De Miguel, 1966; Putnam, 1993; Snyder, 2001a, 2001b), y comparaciones interregionales (Huber, 2003). No hay justificaciones con una sofisticación comparable para el estudio de regiones. (Mainwaring y Pérez-Liñán, 2009, p. 4)

El aprendizaje en la difusión

Para el análisis de situaciones concretas es importante evitar confundir difusión con coerción (Weyland, 2004; Meseguer y Gilardi, 2008). La convergencia de políticas debida a presiones externas ejercidas por entidades supranacionales o internacionales se distancia de la difusión, pues esta se caracteriza por ser adoptada voluntariamente y no de manera impuesta. Claro que la versión realista y la constructivista tienden a traslaparse a la hora de definir e interpretar la coerción, a la vez que es posible encontrar políticas de convergencia donde intervengan varios mecanismos de coerción y difusión.

La teoría de la difusión plantea que la convergencia en materia de decisiones políticas no es resultado de un descubrimiento simultáneo, endógeno e independiente de la mejor práctica en varios sitios (explicaciones de abajo hacia arriba), ni de una imposición unilateral de un país sobre otros (explicaciones de arriba hacia abajo), sino que las políticas se difunden horizontalmente; es decir, que las decisiones sobre políticas realizadas en un país influyen en las determinaciones de otros países, lo que da por resultado la adopción de la misma medida en varios lugares (Gleditsch, 2002; Pevehouse, 2002b). Asumimos esa premisa para la convergencia regional de normas electorales.

También es necesario distinguir entre emulación y aprendizaje (Dobbin, Simmons y Garrett, 2007). La primera describe un proceso por el cual las políticas se difunden porque a priori son aceptadas socialmente, al margen del análisis de sus posibles consecuencias, o bien, sin contar con mayor bagaje empírico que permita razonar el cambio. El aprendizaje va más allá, pues es un proceso en el cual la experiencia de los demás brinda información pertinente acerca de los resultados de una política determinada. Esta distinción no sólo es útil para fines analíticos. El que las políticas se difundan debido a un mecanismo específico podría tener consecuencias en términos prácticos. Por ejemplo, Weyland (2004) sostiene como hipótesis que la difusión basada en la emulación probablemente conduzca con mayor frecuencia a adoptar modelos que no se adapten adecuadamente a las condiciones concretas de un país; apunta a que copiar ciegamente modelos políticos internacionales podría derivar en consecuencias indeseadas.

Por otra parte, el aprendizaje y la competencia se cimientan en la premisa de actores más sofisticados que en la emulación (Pevehouse, 2002). Sus mecanismos requieren agentes racionales involucrados en procesos de aprendizaje, o que prevean las acciones de sus competidores, y que reaccionen estratégicamente a ellas. La emulación, en cambio, asume que la importancia de cualquier función de esas medidas está relegada a su dimensión simbólica, sin necesidad del dato empírico o la valoración razonada.

Sin embargo, la teoría apunta a que el elemento racional del aprendizaje no debe llevarse a extremos irreales; se trata de un conocimiento práctico adquirido por actores políticos promedio, mediante la interacción y observación de soluciones adoptadas en el entorno regional frente a problemas similares (Dobbin, Simmons, Garrett, 2007). Las reglas adoptadas por otros países resultan experimentos naturales de las cuales aprender, a través de una fuente razonable, viable y gratuita de información para escoger entre diferentes políticas. En su versión más racional, los gobiernos pasan revista a toda la información disponible y convergen en sus ideas acerca de los resultados esperados de ciertas medidas y, en consecuencia, adoptan decisiones similares, pero no necesariamente la difusión exige el apego a un paradigma de racionalidad tan exigente. En la versión "limitada" del aprendizaje, las capacidades analíticas incompletas impiden que los gobiernos consideren toda la información disponible, por lo cual más bien utilizan atajos cognitivos para analizar la experiencia ajena. De acuerdo con esta teoría del aprendizaje limitado, a la hora de aprender los gobiernos dedican más atención a las experiencias cercanas y a los desempeños sobresalientes, en ocasiones sobrestimando las probabilidades de éxito.

En cualquiera de los dos casos, el aprendizaje es un proceso por medio del cual la experiencia de otros países proporciona información pertinente acerca de los resultados de las políticas. Los políticos que deciden en condiciones de incertidumbre sobre los efectos de una medida tienen siempre la alternativa de mirar alrededor y evaluar qué desempeño ha tenido esa medida en otros lugares. El aprendizaje implica que quienes toman las decisiones obtienen de otros países alguna información que influye sobre las evaluaciones de la efectividad respectiva de políticas alternativas.

Disponibilidad particular para la difusión

Ahora bien, mientras la competición explica tanto la motivación para un cambio de política (presiones competitivas) como el tipo de políticas seleccionadas (las de los competidores), el aprendizaje asume de manera implícita que los actores están constantemente en un proceso de cambio de políticas, y que examinan el entorno en búsqueda de alternativas. El aprendizaje no es una causa suficiente del cambio de políticas, y sólo se vuelve relevante como mecanismo de difusión si, por alguna otra razón, los actores se sienten impulsados a propiciar algún cambio del statu quo (Weyland, 2005). Por eso, tampoco es probable que todos los gobiernos se muestren igualmente sensibles a la información que puede suministrarles la experiencia de los demás. La difusión no suele tener un impacto uniforme en todos los gobiernos.

Tampoco se puede partir del supuesto de que los mecanismos de difusión tengan el mismo peso a lo largo de todo el período de observación; es perfectamente posible que algunos mecanismos sean más relevantes en las primeras etapas de la difusión, mientras que otros lleguen a serlo en etapas posteriores. Meseguer y Gilardi (2008) critican que la mayoría de trabajos existentes han estudiado procesos de difusión explosiva, lo que representa un sesgo de selección, por lo cual recomiendan que se realicen investigaciones sobre casos de difusión gradual.

A partir de esas herramientas conceptuales, este trabajo procura evidenciar el peso de la difusión de políticas en la reforma electoral costarricense de 2009. Para ello, el capítulo tercero del libro se dedicará a dilucidar cómo los organismos electorales constituyen agentes de difusión. Más precisamente, cómo las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permite actuar como promotores y facilitadores de la difusión, y cómo la existencia de organizaciones internacionales que agrupan a los organismos electorales latinoamericanos propician el intercambio y aprendizaje mutuo. Pero ese protagonismo de los organismos electorales en la difusión de reglas electorales no deja de estar sujeto a un elemento contingente: la incidencia de las organizaciones sobre las instituciones. Por eso, el quinto fundamento del marco analítico conceptual de este trabajo lo constituye el enfoque en los actores.

1.1.4 Aportes desde el enfoque en los actores

Para el estudio del cambio institucional, en general, así como de la reforma electoral y de la difusión de normas, en particular, es pertinente indagar sobre la importancia y el peso real de los actores. Desde el institucionalismo racionalista, afín a la teoría de juegos, el comportamiento de cada actor responde al comportamiento de los otros jugadores y a la estructura institucional existente (Tsebelis, 1991; Colomer, 2001; Sánchez Cuenca, 2004). Las instituciones vienen a ser el contexto estratégico dentro del cual los actores diseñan los mecanismos y los medios para lograr sus fines. La función de las instituciones es regular, estabilizar y reducir la incertidumbre introducida –en búsqueda del propio provecho- por aquellos agentes que tienen el poder. Respecto de los principios que guían el comportamiento de los agentes, se debate entre la acción racional (Tsebelis, 1991) y la racionalidad limitada (North, 1990). La primera, heredera de la economía neoclásica, entiende el comportamiento político como el producto de elecciones hechas para lograr determinados fines por parte de actores con capacidad racional, tiempo e independencia emocional para elegir la mejor línea de acción. Por su parte, la racionalidad limitada atiende al contexto estratégico y al orden institucional como estructuras que moldean la inestabilidad, la imprecisión y el carácter endógeno propio del proceso de formación de preferencias en cada uno de los actores[27].

[27] Desde la racionalidad limitada, por ende: "Las instituciones formales e informales

Según el institucionalismo histórico, las instituciones configuran las estrategias y los objetivos de los actores, median en las relaciones de cooperación y conflicto, a la vez que condicionan decisivamente los resultados del juego político (Steinmo, Thelen y Longstreth, 1998). Las preferencias de los actores, desde esta perspectiva, no son estables ni exógenas, ya que se desarrollan mediante la combinación de educación y experiencia, y se conforman en el desarrollo mismo de las instituciones. Dado que las instituciones sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, las acciones de los individuos están más orientadas a satisfacer normas y valores que a maximizar beneficios. En consecuencia, la unidad de análisis son las organizaciones y las instituciones, y no los individuos, por lo cual se suele prestar especial interés a la influencia del legado institucional (path dependence) sobre los comportamientos políticos.

El individualismo con enfoque en actores postula que todo individuo y grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial de esa política, aún si careciera de capacidad para incidir en algunos momentos. El actor goza siempre de un margen de apreciación y maniobra, el cual puede ser mayor o menor, según la situación; por lo que ningún ámbito, ya sea social o político, se encuentra totalmente estructurado. Inclusive la pasividad de un actor –ya sea voluntaria o por carencia de recursos- constituye un factor explicativo de la selección de determinada política frente a otras posibles (Barack y Baratz, 1963; Knoepfel et.al. 2007, p. 12).

Acorde con esta aproximación, Alcántara (2006 y 2012) argumenta que los políticos importan. La importancia de los políticos para la ciencia política radica en que pueden ser tanto variables independientes, que explican diferentes acontecimientos, como también variables dependientes, ya que ellos mismos son explicados según sus propios antecedentes y entornos. Las instituciones explican parte del proceder de los actores, pues indican vías preferentes de comportamiento, pero los actores influyen constantemente en la manera en que se rediseñan y operan las instituciones.

De suerte que la relación entre instituciones y actores se debe entender como simbiótica y, en cierta manera, dialéctica. El reconocimiento de la importancia tanto de las instituciones como de los actores permite formular un institucionalismo contextualizado, más conectado con la realidad política, que concibe como recíproca la relación entre agencia y estructura. Rechaza el individualismo

no son creadas necesaria o usualmente para ser eficientes en la sociedad; son creadas y moldeadas para servir a los intereses de los más poderosos de ella. En otras palabras, ello implica que los más poderosos imponen las reglas en una esfera institucional y lo hacen para favorecer sus intereses". (Zurbriggen, 2006, p. 69)

metodológico y prefiere un procedimiento inductivo de la investigación sin perder de vista los factores estructurales y la acción de los agentes (Ortiz, 2005, p. 35).

La teoría sobre redes de políticas públicas (policy networks) procura integrar de manera relacional al actor y a la estructura como forma de entender los resultados políticos, pues pone de manifiesto que cada sector de actividad pública constituye una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores y en los resultados de las políticas (Zurbriggen, 2006; Knoepfel et.al., 2007).

Sus principales postulados se resumen en: a) la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre reglas construidas socialmente a partir de determinados contextos; b) por muy sólida que parezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper ciertas reglas; c) las instituciones, por ende, no son permanentes, pues cambian en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, en respuesta tanto a factores endógenos como exógenos.

El institucionalismo centrado en los actores postula que las instituciones constituyen la principal fuente de información de los actores y el principal factor de influencia sobre sus decisiones, pues incrementan los incentivos para seguir ciertas estrategias en detrimento de otras, aunque la incidencia de las instituciones de ninguna manera es determinista (Scharpf, 1997). Los resultados de la política no son un mero cumplimiento de reglas, sino consecuencia de una acción que el actor desarrolla con la intencionalidad de obtener determinados resultados. Las instituciones cumplen dos funciones frente al actor, por una parte, operan como facilitadoras de las decisiones posibles y, por otra, delimitan el espectro para la valoración de esas decisiones. Según la suma de sus recursos y capacidades, los actores tendrán mayor o menor influencia en el resultado final.

Desde este enfoque, además de los actores individuales, debe considerarse la "constelación de actores", concepto alusivo al conjunto de actores que participan en una determinada política, a sus posibles estrategias de acción y a las preferencias de cada uno respecto de los resultados posibles. Los actores se conducen con los otros de determinadas maneras, dependiendo del contexto institucional, las cuales se denominan "modos de interacción". La constelación de actores y sus modos de interacción permiten analizar la capacidad de un determinado sistema de interacción política para hacer frente a ciertos tipos de problemas políticos.

Desde esta perspectiva, las instituciones estructuran los incentivos de los intercambios políticos, sociales y económicos, a la vez que constituyen variables

del tránsito entre el poder y los resultados. El vínculo entre la estructura de las redes de interacción y los actores debe abordarse de manera dialéctica. Dado que las redes de interacción están inmersas en una estructura y un contexto amplio que las condicionan, la lógica situacional o enfoque dialéctico aconsejan una línea mertoniana de investigación basada en investigación empírica, con el objeto de desarrollar "teorías de rango intermedio"; es decir, modelos que expliquen los procesos de interacción y sus resultados para situaciones específicas.

En síntesis, siguiendo a Zurbriggen (2006) y a Bedoya (2009), se pueden resumir los cuatro conceptos básicos de este marco analítico de la siguiente manera:

1. Los actores: con sus preferencias, percepciones y capacidades.
2. Los marcos institucionales: conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados deseables.
3. Las constelaciones de actores: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados a estas y la percepción que de ellos poseen.
4. Los modos de interacción: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos.

1.1.5 Aportes desde el estudio de la administración electoral

El concepto "sistema electoral" suele utilizarse de dos maneras: a) en sentido estricto, el sistema electoral alude a los mecanismos para la conversión de votos en escaños, tal como, por ejemplo, lo utiliza Lijphart (1994), y b) en sentido amplio, el sistema electoral incluye, además de esos mecanismos, el análisis de la administración electoral (Nohlen, 2014). A su vez, "administración electoral" tiene dos acepciones, sea como una noción adjetiva (electoral management) asimilable a gestión de comicios, o sustantiva (electoral management bodies) referida a los organismos electorales. En este libro se analiza el sistema electoral en sentido amplio; sin embargo, para evitar confusiones, en tanto no se indique lo contrario, se utilizará la expresión de sistema electoral en sentido estricto y el de administración electoral en sentido sustantivo[28].

[28] El enfoque sistémico en la ciencia política se desarrolló en la década de 1960, a partir de la obra seminal de Easton, The Political System (1953). Como reacción al behavorismo, que dominó en las décadas precedentes caracterizado por la psicologización de las ciencias sociales, Easton en realidad no formuló un nuevo paradigma, sino que aplicó la Teoría General de Sistemas al ámbito de la ciencia política, lo cual permitió ordenar un conocimiento hasta ese momento muy disperso. Siguiendo los postulados que durante años desarrolló el biólogo Ludwig von Bertalanffy (1968), Easton planteó que la vida política puede considerarse como un sistema de conducta y que, por ende, el sistema político debe convertirse en la principal unidad de análisis. La concepción sistémica

Hasta la década pasada, la teoría sobre sistemas electorales había relegado el estudio de la administración electoral a un segundo plano. La relativa estabilidad política de los países europeos y anglosajones, así como la cultura de confianza en comicios organizados por ministerios de interior, municipios u otros órganos de los poderes ejecutivos, redujo el interés en la administración electoral frente a otros asuntos de mayor trascendencia política para esos contextos. En trabajos como los de Lijphart (1994), Vallès y Bosch (1997), Cox (2004) o Colomer (2004) eran prácticamente inexistentes las referencias a la administración electoral.

Esa tendencia empezó a cambiar a partir de las elecciones presidenciales estadounidenses de 2000. En general, la preocupación por la administración electoral es más frecuente cuando se presentan elecciones de resultado dudoso, sea por fraude o por mera ineptitud de los organismos encargados de organizar los comicios, o cuando caen los niveles de participación. Lo cierto es que desde ese año, la ciencia política europea y anglosajona comenzó a prestar atención a la gobernanza electoral, en general, y a los organismos electorales, en particular[29].

Cada vez más trabajos como los de Nohlen (2000), Estevez, Magar y Rosas (2008), Birch (2008) o Esaiasson (2011), subrayan la importancia de la administración electoral como aspecto que debe ser tomado en cuenta para el análisis del sistema electoral. Por derivación del transicionismo, el vínculo entre el sistema electoral y la administración electoral ya había sido objeto de interés en los estudios sobre Latinoamérica y otras regiones de reciente democratización (López Pintor, 1999; Rial y Zovatto, 1998; Bjornlund, 2004; Schedler, 2006; Alcántara y Tagina, 2011; Pérez Duharte, 2014). Más allá de la semántica, en estos países la administración electoral no se ha referido únicamente a la gestión de comicios periódicos (Electoral Management), sino que también tiene que ver con organismos electorales (Electoral Management Bodies), normalmente permanentes que constituyen actores de primer orden en la vida política de esas democracias.

Barreda y Ruiz (2014) han agrupado en tres categorías los estudios que desde las ciencias políticas se vienen realizando sobre los organismos electorales. En primer término, el análisis comparativo del diseño de los organismos electorales. Entre los criterios institucionales que mayor interés han generado, sobresale la independencia política de los organismos electorales en el contexto de América Latina y, más recientemente, en otras regiones en proceso de consolidación

asume la existencia de elementos que interactúan afectándose mutuamente. A esa capacidad de interacción y de mutua afectación entre los elementos del sistema se le denomina "relación sistémica" (Easton, 2006).

[29] Como ejemplos tempranos ver Thompson (2002), Mozzafar y Schedler (2002), Schaffer (2002), Norris (2004).

democrática. Se argumenta que la autonomía de los organismos electorales respecto de gobiernos y partidos políticos contribuye positivamente a la calidad de los procesos electorales, especialmente si los organismos electorales operan en un entorno de alta desconfianza y polarización política (López Pintor, 2000; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009).

Sobre la base de este criterio de independencia, se han construido diversas tipologías de organismos electorales que muestran, en el ámbito latinoamericano, el predominio de organismos de tipo mixto o independiente (frente al modelo gubernamental extendido en otras regiones). Cabe mencionar, también, los índices de independencia formal de los organismos electorales propuestos en varios trabajos (Molina y Hernández, 1998; López Pintor, 2000; Picado, 2006; Wall et al. 2006; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; Barrientos, 2010 y 2014; Barreda y Ruiz, 2014).

Segundo, las consecuencias políticas e institucionales de los organismos electorales sobre la calidad de las elecciones y los procesos de democratización. Se ha constatado que una gestión eficaz de los organismos electorales impacta positivamente sobre la credibilidad electoral y el nivel de participación (Struwig, Roberts y Vivier, 2011) y que la presencia de organismos electorales independientes contribuye a mejorar la confianza en las elecciones por parte de los ciudadanos (Molina y Hernández, 1998), de los parlamentarios (Barrientos, 2010) y de los observadores electorales (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Asimismo, estudios como el de Lehoucq y Molina (2002) muestran que la existencia de organismos electorales independientes potencian los procesos de democratización (Costa Rica, en este caso), mientras que otros trabajos han destacado que cuando el desempeño de los organismos electorales es débil se obstaculiza el proceso de democratización (Hartlyn, 1998).

En tercer lugar, el estudio de los organismos electorales como variable dependiente. La creación y el desempeño de los organismos electorales son influenciados por un conjunto diverso de factores históricos, institucionales, culturales y socioeconómicos (Mozaffar y Schedler, 2002). En especial, se han resaltado dos tipos de factores explicativos. Por un lado, se ha puesto énfasis en el propio diseño institucional y organizativo de los organismos electorales, dirigiendo la atención a cuestiones como el nivel de autonomía política, burocratización, centralización o especialización (Mozaffar y Schedler, 2002; Thompson, 2014). Por otro lado, se ha destacado la relevancia del contexto político previo a las elecciones y posterior a estas y, particularmente, del nivel de competencia política y de litigiosidad electoral (Brenes, 2009).

Este trabajo saca provecho de las referidas aproximaciones, sobre todo de la primera y la tercera, y pretende abrir una línea de investigación específica sobre el poco estudiado papel que juegan los organismos electorales latinoamericanos en los procesos de reforma electoral.

1.1.6 Derivaciones de los aportes analíticos

La exposición de los aportes teóricos se ha realizado de manera deductiva, desde lo general hasta lo específico. A saber: la investigación se enmarca en la teoría del cambio institucional, dentro de la cual interesan, en particular, los avances en el estudio de la reforma electoral. De la reforma electoral se analizará el papel de los organismos electorales, ya no solo como variable dependiente de la reforma, sino como variable independiente, capaz de incidir en el debate legislativo y de ser vehículo para la difusión de políticas. El interés en cómo los organismos electorales se relacionaron con las élites parlamentarias durante el proceso de reforma, tanto por vías formales como informales, justifica acudir a herramientas proporcionadas por el institucionalismo enfocado en los actores. Todos estos aportes proporcionan recursos conceptuales, metodológicos y hallazgos empíricos que orientan y nutren a esta investigación.

Para tales efectos, se analizará en detalle la actuación de los siguientes actores:

1) los diputados costarricenses del período legislativo 2006-2010, particularmente aquellos que –representando a diferentes partidos- fueron parte de la Comisión Especial de Reformas Electorales y de Partidos Políticos, bajo el entendido de que los políticos y los legisladores son una parte de la denominada élite de poder, que toman decisiones de relevancia para el diseño institucional y que, a la vez, se mueven en el entramado de las instituciones (Alcántara, 2012, p. 72), y 2) el Tribunal Supremo de Elecciones, organismo electoral costarricense cuyo diseño institucional le proporciona particulares capacidades de incidir en los procesos de reforma electoral, así como en otros ámbitos de la vida política (Brenes Villalobos, 2013).

Además, el trabajo se ocupará de describir los marcos institucionales de la reforma electoral; es decir, el conjunto de reglas constitutivas que delimitan cursos de acción, modos de interacción y resultados en el trámite de reforma electoral o "tecnología de la reforma", en el particular caso costarricense. Ello bajo el entendido de que el impacto de las instituciones políticas está mediatizado por el contexto en el que se inserta y en la contingente actuación de los agentes políticos.

A partir de los actores y los marcos institucionales, también se prestará atención a las constelaciones de actores, en particular a los subconjuntos constituidos por legisladores, partidos políticos y organismo electoral durante el proceso de

reforma, sus opciones estratégicas, y los resultados asociados a estas. El análisis de todo el proceso deliberativo llevado a cabo durante el periodo 2006-2009, por la Comisión Especial de Reformas Electorales y de Partidos Políticos, permitirá observar los modos de interacción entre los diferentes actores y constelaciones de actores.

1.2 Estrategias para la investigación sobre reforma electoral

Una vez revisados los supuestos teóricos, se repasarán las estrategias metodológicas.

Dado que se procura indagar sobre la influencia del organismo electoral sobre reforma electoral costarricense de 2009, resulta pertinente utilizar una metodología de análisis de caso. Pero en vista de que también interesa analizar en qué medida la intervención del organismo electoral facilitó la difusión de reglas y experiencias procedentes del contexto latinoamericano, es aconsejable mantener un diálogo con herramientas de la ciencia política comparada.

Bajo la presunción según la cual los cambios institucionales vehiculados por esa reforma no se pueden explicar exclusivamente por la creatividad de agentes endógenos, sino que existieron rutas que permitieron conectar la reforma costarricense con las tendencias exógenas, resulta fundamental indagar sobre los mecanismos concretos que propiciaron la difusión. Eso equivale a abrir la "caja negra" sobre los mecanismos que permiten vincular un régimen electoral interno con tendencias de reforma a nivel regional.

Por ende, interesa explicar el papel de los siguientes actores: 1) los diputados costarricenses del período legislativo 2006-2010, particularmente aquellos que –representando a diferentes partidos- fueron parte de la Comisión Especial de Reformas Electorales y de Partidos Políticos (CEREPP), bajo el entendido de que los políticos y los legisladores son una parte de la denominada élite de poder, y 2) el Tribunal Supremo de Elecciones, organismo electoral costarricense cuyo diseño institucional le proporciona particulares capacidades de incidir en los procesos de reforma electoral.

El rol de estos dos actores centrales en el proceso de reforma electoral se analiza con base en las ochenta y nueve actas legislativas de la CEREPP que dictaminó el proyecto de ley del nuevo Código Electoral. Para el análisis cualitativo de esas actas, se utilizarán las herramientas desarrolladas por el análisis de discurso y de la técnica de análisis de contenido de texto con el programa informático NVivo. El estudio del contexto regional y de las características de las élites parlamentarias requiere, además, la utilización de metodología comparada y estadística, respectivamente, según se explica a continuación.

1.2.1 La metodología: estudio de caso en diálogo con el análisis comparado

Esta investigación, por la naturaleza de su objeto, requiere el uso de herramientas metodológicas propias del estudio de caso, pero manteniendo un diálogo con los hallazgos sobre la convergencia de las instituciones electorales latinoamericanas. Siguiendo a García Díez (2005) la literatura sobre sistemas electorales en países en vías de desarrollo no hace sino corroborar la necesidad de combinar el estudio comparativo y el estudio de caso, a fin de contextualizar el análisis. Esa combinación permite identificar características particulares y analizarlas a partir de patrones comunes y recurrentes, tomando en consideración tanto el contexto político interno, como el contexto regional externo[30].

El estudio de caso es una aproximación intensiva a una unidad singular con el propósito de generalizar a través de un número más extenso de unidades, por lo que el método de estudio de caso constituye una vía particular de explicar un caso, sometiendo a prueba las teorías elaboradas a partir de estudios comparados (Gerring, 2004). Por tal razón se afirma que la conclusión más importante que se deriva de esta metodología apunta a la complementariedad entre los diseños de investigación para unidades simples y comparadas (Eckstein, 2000; Yin, 2014).

Por su parte, Flyvbjerg (2006) asevera que una disciplina científica sin un número significativo de estudios de caso adolecería de capacidad para la producción sistemática, pues las ciencias sociales se nutren del análisis de la mayor cantidad posible de estudios de caso. En el mismo sentido, según Coller (2005), los estudios de caso son el fundamento de gran parte de la investigación comparativa y ofrecen muchas más posibilidades de lo que normalmente se piensa para falsear las hipótesis principales del investigador. Cualquier hipótesis relativa a un caso posee implicaciones para muchos aspectos del mismo caso; de esa manera se pueden multiplicar las posibilidades de control de las hipótesis en el ámbito de lo que en principio se consideró como caso único.

George y Bennett (2004), enumeran cuatro mayores ventajas del estudio de caso: 1) Un alto nivel de precisión conceptual. En última instancia, la precisión de las investigaciones estadísticas y comparadas normalmente se encuentra precedida por estudios de caso donde se identifican variables relevantes, y posteriormente, derivan en otros estudios de casos dirigidos a explicar las diferencias y a refinar los conceptos. 2) Su potencial para formular nuevas hipótesis. Las observaciones en

[30] Desde un punto de vista teórico, conviene subrayar, también, que el impacto de las instituciones políticas está mediatizado por el contexto político en el que se inserta y la formulación de generalizaciones empíricas ha de ser necesariamente contingente. Las mismas instituciones pueden producir impactos diferentes en función del entorno. (García Díez, 2005, p. 13)

el estudio de caso están cargadas de teoría, pero no se encuentran determinadas por ella. 3) Permite explorar mecanismos causales en detalle. El estudio de caso permite concentrar la atención en unidades singulares y observar en detalle, como por lente del microscopio, las variables y comportamientos particulares del objeto de investigación. 4) Tiene gran capacidad para profundizar en cómo afecta una variable. Al tratarse de una unidad singular de estudio, el estudio de caso no es la metodología idónea para proporcionar información sobre el peso cuantitativo de las variables, pero tiene la enorme virtud científica de permitir observar la manera en que esas variables inciden.

Aunque el estudio de caso presenta dificultades para establecer generalizaciones, es una metodología que permite el conocimiento exhaustivo de un fenómeno, al punto de integrar una gran cantidad de propiedades del caso y valorar su importancia en el interior de la red de interacciones de la que todo fenómeno político forma parte (Bartolini, 1988, p. 70). De esa manera, el estudio de caso constituye la necesaria y mejor base posible para el análisis comparado y la mejor manera de comprobar en el terreno las hipótesis que se formulen en el plano agregado (King, Keohane y Verba, 2005, p 222; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2009).

Según Coller (2002), el estudio de caso puede tener tres finalidades: 1) La interpretativa o generadora de hipótesis, que procura estudiar las relaciones entre las propiedades del caso susceptibles de generalización, para llegar a formular hipótesis interpretativas. 2) La explicativa, tendiente a explicar el fenómeno a través de la aplicación de teorías existentes por medio de un análisis deductivo. 3) La controladora de teorías, que aplica una teoría a un determinado fenómeno con el propósito de poner a prueba la capacidad explicativa de esa teoría.

Entre los diferentes tipos de estudio de caso, esta investigación podría ubicarse en la categoría de controlador de teorías, pues se aplicará la teoría de la difusión a la reforma electoral costarricense de 2009, lo que permitirá poner a prueba su capacidad explicativa. Pero además, en tanto se procura describir el rol que pueden asumir los organismos electorales latinoamericanos en los procesos de reforma electoral, aspecto que carece de un adecuado tratamiento teórico, se puede considerar también un estudio de caso generador de hipótesis. Es decir, se procurará estudiar las relaciones entre las propiedades del caso susceptibles de generalización, para llegar a formular nuevas hipótesis interpretativas[31].

[31] Existen al menos cinco tipos de estudio de caso. El descriptivo a-teórico tiene como objeto reconstruir analíticamente el fenómeno en estudio, sin pretender establecer hipótesis explicativas. El interpretativo generador de hipótesis busca estudiar las relaciones entre las propiedades del caso susceptibles de generalización, para llegar a formular hipótesis interpretativas. El explicativo tiende a explicar el fenómeno a través de la aplicación de teorías existentes por medio de un análisis deductivo. El controlador

Por su parte, el método comparativo trata de investigar las relaciones causales e intenta aislar factores que puedan considerarse causa de un efecto (Nohlen, 2012b, p. 31); en el método comparativo subyace la lógica de mantener bajo control el comportamiento de determinadas variables, para tratar de descubrir cuáles son las relaciones causales que explican el comportamiento de la variable dependiente (Bartolini, 1988, p. 67). En este sentido, el rol que cumplen el experimento en el método experimental, o las técnicas probabilísticas en el método estadístico, son sustituidos en el método comparativo por la confrontación entre distintos casos (Caïs, 2002, p. 23).

El primer paso para aplicar el método comparado consiste en la clasificación. Para ello, es indispensable determinar qué es susceptible de comparar por semejanza y qué es incomparable por diferencia. Eso se logra agrupando los casos en función de determinados criterios. La clasificación es un proceso que permite reducir la diversidad mediante el agrupamiento; logra que determinadas variables permanezcan constantes mediante la consolidación de aquellos casos en los que el comportamiento sea similar. De esa manera, pueden mantenerse bajo control algunos elementos y evaluar la responsabilidad que aquellos aspectos puedan tener sobre la variable dependiente. En síntesis, la clasificación es el procedimiento con el cual las variables se transforman en parámetros, es decir, en valores constantes[32].

Una vez realizada la clasificación se procede a comparar. Esto consiste en establecer criterios que permitan visibilizar diferencias y semejanzas (Sartori y Morlino, 2002). La investigación empírica utiliza, para comparar, tres métodos: el de la concordancia, el de la diferencia y el indirecto de la diferencia. El método de la concordancia procura seleccionar los casos que tienen en común la presencia de la variable dependiente, pero que difieren en la presencia y combinación de las

de teorías aplica una teoría a un determinado fenómeno con el propósito de poner a prueba la capacidad explicativa de esa teoría. Finalmente, el caso desviante tiene como objetivo aplicar una teoría a un caso que se desvía respecto de las pautas generales establecidas por dicha teoría. La metodología del caso desviante, en última instancia, recurre a la comparación con otros casos (Van Evera, 2002, p. 61).

[32] Según Bartolini (1988, p. 66), la metodología comparada se impone la tarea mínima de sustraer la actividad de comparación del reino de lo implícito y de lo no sistemático, para hacerla explícita y sistemática. Este proceso identifica los puntos de fuerza y debilidad y, por lo tanto, las tareas y los casos de aplicación y validez. De manera que el método comparado se distingue, cualitativamente, de cualquier actividad mental ordinaria de comparación no científica. Por su parte, Caïs (2002, p. 84) recalca que: "Comparar implica encontrar similitudes y diferencias. Las comparaciones científicas, sin embargo, sirven para adquirir ese conocimiento pero también para inferir leyes generales a partir de casos específicos. Este proceso de inducción es el alma del método comparativo".

variables explicativas. Al comparar presencias y ausencias de variables explicativas, es posible atribuir responsabilidades de tipo causal. La sucesiva eliminación de factores sistémicos que no son relevantes para explicar el fenómeno constituye el principal objetivo de este método.

El método de la diferencia consiste en la selección de casos en los que se produce el fenómeno que se quiere explicar y casos en los que este fenómeno no se produce. A partir de ello se identifican las variables explicativas. Entonces se descartan como variables las presentes en todos los casos, y se le adjudica la responsabilidad causal únicamente a aquellas variables presentes sólo en el caso en que suceda el fenómeno que se quiera explicar. Este método alberga limitaciones para realizar generalizaciones inductivas, puesto que frecuentemente la variable dependiente obedece a numerosas variables independientes.

El método indirecto de la diferencia consiste en comparar diversos casos en los que el fenómeno objeto de estudio ocurre, frente a otros casos en los que no ocurre. Con ello se procuran aislar las características comunes a la producción del fenómeno. Para ese fin, primero se analizan los casos concordantes en causa y efecto, luego se estudian los casos que no concuerdan en causa y efecto, para finalmente, a partir de comparaciones duales, rechazar explicaciones alternativas. Entre los métodos de comparación, el método indirecto de la diferencia es el de mayor potencia explicativa, puesto que permite evitar generalizaciones causales espurias (Llamazares, 1995, p. 284).

La combinación de estrategias es necesaria a lo largo del trabajo, destacándose en los capítulos segundo y tercero la utilización de aproximaciones comparadas para explicar las características de los organismos electorales de la región, las oleadas de reformas, el papel de los organismos electorales como agentes de difusión y los mecanismos institucionalizados que les permiten incidir en la reforma electoral. En el capítulo cuarto se hace acopio de herramientas para el estudio de caso y,-finalmente, en el capítulo sexto se recurre al análisis de discurso de las actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos de la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

1.2.2 Aportes desde el análisis de discurso

El discurso es fundamentalmente una forma de acción entendida como actividad humana controlada, intencional y con propósito. El discurso se concreta en actos comunicativos. Según Teun Van Dijk (2008a, p. 28), la noción técnica de discurso subraya su carácter de interacción verbal que comprende tres dimensiones: a) el uso del lenguaje; b) la comunicación de mensajes (cognición) y c) la interacción en situaciones de índole social. Las diversas disciplinas privilegian alguna de

estas dimensiones, según su foco de interés, por ejemplo, la lingüística se ocupa del lenguaje y la psicología de las creencias, mientras las ciencias sociales se interesan en el análisis de las interacciones en situaciones sociales.

Es decir, el discurso puede abordarse en diversas formas, por ejemplo, desde la sintaxis, la semántica, la estilística o la retórica, o bien mediante el estudio de géneros específicos como la argumentación o la narración. Aparte de estos enfoques estructurales predominantemente abstractos, el discurso puede estudiarse en términos de los procesos cognitivos que intervienen en su producción y comprensión. Un paso más allá, en un tercer nivel, el discurso puede ser analizado como fenómeno práctico, social y cultural, donde los usuarios del lenguaje realizan actos comunicativos y participan en la interacción social en forma de conversación o diálogo[33].

El análisis de discurso puede dirigirse a estudios de texto o de conversación. El análisis de textos se dedica en general a las estructuras abstractas del discurso escrito como objeto fijo, mientras que el estudio de la conversación se concentra en aspectos dinámicos de la interacción espontánea. El primero se asocia a la lingüística y el segundo a las ciencias sociales, pero ambos se proponen encontrar orden, reglas o regularidades en el análisis de las estructuras y estrategias propias del texto y la conversación.

Entre los tipos de investigación, a su vez, se diferencian las investigaciones predominantemente empíricas, que trabajan sobre datos concretos del discurso, de las investigaciones más filosóficas, especulativas o impresionistas. Inclusive,

[33] Respecto del estudio del discurso como estructura verbal, la lingüística se interesa en los sonidos y en las expresiones o manifestaciones observables (Beaugrande, 2008); la gramática se ocupa del orden, la forma y el estilo del discurso (Cumming y Ono, 2008); la semántica investiga el sentido que los usuarios del lenguaje imprimen al discurso, por lo cual pone especial interés en las proposiciones, cláusulas u oraciones, así como a la relación entre las diferentes proposiciones que componen un discurso (Tomlin, Forrest, Ming Pu y Hee Kim, 2008); la retórica se dedica a investigar los recursos de persuasión (Gill y Whedbee, 2008) y las técnicas de argumentación (Eemeren, Grootendorst, Jackson y Jacobs, 2008); mientras la semiótica discursiva se interesa en comprender las características de los textos multimodales que van más allá de la lengua para transmitir mensajes (Kress, Leite-García y van Leeuween, 2008). Por otra parte, el enfoque cognitivo del discurso estudia los procesos estratégicos que los usuarios del lenguaje aplican consciente o inconscientemente en la producción o comprensión de las oraciones, tópicos o narraciones (Condor y Antaki, 2008), a partir de la premisa según la cual los usuarios del lenguaje comparten un repertorio muy vasto de creencias socioculturales (Graesser, Gernsbacher y Goldman, 2008).

en el denominado "análisis crítico del discurso", los estudiosos explicitan su posición ideológica, social y política, toman partido y participan activamente a fin de cuestionar la dominación, por lo que su trabajo se orienta más a los problemas sociales concretos que a las teorías (Fairclough y Wodak, 2008)[34].

Fundamentalmente, las ciencias sociales se han interesado en el discurso como acción e interacción; es decir, asumen los discursos no sólo en cuanto a sonidos, imágenes y formas abstractas de oraciones, sino también como estructuras complejas de sentido local o global. Los discursos son analizados en términos de acciones sociales llevadas a cabo por los usuarios del lenguaje cuando se comunican entre sí, pero insertos en situaciones sociales y culturales específicas. La interacción presupone que los usuarios del lenguaje activan, construyen y actualizan permanentemente un modelo del contexto y de las acciones en las cuales participan, sea en forma activa o pasiva.

Por ende, el discurso y sus usuarios mantienen una relación "dialéctica" con el contexto pues además de estar sujetos a las restricciones sociales de aquel, también contribuyen a él, lo construyen o lo modifican. En el ámbito social cotidianamente se producen negociaciones flexibles en función de las demandas de cada contexto concreto y de las restricciones más generales impuestas por la cultura (Goddard y Wierzbicka, 2008).

La utilización de técnicas de análisis de discurso se califican como modestas en las ciencias políticas si se les compara con otras ciencias sociales, ello a pesar de la notable tradición en el estudio de la retórica y de la comunicación política (Chilton y Schäffner, 2008). Existe pues un amplio horizonte por explorar a partir

[34] El análisis de la conversación tiene un carácter social más flexible, dinámico, informal e inestable que el del rígido análisis textual. Van Dijk (2008a) anota:

> Así, en lugar de estructuras abstractas e ideales, el análisis del discurso, aun en los estudios que no se dedicaban a la conversación, ha preferido evitar tales estructuras y ocuparse en cambio de cómo las personas hablan y escriben concretamente en situaciones sociales. Esto significa que podemos encontrarnos con oraciones incompletas, o parcialmente sin sentido, con actos de habla no adecuados, negociaciones, cambios de tópico o cierres de conversaciones que parecen fracasar. Podemos encontrarnos también con falsos inicios, repeticiones, contradicciones, irrelevancias, redundancias y otras violaciones de las reglas normativas que determinan qué constituye un discurso adecuado. En síntesis, el uso concreto del lenguaje, tal como se da especialmente en la comunicación mundana y espontánea de todos los días, puede parecer muy "desprolijo". (p. 41)

de las potencialidades del análisis de discurso, el cual se ha desarrollado como una disciplina esencialmente multidisciplinaria (Beaugrande, 2008)[35].

Los aportes de la teoría del discurso a este trabajo se concretan en al menos cuatro premisas de consecuencias metodológicas: la delimitación del discurso, la importancia del contexto, la noción de poder como incidencia en el debate y la disposición estratégica de los actores.

El problema de delimitar un discurso a veces no es sencillo. Por ejemplo, en el caso de los debates parlamentarios; ¿estamos en tal caso frente a un único discurso, un discurso compuesto de varias partes o frente a una secuencia de discursos diferentes? Tratándose del análisis de debates parlamentarios, se da una mezcla de elementos orales y escritos, pues las alocuciones de los diputados bien pueden haber sido preparadas como textos escritos para ser leídos, con partes espontáneas improvisadas o sin estas; las actas pueden contener segmentos de cartas, notas o correos electrónicos que fueron traídos a la sesión; los discursos más o menos preparados o espontáneos suelen ser grabados, transcritos, aprobados y publicados posteriormente. Al analizar decenas de actas generadas por un cuerpo deliberativo durante un período determinado, conviene asumir que se está en presencia de un complejo discursivo, del cual es posible extraer diferentes discursos según los actores, las etapas y las incidencias del debate.

Además, el estudio del discurso, tratándose de actas parlamentarias, no puede simplemente identificarse con el análisis de la conversación espontánea, y tampoco con el lenguaje oral: muchos géneros combinan el monólogo y el diálogo, partes escritas y habladas, y pueden ser más o menos espontáneos. La teoría sobre análisis de discurso aconseja estudiar los textos y las conversaciones tal y como ocurren naturalmente, o como se consignan; el intérprete debe guardarse de adulterar el contenido arbitrariamente. Cada acta legislativa consigna lo acaecido en determinada sesión parlamentaria y debe ser rectificada o ratificada en la sesión inmediata siguiente. En principio, las actas aprobadas por los propios actores no se corrigen ni se "higienizan" por parte del investigador; se estudian

[35] De hecho, en esta larga lista de disciplinas que se ocupan del discurso, solo la ciencia política parece estar sistemáticamente ausente. No obstante, casi no es necesario decir que el texto y la conversación son partes centrales y constitutivas del proceso político. En lugar de un análisis detallado del discurso político, existe en cambio una rica tradición de estudio de la comunicación y la retórica en la política, tradición que se remonta por lo menos a la retórica de Aristóteles y otros autores de la retórica clásica. (Van Dijk, 2008a, p. 56). Los aportes a la teoría del discurso, que se han venido sistematizando desde la revista Discourse and Society y del aporte fundamental de Teun Van Dijk (2008a, 2008b).

"como son", es decir, en estrecha relación con su apariencia o utilización concreta en los textos originales (Van Dijk, 2008a, p. 58).

En segundo lugar, la teoría de análisis de discurso enfatiza en la importancia metodológica de considerar el contexto. De hecho, la distinción principal entre el análisis abstracto del discurso y el análisis social del mismo radica en que el segundo toma en cuenta el contexto. El análisis social del discurso define el texto y el habla como "situados": describe el discurso como algo que ocurre o se realiza "dentro de" una situación social. El contexto se define como la estructura de aquellas propiedades de la situación social que son sistemáticamente relevantes para el discurso. En general, los ambientes institucionales están tan estrechamente vinculados con los géneros del discurso institucional que interactúan en múltiples formas con las estructuras del texto y el habla. El análisis del contexto puede ser tan complejo como el propio análisis del discurso. Por otra parte, los discursos pueden estar condicionados por los contextos, pero también ejercen influencia sobre ellos y los construyen. Esto es, los discursos son una parte estructural de sus contextos, y sus estructuras respectivas se influyen mutua y continuamente.

Entre los componentes contextuales hay que tomar en consideración aspectos subjetivos, temporales y sistémicos. Los tipos de participantes son usualmente parte de la definición teórica como del concepto de sentido común del contexto: las personas adaptan lo que dicen –cómo lo dicen y cómo interpretan lo que otros dicen- a algunos de sus roles o identidades, y a los papeles de otros participantes; los parlamentarios, la manera en que fueron electos, las características de su designación, sus vínculos con los partidos y sistemas de partidos, sus ideologías y el peso de estas, entre otros factores, permiten entender buena parte de las interacciones dentro del espacio deliberativo. Muchos géneros del discurso están ambientados en períodos temporales específicos, como en el caso de reuniones, cursos o sesiones; el estudio de todas las actas producidas por una comisión legislativa con mandato específico, requiere considerar los condicionantes políticos durante el lapso en el cual se haya sesionado. El complejo discursivo es fundamentalmente lineal y secuencial, por ende, todas las unidades estructurales deben describirse e interpretarse con base en las precedentes.

Pero así como el discurso debe estudiarse en el contexto inmediato de la conversación, también es cierto que el contexto legislativo interactúa con elementos contextuales más amplios. Los usuarios del lenguaje participan del discurso no sólo como personas individuales, sino también como miembros de diversos grupos, instituciones o subculturas, que pueden ser más o menos exógenos del ámbito legislativo. El estudio del "diálogo institucional" se ocupa del modo en que las personas utilizan el lenguaje para desempeñar actividades asociadas con su participación en contextos institucionales (Drew y Sorjonen,

2008, p. 141). Los hablantes por lo general realizan sus acciones en diferentes marcos comunicativos, sobre la base de diversas formas de conocimiento social y cultural, así como de un conglomerado de creencias, con distintos objetivos y resultados. Las representaciones socioculturales compartidas (conocimientos, actitudes, ideologías, normas, valores) de los usuarios del lenguaje como miembros de un grupo también desempeñan un papel fundamental en el discurso. Por todo eso es importante caracterizar a los legisladores.

En tercer lugar, para el estudio de discurso, el concepto de poder se manifiesta en la capacidad de influir sobre otros. El acceso preferencial al discurso público es un recurso vital del poder. Un parlamentario, como miembro del Congreso, tiene el poder de tomar la palabra, mientras el presidente el de otorgarla, interrumpirla o negarla. El parlamentario, por naturaleza, tiene el acceso especial al recurso simbólico de influir sobre otros miembros de la cámara con sus argumentos, así como sobre los medios de comunicación y sobre la ciudadanía. Tiene, además, el poder de impulsar proyectos, votarlos en contra u obstruir trámites legislativos. El poder no se impone simplemente, sino que con frecuencia se comparte y se distribuye dinámicamente entre diferentes agentes o grupos. Las relaciones de poder en las democracias contemporáneas se vuelven muy complejas. En lugar de una coerción vertical o de la simple persuasión horizontal, en la práctica se observan diversos patrones del flujo de poder entre grupos que pueden resultar, inclusive, contradictorios[36].

Finalmente, el análisis de discurso se interesa en la disposición estratégica de los actores. Si en la interacción cotidiana los usuarios del lenguaje utilizan estrategias para conseguir objetivos, ellas cobran particular importancia en la dinámica deliberativa de los parlamentos (Chilton y Schäffner, 2008, p. 304). Teun Van Dijk (2008a, p. 61) utiliza la metáfora del juego del ajedrez para ilustrar la relevancia de las estrategias: para poder jugar, los ajedrecistas deben conocer en primer lugar las reglas, pero también recurren a tácticas, estratagemas y movidas especiales dentro de una estrategia global destinada a defenderse o a ganar. Dentro del ámbito del discurso político las ideologías sirven para coordinar las prácticas sociales dentro de un grupo y para coordinar la interacción social con los miembros de otros grupos. La función esencial de las ideologías es la coordinación de las

[36] Van Dijk (2008a):

> Los poderosos son entonces capaces no sólo de controlar sucesos comunicativos, sino también de definir el orden del día, definir la situación e incluso los detalles del modo como los grupos, acciones y políticas deben representarse. Si los receptores no tienen información alternativa o no tienen acceso a otros discursos, la credibilidad y retórica persuasiva del discurso público puede ser tal que muchos receptores adoptarán las creencias expresadas por esos discursos prejuiciosos. (p. 47)

representaciones socialmente compartidas que definen y defienden las respuestas de cada grupo ante problemas comunes[37].

1.2.3 La técnica metodológica: análisis de contenido de texto con NVivo

Esta es una investigación en la que predomina el análisis cualitativo, por lo que se ha prestado atención a las premisas heurísticas necesarias para garantizar la calidad y la validez del trabajo, a saber, la coherencia, la objetividad, la saturación de la información, la triangulación, la lógica circular y el sentido de la investigación (King, Keohane y Verba, 2005; Zapata-Barrero y Sánchez-Montijano, 2011). El trabajo compila, ordena, analiza y compara información de diferentes fuentes, entre las que se incluye la literatura científica sobre reforma electoral y organismos electorales en Latinoamérica, la legislación derogada y vigente, el contenido de las actas legislativas que dieron lugar a la reforma electoral de 2009, las bases de datos sobre élites parlamentarias, sistemas electorales y organismos electorales latinoamericanos, entre otras.

Para indagar sobre el papel del organismo electoral en la reforma e identificar evidencias de difusión, la principal fuente son las noventa actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos que abarcan un período de 37 meses, entre el 1.º de junio de 2006 y el 2 de julio de 2009. Esa Comisión, conformada por siete diputados de las cuatro mayores bancadas del Parlamento, discutió y dictaminó el proyecto de nuevo Código Electoral, Ley 8765, que finalmente fue promulgado y comenzó a regir el 2 de setiembre de 2009. Esas actas, que constituyen una transcripción textual de todo el proceso deliberativo y decisor de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, y que suman más de tres mil quinientos folios, serán analizadas con la ayuda del programa informático de análisis de texto NVivo.

Los programas ayudan a desarrollar el plan de análisis, a estructurar los datos, a hacer elecciones sobre las categorías y a construir redes conceptuales mediante representaciones numéricas y gráficas. De esa manera, facilitan el proceso de análisis, pero en ningún caso realizan los análisis por sí solos. De ahí la función esencial e irremplazable del investigador. Desde el punto de vista epistemológico, uno de los principios básicos del análisis de contenido sostiene que los textos

[37] En síntesis, las ideologías son las representaciones mentales que forman la base de la cognición social, esto es, del conocimiento y actitudes compartidos de un grupo. Es decir, además de una función social de coordinación, las ideologías tienen también funciones cognitivas de organización de las creencias: en un nivel muy general de pensamiento, les dicen a las personas cuál es su "posición" y qué deben pensar acerca de las cuestiones sociales. (Van Dijk, 2008a, p. 56)

tienen significados relacionados con determinados contextos, discursos o propósitos. Los mensajes siempre se envían en situaciones particulares, los textos son leídos con determinadas intenciones y los datos informan sobre ciertos problemas. Por ende, el investigador debe reconstruir el mundo significante en que los textos adquieren sentido y valor, según el objeto de estudio, para realizar interpretaciones razonables (Krippendorff, 2004, p. 30).

La técnica de análisis de contenido textual constituye una herramienta sumamente útil para la ciencia política, pues permite tomar un documento no cuantitativo y transformarlo en datos cuantitativos, lo cual facilita su comprensión y la identificación de relaciones, sobre todo tratándose de documentación extensa (Johnson y Joslyn, 1995, p. 245). Krippendorff (2004:24) la define como una técnica de investigación científica que permite realizar inferencias válidas y replicables de textos dentro del contexto en que son utilizados; en cuanto técnica, el análisis de contenido contempla procedimientos especializados, aprehensibles y escindibles de la autoridad personal del investigador. La técnica permite vincular el contenido con el contexto, trata de conocer cuáles son los temas principales y cómo se tratan, con qué frecuencia y cómo se relacionan con categorías analíticas (Zapata-Barrero y Sánchez Montijano, 2011, p. 171).

Para tales efectos, se requiere construir una serie de categorías mutuamente exclusivas y exhaustivas que permitan codificar el contenido del texto. El primer paso que debe seguir el investigador es seleccionar la muestra de materiales que se someterán a análisis (en nuestro caso, las noventa actas de la Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos del período 2006-2009). El segundo paso consiste en definir las categorías del contenido que ha de ser analizado (en nuestro caso, las intervenciones de los diferentes actores en esas actas legislativas). En tercer lugar es necesario definir la unidad de análisis (en nuestro caso, utilizaremos la frase-núcleo). El cuarto paso consiste en diseñar un sistema de codificación del texto, que desde la lógica y coherencia, pueda arrojar resultados relevantes para la investigación.

Categorizar significa identificar los elementos diferenciadores de las bases de información y establecer clasificaciones con las cuales se codifique la información. La categorización supone un proceso de construcción de ejes o nociones básicas a partir de las cuales las unidades de análisis son clasificadas con base en criterios de variabilidad (Abarca Rodríguez, 2013, p.212). Clasificar supone ordenar el contenido mediante nociones abstractas según inferencias descriptivas o explicativas. Se trabajará con dos tipos básicos de categorías: 1) actor o fuente del mensaje; 2) tema, materia o asunto tratado. Las categorías se construirán a partir de los objetivos de la investigación y bajo los criterios de pertinencia, exhaustividad, homogeneidad y exclusión mutua.

Esos pasos permiten organizar la información bajo un parámetro común y bajo un mismo soporte. En definitiva, el propósito de la técnica es clasificar la información que se encuentra bajo formato escrito y crear un índice o catálogo sistemático, otorgándole una clasificación numérica, conceptual y cronológica. De esa manera será posible emprender el análisis de una manera más sencilla y ordenada (Zapata-Barrero y Sánchez-Montijano, 2011, p. 168)[38].

Según Abarca Rodríguez (2013, p. 196), en el análisis de contenido deben tomarse en cuenta cuatro aspectos fundamentales: 1) es una técnica que procura no ser intromisiva o reactiva a fin de no contaminar el escenario del acto comunicado; 2) acepta material no estructurado, a diferencia de la entrevista o el grupo focal; 3) es una técnica muy sensible al contexto y a significados simbólicos; 4) tiene la virtud de procesar un gran volumen de información.

El análisis de contenido propuesto en este libro es del tipo predominantemente cualitativo: aunque se cuenten frecuencias y se identifiquen repeticiones, es indispensable hacerlo a partir de sentidos o significados contextuales, sin dejar de lado las relaciones de poder que se expresan en el uso del lenguaje y en la estructuración de los mensajes o discursos. Es decir, el análisis de contenido se inserta contextualmente en la estructura del debate parlamentario costarricense en un periodo determinado. La posibilidad del ser humano de comunicarse permite la construcción de identidad, de acuerdos, de dominación y de justificación de acciones.

Además, el análisis de contenido en este trabajo es documental con base en la memoria escrita de todas las actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Estas actas son producto de sesiones grabadas, transcritas bajo responsabilidad de la Secretaría de la Comisión con auxilio de funcionarios técnicos legislativos, leídas y aprobadas posteriormente por la propia Comisión. Se trabajará, por ende, con base en la recopilación de documentos escritos oficiales debidamente homologados por la Comisión. NVivo facilita la organización, el tratamiento, el procesamiento, la estructuración y la presentación de resultados del análisis.

[38] En cualquier caso, los resultados del análisis de contenido deben ser sometidos a control de calidad, con base en cinco criterios: validez, fiabilidad, consistencia interna, precisión y parsimonia. El control de calidad debe realizarse sobre el diseño de la investigación, donde se aplica la validez como coherencia, sobre el proceso de realización, donde se aplica la validez como correspondencia y sobre los resultados, donde se aplica la validez como resistencia (Zapata-Barrero y Sánchez Montijano, 2011, p. 175; Alonso, Volkens y Gómez, 2012, p. 38).

Entre las principales limitaciones de la técnica de análisis de contenido sobresale la necesaria vinculación al contexto, dado que este orienta semánticamente a la palabra (Abarca Rodríguez, 2013, p.227). Por ende, cualquier análisis de contenido debe ser necesariamente enriquecido y puesto en perspectiva en su contexto. Desde la teoría de análisis de discurso se recomienda considerar tanto el contexto circunstancial como el material. El primero se refiere al momento político, el cual incide en el tono y en el fondo del contenido y en la forma en la cual un discurso se expresa; es decir, el contexto incide en el qué y en el cómo se dice por condicionamientos coyunturales, culturales y temporales. El segundo se vincula estrictamente con la circunstancia del lugar, particularmente si forma parte de un acto protocolario o formal vinculado al ámbito en el cual se produce el discurso; esta noción induce a considerar las características culturales, socioeconómicas, ideológicas o políticas de las personas a quienes se dirige el mensaje, o auditorio.

CAPÍTULO 2

ORGANISMOS Y REFORMA ELECTORAL EN LATINOAMÉRICA

CAPÍTULO 2. ORGANISMOS Y REFORMA ELECTORAL EN LATINOAMÉRICA

El capítulo 2 se dedica a explicar las características del diseño de los organismos electorales en América Latina (sección 2.1), en orden a comprender las características que confieren a los organismos electorales latinoamericanos un peso particular como actores políticos, así como las tendencias latinoamericanas de reforma electoral a partir de la Tercera Ola de la Democratización (sección 2.2), con el fin de indagar sobre cómo ha sido el comportamiento de la región en cuanto a la revisión y el cambio de las reglas que rigen la lucha electoral.

2.1 Características de los organismos electorales de la región

Esta investigación plantea que los organismos electorales latinoamericanos, y en particular el costarricense, cuentan con mecanismos formales e informales suficientes para influir en los procesos de reforma electoral, y que, en la medida en que se trate de organismos técnicos, y no políticos, pueden promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, a la vez que se convierten en vehículos idóneos para la difusión y la convergencia internacional de políticas.

Eso es posible debido a que el particular diseño y funciones de los organismos electorales latinoamericanos reducen los costos de búsqueda que el sistema político debe afrontar para incorporar nuevas reglas al régimen electoral. La conexión de los organismos electorales con redes internacionales facilita el aprendizaje de experiencias y buenas prácticas externas, que luego canalizan mediante sus posibilidades reales de influir en los sistemas políticos de sus respectivos países.

2.1.1 La matriz latinoamericana de organización electoral

Cuando en una democracia se decide la manera en que se van a gestionar los comicios, se debe prestar particular atención a cuál será el organismo encargado de

organizar, dirigir y controlar los actos vinculados al sufragio, es decir, al elemento subjetivo de la administración electoral. Esa decisión, normalmente plasmada en textos constitucionales y legislativos, tiene enorme importancia en la vida política, pues un diseño que no corresponda con las exigencias del entorno puede ser foco de inestabilidad y conflicto. Los organismos electorales, como agentes encargados de la gestión de los comicios, pueden seguir diferentes modelos en cuanto a su composición, estabilidad y funciones, según lo decidan los diseñadores de cada régimen electoral. Las decisiones de cada país son influenciadas, en algún grado, por el entorno internacional, razón por la cual no se puede asumir la soberanía como sinónimo de aislamiento (Gleditsch, 2002; Norris, 2013).

En términos globales, existen tres matrices de organización electoral en el mundo (Zovatto, 2010), con múltiples derivaciones: 1) la "matriz clásica europea" se caracteriza por dejar la administración electoral en manos del Poder Ejecutivo, mientras que, en caso de surgir conflictos jurídicos, la competencia para dirimirlos correspondería al Poder Judicial; 2) la "matriz latinoamericana" propende a la creación de organismos electorales permanentes, autónomos y especializados; 3) la "matriz mixta" se caracteriza por crear organismos dependientes de algún Poder, pero con relativa autonomía.

La matriz latinoamericana no es la única utilizada en la región, pero se denomina así por haber surgido y proliferado en América Latina (Thompson, 2008). A pesar de que derive en diversos modelos según las disposiciones de cada país, existen algunas constantes regionales, a partir de la base cultural de desconfianza en medio de la cual los organismos electorales latinoamericanos fueron concebidos y operan (Jaramillo, 2004). El peso de legados autoritarios, las frecuentes prácticas de fraude electoral desde el siglo XIX, la permanente desconfianza hacia las autoridades y los políticos, sumados a la oligarquización del poder, la debilidad del Estado de derecho y a una ciudadanía de baja intensidad, permean la forma en que los diferentes países deciden su organización electoral (López Pintor,1999; Zovatto, 2010).

La manera en que se han ido definiendo sus rasgos particulares, apartándose de la matriz europea, sugiere que Latinoamérica constituye una región propicia para procesos de difusión y convergencia de modelos de administración electoral. Desde la independencia y las luchas por consolidar los nacientes Estados, seguidos por décadas de crisis económicas, sociales y políticas, hasta la Tercera Ola de la Democratización, los vínculos regionales han permitido difundir modelos más allá de las fronteras nacionales. Las coincidencias geográficas e históricas se ven reflejadas, de alguna manera, en los patrones comunes del diseño electoral.

Tabla 2.1
Matrices de administración electoral en el mundo

Rasgo esencial	Matriz latinoamericana	Matriz europea	Matriz mixta	
			Independiente	Gubernamental
Arreglo institucional	Organismo electoral independiente del ejecutivo.	Organismo electoral se subsume en un departamento del gobierno estatal o federal.	El Organismo electoral es autónomo del ejecutivo.	El Organismo electoral se localiza o es dirigido por un departamento del gobierno estatal o federal.
Organización de elecciones	Es completamente responsable de la organización de las elecciones.	Es dirigida por el Gobierno.	Tiene atribuciones para monitorear, supervisar y a veces determinar políticas para la organización.	La implementación de elecciones es dirigida por el Gobierno.
Rendición formal de cuentas	No rinde cuentas al ejecutivo. En algunos casos, lo hace al legislativo, al judicial o a la cabeza del Estado.	Rendición de cuentas completa a la rama ejecutiva del Gobierno.	No rinde cuentas al ejecutivo. En algunos casos, lo hace al legislativo, al judicial o a la cabeza del Estado.	Rendición de cuentas completa a la rama ejecutiva del Gobierno.
Atribuciones	Atribuciones para definir el marco regulatorio bajo la ley.	Atribuciones limitadas a la implementación de elecciones.	En ocasiones cuenta con atribuciones para definir el marco regulatorio bajo la ley. Vigila o supervisa a los que implementan elecciones.	Atribuciones limitadas a la implementación de elecciones.
Integración	Miembros que no pertenecen al Poder Ejecutivo.	Se dirige por un funcionario público. Salvo algunas excepciones, no tiene "miembros", sino un secretariado.	Miembros que no pertenecen al Poder Ejecutivo.	Se dirige por un funcionario público. No tiene "miembros", sólo un secretariado.

Rasgo esencial	Matriz latinoamericana	Matriz europea	Matriz mixta	
			Independiente	Gubernamental
Periodo/ Permanencia	Tiende a favorecer cierta permanencia en el cargo.	Como no tiene "miembros", no aplica. El staff del secretariado se conforma por funcionarios públicos civiles, removibles.	Tiende a favorecer cierta permanencia en el cargo.	El periodo no es legal ni fijo.
Presupuesto	Tiene y administra su propio presupuesto independientemente del control gubernamental.	El presupuesto forma parte del presupuesto del gobierno federal o local, según se trate.	Tiene un presupuesto separado.	El presupuesto forma parte del presupuesto del gobierno federal o local, según se trate.

Nota: Elaboración con base en Zovatto (2010) e IDEA Internacional.

Atendiendo a las tendencias generales, es posible distinguir cuatro etapas en el desarrollo de los organismos electorales en Latinoamérica (Thompson, 2010). En la primera etapa, a inicios de la vida independiente, los países latinoamericanos optaron por delegar la organización de las elecciones en el Poder Ejecutivo y su control en el Parlamento, siguiendo el modelo europeo. En la segunda etapa, conforme avanza el siglo XIX, se comienza a acentuar una tendencia hacia la jurisdiccionalización del control de las elecciones. Aunque la organización de los comicios siguiera en manos del Ejecutivo, los conflictos electorales se trasladan de manos del Parlamento para ser competencia del Poder Judicial. La tercera etapa se comprende entre las décadas de 1920 y 1970. A partir de 1920 y hasta 1940 se crearon tribunales electorales especializados en países como Uruguay, Nicaragua, Perú, Chile o Brasil. En Costa Rica, la Constitución Política de 1949 creó al Tribunal Supremo de Elecciones en un modelo de organismo electoral concentrado pues se le atribuyeron funciones de administración electoral, jurisdicción electoral y registro civil. La cuarta etapa inicia durante la década de 1980, cuando se produce un auge en el diseño y rediseño de los organismos electorales debido al abandono del autoritarismo y el retorno a la democracia experimentado por la mayoría de países de la región.

Al consolidarse la Tercera Ola de la Democratización, surgieron las primeras organizaciones regionales de organismos electorales del mundo, que actualmente conforman el Protocolo de Tikal (Mesoamérica), el Protocolo de Quito (Sudamérica) y UNIORE (todo el continente americano). Estos espacios de intercambio regional, aunados a la creación del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH-CAPEL), propiciaron el intercambio de buenas prácticas y la sistematización del conocimiento técnico sobre la gestión de elecciones. Posteriormente han surgido otros foros similares, como el Consejo Electoral de UNASUR.

Entre otros rasgos distintivos de la matriz latinoamericana, cabe destacar: a) la tendencia a una mayor autonomía de los organismos electorales, sobre todo mediante la creación de organismos de justicia electoral especializados y la protección de las asignaciones presupuestarias; b) la tendencia hacia organismos electorales menos partidarios en su composición; c) la tendencia hacia la profesionalización de los cuadros técnicos y la generación de espacios de intercambio para el aprendizaje recíproco; d) la tendencia a tornar más compleja la agenda de trabajo de los organismos electorales (mecanismos de democracia directa, financiamiento de la política, democracia interna de los partidos, funciones de formación en democracia); y, e) la tendencia a fomentar la dimensión internacional de lo electoral, mediante cooperación técnica, observación de elecciones, asociaciones de organismos electorales e institutos internacionales.

2.1.2 Ubicación del organismo electoral en la estructura estatal

La tendencia latinoamericana a crear organismos electorales permanentes, especializados e independientes de los poderes Ejecutivo y Legislativo, surge a partir de la creación de la Corte Electoral y el Registro Cívico Nacional del Uruguay en 1924. Esa corriente se apoyó en la tendencia surgida en la primera posguerra europea de retirar de los parlamentos la calificación de elecciones, trasladando esa atribución a organismos especializados o al Poder Judicial, siguiendo el modelo de la Constitución de Weimar, de 1919, y de las de Austria y Checoslovaquia, ambas de 1920 (Jaramillo, 2004, p. 170).

Con las tres excepciones de Argentina, Brasil y Paraguay donde la organización de los comicios se encarga al Poder Judicial, en los demás países latinoamericanos existen organismos especializados, autónomos e independientes de los tres poderes estatales tradicionales, con lo cual se rompe el esquema tradicional tripartito de Montesquieu. Inclusive, en varios países esos organismos tienen rango constitucional equivalente a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial.

Por ejemplo, las constituciones de Nicaragua (1985) y Venezuela (1999) expresamente establecen un Poder Electoral, recogiendo un planteamiento que promoviera Simón Bolívar con efímera aparición en las constituciones peruana de 1823 y boliviana de 1826. La Constitución Política del Ecuador (2008), aparte de las tres funciones tradicionales del Estado, agrega dos más, la de Transparencia y Control Social y, por otra parte, la Función Electoral. En los casos de Uruguay (1924) y Costa Rica (1949) los textos constitucionales dan tratamiento de cuarto poder a los organismos electorales, aunque no se les denomine expresamente de esa manera[39].

La mayor responsabilidad recae sobre organismos electorales superiores encargados de la organización, dirección y vigilancia de los procesos electorales, que en cada país reciben distintas denominaciones. En algunos casos, como México, Chile y Perú, existe más de un organismo electoral supremo; en los dos primeros la organización de los comicios y la calificación de estos se asignan a diferentes entidades estatales, mientras que en el caso peruano existe un tercer organismo encargado de la registración electoral.

Tabla 2.2
Organismos electorales superiores en América Latina

País	Organismo electoral	Ubicación dentro del Estado
Argentina	Cámara Nacional Electoral	Poder Judicial
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	Organismo independiente
Brasil	Tribunal Superior Electoral	Poder Judicial
Chile	Servicio Electoral Tribunal Calificador de Elecciones	Organismo independiente Tribunal especial
Colombia	Consejo Nacional Electoral	Organismo independiente

[39] Simón Bolívar propuso la inserción de un cuarto poder que promoviera y velara por las virtudes republicanas, de manera que al Poder Electoral se le añadiera una función moral y de control. En las cartas a su amigo Trinidad Guillermo White, el Libertador concluía: "Mi discurso prueba que yo tengo muy poca confianza en la moral de nuestros ciudadanos, y que sin moral republicana no puede haber gobierno libre. Para afirmar esta moral, he inventado un cuarto poder, que críe los hombres en la virtud y los mantenga en ella". (De Bolívar a White, Cartas del Libertador, 26 de mayo de 1820, II, 341). Ver San Martín Arzabe (2007, p. 14).

País	Organismo electoral	Ubicación dentro del Estado
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	Organismo independiente
Ecuador	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral	Organismo independiente Organismo independiente
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	Organismo independiente
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	Organismo independiente
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	Organismo independiente
México	Instituto Nacional Electoral Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Organismo independiente Poder Judicial
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Poder Electoral
Panamá	Tribunal Electoral	Organismo independiente
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	Poder Judicial
Perú	Oficina Nacional de Procesos Electorales Registro Nacional de Identificación y Estado Civil Jurado Nacional de Elecciones	Organismo independiente Organismo independiente Organismo independiente
República Dominicana	Junta Central Electoral Tribunal Superior Electoral	Organismo independiente Consejo Nacional de la Magistratura
Uruguay	Corte Electoral	Organismo independiente
Venezuela	Consejo Nacional Electoral	Poder Electoral

Nota: Elaboración a partir de Orozco y Zovatto (2008) y Red ACE (2016).

Bajo la jerarquía de los organismos electorales superiores, pueden establecerse otros tipos de organismos electorales supeditados a ellos, sean permanentes o temporales, centralizados o descentralizados. En algunos países el registro electoral se encuentra a cargo del organismo electoral superior, como ocurre en Uruguay con su Oficina Nacional Electoral, en Honduras con su Registro Nacional de Personas, en Guatemala con su Registro de Ciudadanos, en Colombia con su Registraduría Nacional del Estado Civil, en Paraguay con su Dirección del Registro Electoral y en Costa Rica con su Registro Civil.

En todos los países existen organismos electorales de carácter temporal, denominados juntas, mesas o casillas electorales, encargados de la logística ligada a la recepción y conteo de los votos, sobre los cuales los organismos electorales superiores ejercen algún tipo de dirección y supervisión. Las relaciones jerárquicas tienden a hacerse más complejas en los casos de estados federales o bien cuando se reparten tareas a organismos de diferentes escalas territoriales, tema que originó amplio debate en la reforma electoral mexicana de 2014 (Navarro Fierro, 2014).

Separándose de la tradición europea donde los organismos electorales se constituyen unos meses antes de los comicios y se disuelven después de ellos, en América Latina los organismos electorales superiores funcionan de manera permanente. Esa permanencia pretende favorecer la independencia y la especialización de los funcionarios electorales, a la vez que permite asignarles varias funciones colaterales a la organización de los comicios, por ejemplo, la registración civil o la promoción de cultura democrática.

El presupuesto de la mayoría de los organismos electorales latinoamericanos es fijado por los poderes Ejecutivo y Legislativo, sin que los tribunales electorales tengan mayor capacidad de incidir más allá que con la presentación del anteproyecto respectivo. Las excepciones son Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Venezuela, Brasil y Costa Rica. Guatemala es el único país donde la legislación obliga a destinar un porcentaje mínimo del presupuesto nacional para el organismo electoral (0,5%). En Costa Rica, República Dominicana, Venezuela, El Salvador y Brasil los organismos electorales tienen el privilegio de que su proyecto de presupuesto debe ser presentado al Congreso sin sufrir modificaciones por parte del Ejecutivo.

2.1.3 Régimen de los funcionarios electorales

Para garantizar la imparcialidad e independencia de los organismos electorales, es fundamental prestar atención a cómo se forman y cuáles son las posibilidades de injerencia de los partidos y de los poderes políticos, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo, en el nombramiento de esos funcionarios. Mientras en el modelo

europeo es normal que la administración electoral la ejerzan funcionarios del gobierno, en la mayoría de países latinoamericanos la designación de los jerarcas de los organismos electorales es tarea del Parlamento con mayorías calificadas, para así garantizar cierto nivel de consenso entre las diferentes fuerzas políticas[40].

El diseño institucional genera incentivos en direcciones a las cuales los actores políticos son sensibles, aunque nunca de un modo determinista. En un sistema de nombramiento que coloque su énfasis en la independencia del profesional, en procura de la autonomía e imparcialidad de la autoridad electoral, es más fácil que el funcionario encuentre incentivos para actuar de acuerdo con esas expectativas, y que se preocupe más por evitar la manipulación del organismo electoral por parte de intereses partidistas. En contraposición, en un organismo de integración partidista, cada miembro procurará defender de la mejor manera los intereses del partido que le haya confiado su representación. Según algunos estudios, el modelo de representación partidista podría facilitar el fraude y la colusión de las autoridades electorales con los partidos, particularmente donde se carezca de un control judicial fuerte e independiente, capaz de corregir cualquier abuso de autoridad o trato discriminatorio hacia partidos emergentes[41].

Desde un punto de vista racional, los modelos de integración menos independientes son los asignados al poder ejecutivo, luego los de nombramiento legislativo, seguidas por los de nombramiento mixto, los realizados por el poder judicial y, finalmente, los procedimientos donde la sociedad civil juega una función decisoria. Adicionalmente, será posible encontrar mayores niveles de independencia en circunstancias en las que el número de años de nombramiento de los miembros de autoridades electorales sean mayores que el de quienes les nombran, si esta función recae en el parlamento, o en el parlamento y el ejecutivo[42].

---

[40] En Bolivia, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Uruguay y Venezuela se exige mayoría calificada para el nombramiento de los integrantes de los organismos electorales.

[41] Eisenstadt (2002), García Díez (2001b), Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003), Lehoucq (2004b).

[42] Hartlyn, McCoy y Mustillo (2003) proponen una codificación que va del 1 al 10, donde 1 corresponde al más elevado nivel de independencia formal y el 10 el más bajo. Este índice tiene la ventaja de resultar muy transparente en los criterios de codificación y que basta con acceder a los textos constitucionales y legales para obtener información, sin detenerse en reportes o informes de más complicada valoración, aunque siempre se reconocen los riesgos del formalismo institucional. Sin embargo, su información sobre independencia formal es escasa en comparación con el índice que aquí se utiliza, pues únicamente toman en cuenta quién hace la designación de los miembros de los tribunales electorales y la duración de sus mandatos.

Entre las fórmulas más apolíticas de la región destacan las de Costa Rica y Perú, donde la designación corresponde al Poder Judicial por mayorías calificadas; en Ecuador, donde compete al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social mediante concurso público de oposición y méritos; y en Brasil, donde la mayor parte de los miembros del Tribunal Superior Electoral son designados por los organismos judiciales, mientras que los miembros nombrados por el Presidente de la República, con anuencia del Senado, provienen de una lista formulada por el Tribunal Federal Supremo[43].

En Colombia, México y República Dominicana, el Congreso designa a los miembros del tribunal electoral con base en nóminas presentadas por los partidos políticos. En Colombia, los nueve miembros del Consejo Nacional Electoral son elegidos por el Congreso de la República en pleno, entre listas presentadas por los partidos o movimientos políticos con personería jurídica. En República Dominicana el Senado es el organismo que designa a los nueve miembros de la Junta Central Electoral.

Las legislaciones de El Salvador, Uruguay, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Venezuela atribuyen al Parlamento la designación de los jerarcas de los organismos electorales, siguiendo diversas fases y exigiendo mayorías calificadas. En Chile y Argentina los nombramientos de los jerarcas electorales los realiza el presidente de la República, pero con el respaldo del Senado.

En Bolivia, Honduras y Panamá, al igual que en el mencionado caso de Brasil, los nombramientos de los integrantes de los organismos electorales se reparten entre diferentes órganos. En Bolivia, corresponde al Congreso y al Presidente de la República. En Panamá, cada poder de la República designa a un magistrado. En Honduras, cada partido político designa a un integrante, al que se suma un miembro nombrado por el Poder Judicial.

En la mayoría de países el período de ejercicio de los cargos de miembro de los organismos electorales es más largo que los ciclos de elecciones presidenciales y legislativas. Solamente en Brasil, Bolivia y Perú, el período de ejercicio es inferior a los ciclos electorales. En Colombia, Ecuador, Honduras, República Dominicana, Uruguay y Nicaragua los períodos de nombramiento de los jerarcas electorales coinciden con los períodos presidenciales y legislativos. En El Salvador, el período coincide con el ciclo presidencial.

[43] La posibilidad de que los nombramientos de los integrantes de los organismos electorales sea manipulada a fin de socavar su imparcialidad ha sido una preocupación latente. Por ejemplo, Jaramillo (2004, 2018) señala que "… en la mayoría de los países la facultad de integrar estos organismos electorales está depositada en órganos políticos lo que puede repercutir negativamente en su independencia y labor de las cortes, además de que puede afectar su imagen ante la opinión pública".

La tendencia predominante es que se permita la reelección de los miembros de los organismos electorales, para garantizar su profesionalización y aprovechar la experiencia acumulada, entre los cuales cabe señalar a Panamá, Honduras, Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela. En Argentina los miembros de la Cámara Nacional Electoral son inamovibles, mientras que en Chile no se define la duración del período del Director del Servicio Electoral.

En Costa Rica el período de nombramiento de los magistrados del TSE es de seis años, prorrogables indefinidamente. Además, la renovación de los nombramientos se da de manera escalonada, de forma que cada dos años se renueva un magistrado titular y uno suplente. La tendencia de profesionalizar el servicio público en los organismos electorales con base en mecanismos como el de la carrera administrativa busca poner al margen del acaecer político a los funcionarios despolitizando sus nombramientos y garantizar que las tareas de las cortes sean realizadas con eficiencia[44].

El interés del jerarca electoral tendiente a procurar que su labor sea bien valorada para así, en definitiva, lograr permanecer en su cargo, opera en direcciones totalmente opuestas según se trate de diseños basados en criterios de imparcialidad o de representación partidista; en el primer caso, el funcionario electoral tenderá a actuar apegado a las reglas de imparcialidad, mientras que en el modelo de integración partidista, el funcionario procurará, ante todo, defender la posición parcializada que representa. Consecuentemente, en la medida en que el diseño institucional basado en la imparcialidad genera mayores incentivos para que la autoridad electoral se comporte de manera independiente, es razonable que este modelo beneficie la imagen de independencia y justicia que la ciudadanía espera de ella.

Otra medida del diseño institucional que procura proteger la independencia de los organismos electorales se expresa en que los miembros de los organismos electorales supremos suelen gozar de inmunidad, por lo que no pueden ser removidos de sus cargos salvo por violaciones flagrantes a la Constitución o por la comisión de delitos graves, previo levantamiento de la inmunidad por el Parlamento o según el procedimiento de juicio político.

[44] "Así, los funcionarios del Tribunal Supremo de Elecciones costarricense están comprendidos desde hace mucho tiempo en el sistema de carrera, lo que ha sido valorado en forma muy positiva". (Jaramillo 2004, 2013).

Tabla 2.3
Integración de los organismos electorales

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
Cámara Nacional Electoral Argentina	Tres jueces, miembros del Poder Judicial de la Nación. Son nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado de la Nación. No deben haber ocupado cargos partidarios hasta cuatro años antes de su designación.	Artículo 99, inciso 4 de la Constitución de la Nación. Artículo 2 de la Ley 19.108 de Organización de la Justicia Nacional Electoral.
Tribunal Supremo Electoral Bolivia	Siete vocales, de los cuales al menos dos serán indígenas originarios campesinos. Del total de miembros del TSE, al menos tres deben ser mujeres. La designación de los vocales del TSE se realiza de la siguiente forma: -El Presidente o la Presidenta del Estado Plurinacional designa a un miembro. -La Asamblea Legislativa Plurinacional elige a seis vocales, por dos tercios de votos de sus miembros presentes en la sesión de designación, garantizando la equivalencia de género y la plurinacionalidad. -La convocatoria pública y la calificación de capacidad y méritos constituyen las bases de la designación por parte de la Asamblea Legislativa Plurinacional.	Ley 18 del 16 de junio de 2010 (artículos 12 y 13)
Tribunal Superior Electoral Brasil	Siete miembros, escogidos de la siguiente forma: 1. Mediante elección, por voto secreto: a. Tres jueces de entre los Ministros del Supremo Tribunal Federal; b. Dos jueces de entre los Ministros del Tribunal Superior de Justicia;	Constitución Federativa de Brasil, art. 119

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
	2. Por nombramiento del Presidente de la República, dos jueces de entre seis abogados de notable saber jurídico e idoneidad moral, propuestos por el Supremo Tribunal Federal.	
Servicio Electoral Chile	Un consejo directivo compuesto por cinco consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por las 2/3 de sus miembros en ejercicio.	Artículo 62, Ley 18.556
Tribunal Calificador de Elecciones Chile	Cuatro ministros de la Corte Suprema de Justicia, designados por esta mediante sorteo, y un ciudadano que hubiere ejercido el cargo de Presidente o Vicepresidente de la Cámara de Diputados o del Senado por un periodo no inferior a los 365 días, designado por la Corte Suprema en la forma anterior.	Artículo 95 de la Constitución Política
Consejo Nacional Electoral Colombia	Nueve miembros elegidos por el Congreso de la República en pleno, previa postulación de los partidos o movimientos políticos con personería jurídica, o por coaliciones entre ellos.	Artículo 264 de la Constitución Política
Tribunal Supremo de Elecciones Costa Rica	Tres magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia por el voto de no menos de dos tercios del total de sus miembros. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente	Artículo 100 de la Constitución Política

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
	de la República o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones deberá ampliarse con dos de sus Magistrados suplentes para formar, en ese lapso, un tribunal de cinco miembros.	
Consejo Nacional Electoral Ecuador	Cinco consejeras o consejeros principales, para un periodo de seis años. Los consejeros o consejeras serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, previa selección, mediante concurso público de oposición y méritos realizado por las respectivas Comisiones Ciudadanas de Selección, con postulación e impugnación de la ciudadanía, y dando cumplimiento a la garantía constitucional de equidad y paridad entre hombres y mujeres. Los miembros principales y suplentes son designados de manera paritaria y alternada entre hombres y mujeres en estricto orden de prelación entre quienes obtengan las mejores puntuaciones en el concurso.	Artículo 128 de la Constitución Política Artículo 20 de la Ley Orgánica Electoral: Código de la Democracia
Tribunal Contencioso Electoral Ecuador	El Tribunal Contencioso Electoral se conformará por cinco miembros principales, que ejercerán sus funciones por seis años. Los miembros del Tribunal Contencioso Electoral serán designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de igual forma que los miembros del Consejo Nacional Electoral.	Artículo 220 de la Constitución Política

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
Tribunal Supremo Electoral El Salvador	Cinco magistrados electos por la Asamblea Legislativa de la siguiente forma: -Tres de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido la mayor cantidad de votos en la última elección presidencial. -Dos se eligen con el voto favorable de por lo menos dos tercios de los diputados electos, de dos ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia. Estos deberán reunir los requisitos para ser Magistrados de Cámara de Segunda Instancia y no tener afiliación partidaria.	Artículo 208 de la Constitución Política
Tribunal Supremo Electoral Guatemala	Cinco magistrados titulares y cinco suplentes, electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de 40 candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años.	Artículo 123 Ley Electoral y de Partidos Políticos
Tribunal Supremo Electoral Honduras	Tres magistrados propietarios y un suplente, electos por el voto afirmativo de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional por un período de cinco años, pudiendo ser reelectos.	Artículo 52 de la Constitución Política
Instituto Nacional Electoral México	El Consejo General del INE está conformado por once consejeros electorales elegidos por dos terceras partes del total de diputados mediante un procedimiento que involucra	Constitución Política y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
	la participación de un comité técnico temporal de evaluación. De no darse acuerdo legislativo, la elección sería realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante sorteo.	
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación México	La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se integra por siete miembros, los cuales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.	Artículo 9 de la Constitución Política
Consejo Supremo Electoral Nicaragua	La Asamblea Nacional elige a los miembros del Consejo Supremo Electoral de listas separadas para cada cargo, propuestas por el presidente de la República y por los diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Cada magistrado se elige con el voto favorable de por lo menos el 60% de los diputados de la Asamblea Nacional.	Artículo 138 numeral 8 de la Constitución
Tribunal Electoral Panamá	Tres magistrados nombrados, en forma escalonada, para un periodo de diez años, por cada uno de los órganos del Estado: uno por el Ejecutivo, uno por el Legislativo y otro por la Corte Suprema de Justicia.	Artículo 142 de la Constitución Política
Tribunal Superior de Justicia Electoral Paraguay	Tres miembros elegidos y removidos de la misma forma que los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Para ello,	Artículos 264 y 275 de la Constitución Política

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
	el Consejo de la Magistratura propone las ternas de candidatos, previa selección basada en la idoneidad, y las eleva al Senado para su designación, con acuerdo del Poder Ejecutivo.	
Jurado Nacional de Elecciones Perú	Cinco miembros que conforman un Pleno, elegidos de la siguiente forma: Uno elegido en votación secreta por la Corte Suprema entre sus magistrados jubilados o en actividad. El representante de la Corte Suprema preside el JNE. Uno elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos entre los fiscales supremos jubilados o en actividad. Uno elegido en votación secreta por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de derecho de las universidades públicas, entre sus exdecanos. Uno elegido en votación secreta por los decanos de las facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus exdecanos.	Artículo 179 de la Constitución Política
Oficina Nacional de Procesos Electorales Perú	Un jefe es la autoridad máxima, nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura por un periodo renovable de cuatro años y mediante concurso público.	Artículo 182 de la Constitución Política

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil Perú	Un jefe nombrado por el Consejo Nacional de la Magistratura, por un periodo renovable de cuatro años.	Artículo 183 de la Constitución Política
Junta Central Electoral República Dominicana	La Junta Central Electoral estará integrada por un presidente y cuatro miembros y sus suplentes, elegidos por un periodo de cuatro años por el Senado de la República, con el voto de dos terceras partes de los senadores presentes.	Artículo 212 de la Constitución Política
Tribunal Superior Electoral República Dominicana	Integrado por no menos de tres y no más de cinco jueces electorales y sus suplentes, designados por el Consejo Nacional de la Magistratura, quien indicará cuál de entre ellos ocupará la presidencia.	Artículo 215 de la Constitución Política
Corte Electoral Uruguay	Nueve titulares que tendrán doble número de suplentes. Cinco titulares y sus suplentes serán designados por la Asamblea General en reunión de ambas Cámaras por dos tercios de votos del total de sus componentes, debiendo ser ciudadanos que, por su posición en la escena política, sean garantía de imparcialidad. Los cuatro titulares restantes, representantes de los partidos políticos, serán elegidos por la Asamblea General, por doble voto simultáneo de acuerdo a un sistema de representación proporcional.	Artículos 85 y 324 de la Constitución Política

Organismo electoral	Integración y sistema de designación de los miembros	Referencia normativa
Consejo Nacional Electoral Venezuela	Integrado por cinco personas no vinculadas a organizaciones con fines políticos; tres de ellos o ellas serán postulados o postuladas por la sociedad civil, uno o una por las facultades de ciencias jurídicas y políticas de las universidades nacionales y uno o una por el Poder Ciudadano. Los o las integrantes del Consejo Nacional Electoral serán designados o designadas por la Asamblea Nacional con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes.	Artículo 296 de la Constitución Política

Nota: Elaboración a partir de Orozco y Zovatto (2008) y Red ACE (2016).

Por otra parte, en la mayoría de países existe disposición expresa tendiente a restringir la actividad política de los miembros de los organismos electorales, como en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Venezuela y Uruguay. Inclusive, algunas legislaciones exigen como requisito para el nombramiento no haber estado involucrado con partidos políticos durante algún período previo, como en Argentina, Chile, Perú o México. Las excepciones a esta tendencia son Ecuador, Honduras, República Dominicana y el Salvador donde se admite implícitamente que los miembros del organismo electoral mantengan actividades político-partidistas.

2.1.4 Funciones de los organismos electorales latinoamericanos

Los organismos electorales cumplen tareas esenciales para la convivencia democrática. La registración de los electores, la organización de los comicios y la calificación de las elecciones constituyen las funciones esenciales para las cuales existen y que deben cumplir de manera indispensable y obligatoria. Los diferentes países encargan también otro tipo de tareas a los organismos electorales, como la de formación en democracia o de colaboración legislativa, pero que son facultativas o bien complementarias con sus tres funciones esenciales: 1) la función de ***administración electoral:*** comprende la organización, dirección y control de todos los actos relativos al sufragio, bajo estrictos estándares técnicos derivados

del régimen jurídico y de la experiencia del organismo electoral y de instituciones internacionales dedicadas a la gestión electoral; 2) la función de ***registro civil:*** puede abarcar no solamente la creación del listado de electores, sino también la registración de todos los acontecimientos de relevancia civil, incluyendo el nacimiento, la adopción, el matrimonio, el divorcio, la defunción o la adquisición de la nacionalidad, entre otros, además de la tarea de certificar dichos eventos; 3) la función ***jurisdiccional:*** rompiendo el esquema clásico del monopolio de la función jurisdiccional en manos del Poder Judicial, en Latinoamérica suelen asignarse competencias jurisdiccionales al organismo electoral.

La administración electoral incluye el deber de gestionar los comicios según sus etapas regladas en la Constitución y en las leyes. Los organismos electorales superiores tienen el deber de dirigir la buena marcha del proceso electoral, entendido como el conjunto de actos sucesivos e interrelacionados que secuencialmente se contemplan en el calendario electoral (García Soriano, 1999, p. 27). Esto constituye una tarea compleja que puede implicar entre otras, la de organizar y dirigir las elecciones y las consultas populares, emitir los reglamentos y directrices que deriven de la ley electoral, girar instrucciones y supervisar a los demás organismos electorales, convocar las elecciones, resolver los recursos que se presenten en contra de las resoluciones o acuerdos de los organismos electorales inferiores, disponer los medios necesarios para la emisión del sufragio, registrar a los partidos y a los candidatos, realizar el escrutinio de los votos, dictar la declaratoria de la elección, tomar las medidas necesarias para mantener el orden público y las condiciones de libertad durante la campaña y la jornada electoral. Además, la administración puede incluir una serie de actividades relativas al control, supervisión y fiscalización de la organización partidaria y su financiamiento.

La función registral es esencial para la adecuada gestión de los comicios. Con la única excepción de Perú, en todos los países latinoamericanos es responsabilidad de los organismos electorales formar el padrón electoral. La Constitución peruana de 1993 estableció que la responsabilidad de preparar y mantener actualizado el padrón electoral reside en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), el cual remite el padrón al Jurado Nacional de Elecciones para su aprobación y éste, a su vez, lo envía a la Oficina Nacional de Procesos Electorales para que se elabore el acta-padrón. Los demás casos se agrupan en tres modalidades. En algunos países la inscripción de los ciudadanos se realiza ante los organismos subordinados de orden regional o local (jueces electorales en Brasil, notarios electorales en Bolivia, juntas de inscripción en Chile).

En otro grupo de países, la inscripción se realiza ante dependencias regionales o locales del organismo supremo electoral (la Dirección Ejecutiva del Registro

Federal de Electores en México, la Dirección General del Registro Electoral en Panamá, la Comisión de Registro Civil y Electoral en Venezuela). Los demás países tienen organismos especializados permanentes que dependen del organismo supremo electoral, como en el caso del Registro Civil de Costa Rica, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, el Registro de Ciudadanos de Guatemala, el Registro Nacional de Personas de Honduras, la Dirección de Registro Electoral del Paraguay y la Oficina Nacional Electoral de Uruguay.

La actualización del registro electoral depende, en buena parte, del grado de confiabilidad del registro civil y del registro de la identidad de las personas. Esa dependencia se explica porque para la obtención de la cédula de identidad se ha de presentar, por lo común, el certificado del registro civil y para la inscripción en el padrón electoral se ha de exhibir, por lo general, el documento de identidad. Por eso es lógico que se coloque el registro civil en manos del organismo electoral, como ocurrió en Costa Rica por disposición constitucional de 1949, al igual que en Bolivia, El Salvador y Venezuela. También es frecuente que se reúnan las tres funciones registrales (registro civil, de identidad y electoral) en un solo órgano, como ocurre en Honduras, donde los tres registros son tarea del Registro Nacional de Personas; en Nicaragua donde recaen en el Consejo Supremo Electoral;, en Panamá donde corresponden al Tribunal Electoral y en República Dominicana donde se asignan a la Junta Central Electoral. En Colombia, desde 1986 se concentraron las tres funciones en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Desde la visión clásica, la función jurisdiccional del Estado es atribución exclusiva del Poder Judicial. No obstante, los organismos electorales latinoamericanos suelen contar con atribuciones jurisdiccionales que se extiende a las diferentes fases de la vida partidaria y del proceso electoral. Tal es el caso de los organismos de Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay.

Se puede distinguir los países donde las resoluciones del organismo son definitivas y no pueden ser atacadas en otras jurisdicciones, de aquellos cuyas resoluciones pueden ser revisadas por la jurisdicción electoral. En Costa Rica, República Dominicana, Uruguay y Nicaragua lo resuelto por los organismos electorales en materia electoral es definitivo y carece de recurso en otras vías[45]. En los demás

[45] Desde luego, esta situación confiere a los organismos electorales un inmenso poder, lo que nos pone, otra vez, frente al problema de la credibilidad frente a su imparcialidad. En 1954, Chacón (1975,345) consideraba que era una verdadera monstruosidad jurídica el haber concedido facultades tan amplias en este campo al Tribunal Supremo de Elecciones costarricense. No obstante, hasta ahora los fallos del tribunal en este campo no han sido controvertidos y su manejo de las elecciones ha sido ampliamente reconocido. Incluso, es necesario anotar que esta experiencia fue tomada como modelo

casos lo resuelto por el organismo electoral puede ser objeto de revisión ante otras instancias jurisdiccionales. Varios países optan por que esa revisión la realicen las cortes de constitucionalidad. En Guatemala y Honduras se admite el recurso de amparo contra las decisiones de los organismos electorales. En El Salvador caben los recursos de amparo, hábeas corpus e inconstitucionalidad. En Bolivia, Ecuador, Panamá y Paraguay cabe impugnar por inconstitucionalidad. En Brasil se puede impugnar ante el Supremo Tribunal Federal sea mediante recurso de amparo o de hábeas corpus.

En otros países la decisión final sobre las controversias electorales reposa en tribunales especiales, en el Congreso o en la jurisdicción ordinaria. En Colombia y Venezuela las resoluciones electorales se equiparan a resoluciones administrativas, por lo que son impugnables en cualquier momento ante la jurisdicción contencioso administrativa, en el caso colombiano, y ante la sala electoral del Tribunal Supremo de Justicia, en el venezolano. Además, en ambos países, las resoluciones son impugnables vía recurso de amparo. En Argentina, los actos preelectorales pueden ser objeto de recurso extraordinario de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia, mientras la validez de las elecciones parlamentarias es revisable por las cámaras legislativas.

En Perú, México y Chile existe una marcada distinción entre la función de administración electoral y la jurisdicción electoral. La calificación de los comicios se encarga a tribunales especializados y permanentes: el Jurado Nacional de Elecciones en Perú, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México y el Tribunal Calificador de Elecciones en Chile.

En la mayoría de casos la jurisdicción electoral no comprende la materia penal, que corresponde a la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, en Argentina, Brasil y Panamá los organismos electorales tienen funciones sancionatorias que incluyen la persecución y sanción de delitos electorales. En Argentina los jueces electorales tienen facultades de juzgar en única instancia sobre las faltas electorales y en primera instancia sobre los delitos, cuya apelación es conocida por la justicia ordinaria. En Brasil los jueces electorales son competentes para sancionar los delitos electorales. Mientras en Panamá, el Tribunal Electoral tiene competencia plena sobre las faltas y los delitos electorales.

En Costa Rica el Tribunal Supremo de Elecciones puede imponer sanciones por faltas, pero los delitos electorales son competencia exclusiva de los jueces penales ordinarios. Otros organismos electorales también tienen competencia

por varios países –especialmente los centroamericanos-, luego de que se iniciara el proceso de democratización y redemocratización en la región que condujo a la reforma de las normas sobre organización electoral". (Jaramillo 2004, p. 208)

para sancionar faltas electorales de alguna índole, como el Tribunal Supremo Electoral de Ecuador, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras –en faltas al régimen de publicidad política-, el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay y el Instituto Nacional Electoral de México.

2.1.5 Modelos de organización electoral en Latinoamérica

Atendiendo a la manera en que se distribuyen las funciones de los organismos electorales, actualmente podemos encontrar cinco modelos de organización electoral en Latinoamérica. El nivel de éxito de cada modelo obedecerá a la capacidad de los operadores para responder a las expectativas sociales y su adaptabilidad al contexto.

Modelo 1. Organización electoral concentrada en grado máximo

Un mismo organismo concentra las funciones de registro civil, administración electoral y justicia electoral. Los casos más representativos son Costa Rica, Uruguay y Panamá. Este modelo ha propiciado organismos electorales con alta legitimidad y mucha congruencia en toda la función electoral. Entre las desventajas, se cuestiona el control de actos propios por parte del organismo electoral y el riesgo de la excesiva concentración de poder.

Modelo 2. Organización electoral concentrada en grado medio

Se trata de organismos electorales que se encargan de la administración electoral y la justicia electoral, pero no de la función de registro civil. Es el caso de Ecuador y de El Salvador. Entre las ventajas, se podría señalar que existe una visión de registro civil como una necesidad que trasciende lo electoral y que favorece su especialidad técnica. Sin embargo, como desventaja, el registro electoral depende de políticas del Poder Ejecutivo y se mantienen algunas de las tendencias a la alta concentración de poder.

Modelo 3. Organización electoral especializada con control judicial

El organismo electoral tiene la función de administración electoral y de registro electoral, mientras existe un registro civil autónomo y el control jurisdiccional está en manos de la justicia ordinaria. Este es el modelo adoptado por Venezuela. Entre sus ventajas se puede señalar la especialización en la administración de elecciones y que se evita la concentración de poder del organismo electoral. Entre las desventajas, se hace depender el registro electoral de políticas del Poder Ejecutivo, además de la judicialización y posible politización de las decisiones electorales.

Modelo 4. Organización electoral controlada por una jurisdicción electoral especializada

En este caso, la administración electoral y la justicia electoral están en manos de distintos organismos especializados, mientras el registro electoral puede ser concentrado o autónomo. Es el modelo adoptado, con sus particularidades, en México, Chile, Perú y Colombia. En México y Chile existen organismos encargados de la administración electoral y, aparte, organismos encargados de la calificación de elecciones y resolución de conflictos. En el caso colombiano, un organismo se encarga de la administración electoral y la coordinación nacional de los registros, de manera autónoma, otro organismo interpreta las normas electorales, y una sección del Concejo de Estado resuelve los conflictos electorales.

En Perú hay un organismo autónomo encargado de la administración electoral, otro organismo para la calificación de elecciones y resolución de conflictos, así como un registro autónomo. Entre sus ventajas se pueden señalar las condiciones para una alta especialización en la gestión electoral, la posibilidad de evitar la concentración de poder en un organismo electoral y la existencia de una doble instancia procesal para dirimir los conflictos. Entre sus desventajas, este modelo exige un notable esfuerzo para la adecuada sintonía entre los organismos encargados de la administración electoral y de la justicia electoral, pues es factible que se presenten choques entre ambos organismos.

Modelo 5. Organización electoral con intervención del Poder Ejecutivo y controlada por tribunales comunes

Existe un organismo electoral con funciones de administración electoral, un registro civil aparte, mientras que la justicia electoral se asigna a la jurisdicción ordinaria. Es este el caso de Argentina, donde existe una Cámara Nacional Electoral pero que deja algunas funciones electorales al Ministerio del Interior. Entre las ventajas de este modelo se puede señalar que, respondiendo al esquema europeo, se separan las funciones administrativas de las jurisdiccionales, en concordancia con el modelo teórico clásico de división de poderes. Pero tiene la desventaja de que carece de especialización en la función electoral y es factible la manipulación por parte del Poder Ejecutivo.

2.1.6 Importancia de los organismos electorales latinoamericanos en el análisis político

Aportes como los de Nohlen (2000), Estevez, Magar y Rosas (2008), Birch (2008) o Esaiasson (2011), subrayan la importancia de la administración electoral como aspecto para ser tomado en cuenta en los análisis de los sistemas electorales latinoamericanos. Por derivación del transicionismo, el vínculo entre el sistema electoral y la administración electoral ya había sido objeto de interés en los estudios sobre Latinoamérica y otras regiones de reciente democratización (López Pintor, 1999; Rial y Zovatto, 1998; Bjornlund, 2004; Schedler, 2006; Alcántara y Tagina, 2011; Pérez Duharte, 2014). Más allá de la semántica, en estos países la administración electoral no se ha referido únicamente a la gestión de comicios periódicos (Electoral Management), sino que también tiene que ver con organismos electorales (Electoral Management Bodies), usualmente permanentes que constituyen actores de primer orden en la vida política de esas democracias.

Esta sección ha puesto énfasis en el particular diseño de los organismos electorales latinoamericanos. El peso que han adquirido en los procesos de transición y consolidación democrática justifican el creciente interés de la ciencia política sobre los organismos electorales, abordándolos como productos de negociación política (variable dependiente) o bien prestando atención a sus diferente efectos (variable independiente). En el primer caso interesa cómo se explican los procesos institucionales que propician la creación de determinados tipos de organismos electorales. En la segunda línea de trabajos se identifican los efectos de los organismos electorales sobre las transiciones democráticas, sobre la consolidación democrática, sobre la calidad de la democracia y sobre la calidad de las elecciones.

En tanto variable dependiente, la teoría indica que la creación de los organismos electorales es influenciada por un conjunto de factores históricos, institucionales, culturales y socioeconómicos (Mozaffar y Schedler, 2002). La madeja de intereses legislativos se traduce en características institucionales y organizativas de los organismos electorales que les confieren distintos grados de autonomía política, burocratización, centralización o especialización (Thompson, 2014; Pérez Duharte, 2014). El contexto político, reflejado en aspectos como las características de la competencia política, la litigiosidad electoral y los actores, también incide en las maneras en que los organismos electorales operan en la práctica (Brenes, 2009).

En general, el organismo electoral especializado e independiente de matriz latinoamericana obedece a criterios de diseño que le asigna competencias exclusivas y excluyentes con respecto a la gestión comicial, con el expreso propósito de evitar intromisiones y sesgos a favor del partido de gobierno. En la matriz latinoamericana es frecuente encontrar organismos electorales con amplias

facultades administrativas, reglamentarias, cuasi-legislativas y jurisdiccionales. Además, según la intensidad del interés por dotar a esos organismos de independencia económica en relación con el Ejecutivo, normalmente se les confieren ciertas potestades extraordinarias para la elaboración y ejecución de sus presupuestos (Zovatto, 2010; Thompson, 2014; Pérez Duharte, 2014).

En tanto variable independiente, varios trabajos destacan la importancia de organismos electorales profesionales, autónomos y permanentes sobre la consolidación y subsistencia de las democracias (Seligson y Booth, 1995; López Pintor, 1999; Pastor, 1999b; Lehoucq, 2002; 2004a y 2004b; Payne et. al., 2003; Lehoucq y Wall, 2004; Thompson, 2014; Pérez Duharte, 2014). Esas características, sumadas a la competencia e integridad de los integrantes de los organismos electorales, aparecen como condiciones necesarias para la credibilidad de las elecciones y del sistema democrático como un todo. Sobre los organismos electorales reposa la expectativa de contar con la solvencia suficiente para organizar las elecciones, manejar las relaciones con los partidos políticos; proyectar una imagen de imparcialidad, profesionalismo y eficiencia, así como resolver las disputas de manera justa.

Únicamente cuando los partidos delegan la administración electoral a un tribunal autónomo, se evita la posibilidad de que los conflictos electorales generen inestabilidad política (Lehoucq, 2002, p. 29; Brenes, 2009). Ello, a pesar de la teoría clásica según la cual con tan solo asignar la administración de las elecciones al Poder Ejecutivo y la declaratoria de resultados al Poder Legislativo se garantizaría la amplia aceptación de los resultados electorales. Desde el punto de vista teórico hay más posibilidades de llevar a cabo elecciones exitosas donde existan autoridades electorales formalmente independientes, donde el Estado de derecho sea fuerte y donde exista poca distancia entre los procedimientos formales y la práctica. En otras palabras, las reglas formales acerca de cómo se establecen las autoridades electorales importan, pero tomando en cuenta que otras variables, formales e informales, pueden afectar seriamente su eficacia (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2003, pp. 7, 11, 25).

Trabajos como los de Barreda y Ruiz (2014) analizan los efectos de los organismos electorales sobre la calidad de la democracia. Se ha constatado que una gestión eficaz de los organismos electorales impacta positivamente sobre la credibilidad electoral y el nivel de participación (Struwig, Roberts y Vivier, 2011) y que la presencia de organismos electorales independientes contribuye a mejorar la confianza en las elecciones por parte de los ciudadanos (Molina y Hernández, 1998), de las elites parlamentarias (Barrientos, 2010) y de los observadores electorales (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009). Asimismo, estudios como el de Lehoucq y Molina (2002) muestran que la existencia de organismos electorales

independientes potencian los procesos de democratización, mientras que otros trabajos han destacado que cuando el desempeño de los organismos electorales es débil se obstaculiza el proceso de democratización (Hartlyn, 1998).

Algunas investigaciones prestan particular atención a la necesidad de cierta autonomía e independencia política de los organismos electorales para la calidad de las elecciones (Molina y Hernández, 1998; López Pintor, 2000; Picado León, 2006; Wall et. al., 2006; Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2009; Barrientos, 2014). La autonomía de los organismos electorales contribuye a la calidad de los procesos electorales, especialmente si los organismos electorales operan en un entorno de alta desconfianza y polarización política. Desde finales de la década de 1990, varias investigaciones se han ocupado de formular índices de independencia formal y de independencia efectiva de los organismos electorales latinoamericanos.

La teoría 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 (Schaffer, 2002; p. 80). Por su parte, aún en un estudio de participación política donde se privilegian los factores socioeconómicos, resultó relevante un elemento de carácter institucional espacial (la distancia que recorren los electores para ejercer el voto ante las juntas electorales) el cual depende de la administración electoral (Lehoucq y Wall, 2004).

Otro estudio realizado con base en una muestra de diecisiete países latinoamericanos durante la década de los ochenta señala la 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 (Pérez-Liñán, 2001; p. 294).

2.2 Tendencias regionales en los procesos de reforma electoral

Esta sección se dedica a explicar las principales tendencias en los procesos de reforma electoral que América Latina ha experimentado desde la Tercera Ola de la Democratización. Para ello se exponen, de inicio, ciertos rasgos comunes que es menester tomar en consideración para el análisis comparado. De seguido, se señala el carácter dinámico de la actividad de reforma electoral en la región durante las últimas décadas. Finalmente, se revisarán las principales características de la reforma electoral en América Latina, que ha abarcado todo

el espectro del fenómeno electoral en sus componentes más generales, a saber, a la organización electoral, a los mecanismos de representación y participación política y al régimen de partidos.

2.2.1 Rasgos comunes para el análisis comparado

América Latina es una región vasta y heterogénea, integrada por casi una veintena de países que, no obstante su diversidad, comparten una serie de rasgos comunes que permiten y facilitan su comparación. Los países latinoamericanos fueron asiento de notables culturas prehispánicas sometidas en procesos de conquista y colonización desde finales del siglo XV, por los reinos de España y de Portugal. La independencia se fue dando durante el primer cuarto del siglo XIX, momento en el cual cada incipiente Estado latinoamericano comienza a dar pasos en su intento por superar la inestabilidad política. Las relaciones centro-periferia con respecto a Europa, que perduraron aún durante el resto de esa centuria, giraron hacia los Estados Unidos en la primera mitad del siglo XX. Las tensiones con potencias extranjeras, las conflagraciones entre países vecinos y las guerras civiles fueron constantes durante los primeros cien años de vida independiente (Halperin Donghi, 2013).

Su riqueza en materias primas, territorios, posición estratégica y población, lastrada por ineficiencia gubernamental, dependencia económica, inestabilidad política y profunda desigualdad social, son algunos de los factores que convirtieron a América Latina en foco de disputas durante la Guerra Fría (Bulmer Thomas, 2012). La quiebra de las democracias fue casi generalizada durante las décadas de 1950 y 1960, al punto que únicamente Colombia, México y Costa Rica no estaban bajo gobiernos de tipo autoritario al entrar en la década de 1970. La Tercera Ola de la Democratización, que abarca tres lustros a partir de mediados de esa década, transformó el rostro de la región en la medida en que todos los países, a excepción de Cuba, se convirtieron en democracias electorales, cuya difícil consolidación se ha extendido hasta bien entrado el siglo XXI.

La ciencia política se ha ocupado de los problemas de la democracia latinoamericana a partir de ciertos ejes relacionados con la coyuntura regional. A inicios de la década de 1970 el interés recayó sobre la quiebra de la democracia. Diez años después, en pleno apogeo de la Tercera Ola, florece la "transitología", interesada en estudiar los modelos de transición a la democracia y el diseño de instituciones democráticas. En la década de 1990 el interés recayó en la consolidación de la democracia, concretamente, en las medidas institucionales que podrían coadyuvar a la profundización del funcionamiento democrático de los sistemas políticos (Martí i Puig, 2001; Mainwaring y Shugart, 2002). Del señalamiento de ciertas patologías, carencias y crisis, en varios países de la región ha surgido

la preocupación por evaluar y medir, con criterios precisos, el rendimiento de las distintas democracias[46].

En síntesis, y dentro de los muchos rasgos comunes de los países latinoamericanos y sus subregiones, para efectos de la reforma electoral, es oportuno destacar al menos los siguientes aspectos:

1. *La afinidad geográfica y cultural.* La región comparte importantes coincidencias geográficas, lingüísticas, institucionales y culturales. Si bien es cierto, tan sólo en México se encuentran más lenguas nativas que en toda la Unión Europea, todos los países latinoamericanos, salvo Brasil, comparten el castellano como idioma común y bastante generalizado. Las coincidencias culturales e institucionales son propias de una región donde el mestizaje se ha dado como en ningún otro continente, con numerosos legados de la historia precolombina y colonial (Collier, 1979).
2. *La historia en común.* Aún antes de la llegada de los españoles a América, la región ha compartido eventos históricos en común. En lo que respecta a las últimas décadas, la denominada "Tercera Ola de la Democratización" influyó significativamente en todos los países, aún en Costa Rica (caso de excepción dado que su proceso de democratización puede ubicarse en la Segunda Ola), pues a partir de la década de 1980 se suma a las tendencias de reforma institucional predominantes en el área (Halperin Donghi, 2013).
3. *La condición de desigualdad económica.* Aunque Latinoamérica no es la región más pobre del planeta, sí es la más desigual, aspecto que ha incidido en la manera en que se articula el poder político y en cómo se relacionan los actores socio-económicos (Bulmer Thomas, 2012).
4. *La cultura de desconfianza.* La región comparte una base cultural de desconfianza interpersonal que se refleja en una actitud de sospecha frente a las instituciones y la política. Eso es más marcado en ciertos países que en otros, pero es un factor cultural que incide, en general, sobre la forma en que se diseñan las instituciones en América Latina (O' Donnell, 1998).
5. *La visión desde la transitología.* El análisis de la situación de las democracias electorales en la región se nutre de los aportes de la transitología, o estudio de la transición y la consolidación de institucionalidad democrática desde un pasado autoritario. Aún después de varias décadas, los legados autoritarios siguen siendo obstinadamente persistentes (Cavarozzi, 1991).

[46] Entre quienes estudiaron la quiebra de las democracias destaca Linz (1987). En cuanto a los transitología, es fundamental O'Donnell y Schmitter (1994). La expresión "Tercera Ola" se debe a Huntington (1991). Como referencia a los numerosos trabajos sobre los resultados de la democracia, cabe citar a Pzreworski (1995), Colomer (2001), Stokes (2002) o Whitehead (2002), entre otros.

6. *La necesidad de desarrollar y consolidar la institucionalidad democrática.* Desde contextos de desconfianza, exclusión y autoritarismo, la construcción de institucionalidad democrática ha sido lenta y compleja, con frecuentes altibajos (Alcántara, 2006c y 2013).
7. *El aporte de los organismos electorales en la construcción de institucionalidad y cultura democrática.* Desde la última parte del siglo XX, y ya en el tránsito hacia la democracia, la tendencia a celebrar elecciones libres, competitivas y justas fueron básicas en toda la región. Los nacientes organismos electorales, permanentes, independientes y profesionalizados, adquirieron prestigio en la medida en que cumplieron su cometido de abrir los espacios de participación política a las distintas fuerzas sociales (Pérez Duharte, 2014).

2.2.2 Activismo en reformas electorales desde la Tercera Ola

A partir de la Tercera Ola de la Democratización, América Latina ha experimentado un período de constantes reformas constitucionales y legales vinculadas a lo electoral. Entre 1978 y 2010 se promulgaron 17 nuevas constituciones políticas en la región. Solamente cinco países mantienen textos constitucionales anteriores, a saber Argentina (1853), México (1917), Costa Rica (1949), Uruguay (1967) y Panamá (1972). Entre ellos, Costa Rica es el único país cuya Constitución Política de 1949 no ha experimentado reformas cuantitativa y cualitativamente sustanciales durante las últimas décadas; aunque se han modificado algunos pocos artículos, sea por proceso de reforma llevado a cabo por la Asamblea Legislativa en función de órgano constituyente derivado (esto según el trámite indicado en la propia Constitución), o bien por disposición judicial (resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia), la Constitución de 1949 no ha experimentado un proceso de revisión más amplio que abarque la estructura del Estado ni los mecanismos de elección. Los demás países de la región adoptaron al menos una nueva constitución o llevaron a cabo reformas constitucionales significativas durante el tránsito democratizador.

Tabla 2.4
Constituciones políticas en América Latina

País	Constitución vigente	Reformas
Argentina	1853	1994
Bolivia	2008	2009 (artículo 398)
Brasil	1988	2010 (Enmienda)
Chile	1980	1989, 2005
Colombia	1991	2003, 2007
Costa Rica	1949	-
Ecuador	2008	-
El Salvador	1983	1991
Guatemala	1985	1994
Honduras	1982	-
México	1917	1977, 1986
Nicaragua	1987	1995, 2000, 2005
Panamá	1972	1983, 1994, 2004
Paraguay	1992	-
Perú	1993	-
República Dominicana	2010	-
Uruguay	1967	1996
Venezuela	1999	2009 (Enmienda)

Nota: Elaboración con base en Alcántara (1999 y 2013).

Esta dinámica reformista llama la atención desde el punto de vista teórico, dado que parece contradecir la premisa según la cual los sistemas electorales tienden a ser relativamente estables y resistentes al cambio (Rahat, 2008), y que la continua modificación de las reglas electorales afecta su asimilación por parte de los partidos políticos y la ciudadanía (Shuggart y Taagepera, 1999). De 18 países, durante el período 1978-2012, en todos se han presentado cambios en sus reglas de juego. De ellos, 15 países aprobaron nuevas constituciones. Salvo México, Panamá, Uruguay y Costa Rica, el resto aprobó al menos una nueva constitución desde la reinstauración democrática (ya sea en el momento inicial o ya en el desarrollo democrático). Inclusive, Ecuador tuvo tres constituciones diferentes entre 1978 y 2012, lo que supone llevar a cabo una gran reforma constitucional cada diez años (1978, 1998 y 2008), además de las múltiples reformas electorales y constitucionales (como la de 1995).

Si aparte de la modificación constitucional se contabilizan las reformas electorales introducidas mediante cambios en la legislación, la actividad es aún más copiosa. Como se muestra en la tabla 2.5, los países que más reformas electorales aprobaron en el período 1978-2012 fueron México con 15, Ecuador con 13, Bolivia con 10, Perú con 9 y Panamá con 8. Por su parte, República Dominicana y Guatemala realizaron 7 reformas, mientras Argentina y Costa Rica, 6. Brasil, Chile, Colombia, Honduras, Nicaragua y Venezuela realizaron 5 reformas. En El Salvador se realizaron 4 reformas, mientras que en Uruguay y Paraguay solamente 3.

Tabla 2.5
Reformas electorales 1978-2012

País	Cantidad	Año
Argentina	6	1991, 1994, 2002, 2005, 2009, 2011
Bolivia	10	1994, 1995, 1997, 1999, 2002, 2004, 2005, 2007, 2009, 2010
Brasil	5	1985, 1994, 1995, 1997, 2010
Chile	5	1987, 1989, 1994, 1996, 2005
Colombia	5	1986, 1991, 1994, 2003, 2005
Costa Rica	6	1990, 1996, 2001, 2003, 2009, 2011

País	Cantidad	Año
Ecuador	13	1983, 1994, 1995, 1996, 1998, 2000, 2002, 2003, 2008, 2006, 2009, 2011, 2012
El Salvador	4	1988, 1997, 2005, 2011
Guatemala	7	1985, 1987, 1989, 1990, 1993, 2004, 2006
Honduras	5	1982, 1985, 1989, 2000, 2004
México	15	1981, 1986, 1987, 1990, 1992, 1993, 1994, 1996, 1997, 1999, 2004, 2005, 2007 (2), 2008
Nicaragua	5	1995, 2000, 2005, 2010, 2012
Panamá	8	1983, 1992, 1993, 1997, 1998, 2002, 2006, 2007
Paraguay	3	1992, 1996, 2010
Perú	9	1978, 1984, 1985, 1993, 1997, 2000, 2003, 2004, 2005
República Dominicana	7	1994, 1997, 2001, 2002, 2004, 2008, 2010
Uruguay	3	1996, 1999, 2004
Venezuela	5	1993, 1998, 1999, 2008, 2009

Nota: Actualización a partir de Zovatto (2010).

En un recuento total, América Latina registra 121 reformas electorales en el período de 34 años siguientes a 1978. Eso representa un poco más de 3,5 reformas por año en la región, y un promedio de 6,7 reformas por país en el período, o lo que es lo mismo, un promedio de una reforma por país cada cinco años, lo cual supera el promedio de duración del período presidencial en la región que es de 4.6 años.

A continuación, se revisarán las principales características de la reforma electoral en América Latina, la cual ha abarcado todo el espectro del fenómeno electoral en sus componentes más generales, a saber, la organización electoral, los mecanismos de representación y participación política y el régimen de partidos.

2.2.3 Reforma a la administración electoral: organismos electorales y gestión electoral

Conforme lo indicado en la Sección precedente, existe un amplio consenso respecto de la importancia del rol jugado por los organismos electorales latinoamericanos en los procesos de transición a la democracia (Urruty, 2007; Ojesto, 2008; Alcántara, 2008; Sobrado, 2009; Lehoucq, 2013; Zovatto, 2014). Los distintos organismos electorales se han convertido en actores institucionales que interactúan con entramados sistémicos que les plantean desafíos referentes al sistema de partidos, al sistema electoral, a la relación del sistema político con la gobernanza electoral y a la administración electoral en sentido estricto.

El desempeño de los organismos electorales muestra altibajos y diferencias de país en país. En términos generales, es posible señalar avances respecto de la situación anterior a la Tercera Ola de la Democratización, pero en algunos casos se advierten estancamientos e involuciones. Los momentos de crisis política han puesto en evidencia la importancia de la capacidad técnica y las destrezas políticas de los organismos electorales para responder adecuadamente. Frente a contextos políticos convulsos con elecciones críticas y polarizadas, los organismos electorales deben demostrar, además de independencia y competencia técnica, su habilidad para conducirse entre presiones políticas, exigencias mediáticas y expectativas ciudadanas. Estos han tenido que asumir el reto de mantener e incrementar la confianza ciudadana. A diferencia de organismos electorales de otras partes del mundo, en esta región ellos deben asumir proactivamente las tareas de generar confianza ciudadana y promover valores democráticos (Pérez Duharte, 2014).

En todos los países hay agendas pendientes en la lucha por la independencia y autonomía de los organismos electorales. En diferentes grados y con distintos niveles de urgencia, sigue siendo necesario impulsar reformas electorales para fortalecer su independencia y su capacidad técnica. Entre esas reformas, es prioritario garantizar la estabilidad de los funcionarios electorales. Donde no se protege la carrera electoral, la institucionalidad sufre por la pérdida de experiencia, la escasa profesionalización y el mayor margen para presiones políticas (Picado León 2006; Barrientos del Monte, 2010).

Uno de los rasgos característicos de los sistemas políticos latinoamericanos es la existencia de organismos electorales profesionales, autónomos y permanentes. Inclusive, en algunos países se opta por un modelo de organismo electoral concentrado, que asume simultáneamente las funciones de administración electoral y de justicia electoral, por ejemplo, en Costa Rica (Tribunal Supremo de Elecciones) y Panamá (Tribunal Electoral), siendo esa la tónica en el resto de Centroamérica y en Uruguay. En otros casos existen organismos con funciones de gestión electoral aparte de organismos encargados de la jurisdicción electoral, como en México (Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) o en Ecuador (Consejo Nacional Electoral y Tribunal Contencioso Electoral). También algunos donde aparte de esos dos organismos electorales, hay además un registro electoral autónomo, como en Perú (ONPE, JNE y RENIEC). En Argentina, Brasil, Paraguay, México y Venezuela la justicia electoral se subsume en las jurisdicciones ordinarias.

En todo caso, como característica general, los organismos electorales latinoamericanos se encuentran investidos de cierta autonomía en relación con los poderes públicos tradicionales. Aunque existan algunas jurisdicciones electorales que forman parte del Poder Judicial, el diseño constitucional procura la independencia respecto de los Ejecutivos y se les dota de ciertas potestades para emitir normas generales y para programar y ejecutar sus propios presupuestos.

En las últimas décadas, las reformas han propendido a fortalecer los organismos electorales y garantizar su autonomía. Las constituciones de Nicaragua (1987), Venezuela (1999) y Ecuador (2008) expresamente hablan de un Poder Electoral, mientras que las de Uruguay y Costa Rica otorgan a sus organismos electorales rango e independencia propios de poder del Estado. Se ha legislado sobre los sistemas de designación de los miembros del organismo electoral a fin de garantizar su imparcialidad y, en algunos casos, su despartidización. A algunos organismos electorales se les ha añadido la función registral electoral, de manera concentrada como en Costa Rica, o desconcentrada como en Perú. Más recientemente, una serie de reformas han añadido una dimensión pedagógica de formación en democracia a las funciones tradicionales de los organismos electorales.

Tabla 2.6
Reformas electorales sobre estructura o funciones de los organismos electorales en Latinoamérica después de la Tercera Ola

País	Organismo electoral	Año
Argentina	Cámara Nacional Electoral	1987, 1995, 2002, 2009, 2012, 2015
Bolivia	Tribunal Supremo Electoral	2010
Brasil	Tribunal Superior Electoral	1988
Chile	Tribunal Calificador de Elecciones Servicio Electoral	1980 1986
Colombia	Consejo Nacional Electoral Registraduría Nacional del Estado Civil	1991 1991, 2003
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	1996, 2001, 2009
Ecuador	Consejo Nacional Electoral Tribunal Contencioso Electoral	2008 2008
El Salvador	Tribunal Supremo Electoral	1994
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	1983, 2004
Honduras	Tribunal Supremo Electoral	2002
México	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Instituto Nacional Electoral (anterior IFE)	1987, 1990, 1993, 1999, 2007, 2013 1990, 1994, 1996, 2007, 2013
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	1987, 2000, 2005
Panamá	Tribunal Electoral	1992, 2004
Paraguay	Tribunal Superior de Justicia Electoral	1992, 1995
Perú	Jurado Nacional de Elecciones Registro Nacional de Identificación y Estado Civil Oficina Nacional de Procesos Electorales	1993 1993 1993

País	Organismo electoral	Año
República Dominicana	Junta Central Electoral Tribunal Superior Electoral	1997 2010
Uruguay	Corte Electoral	1996
Venezuela	Consejo Nacional Electoral Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia	1999 1999

Nota: Actualización a partir de Zovatto (2010).

En Costa Rica, Nicaragua y Uruguay, el organismo electoral concentrado emite resoluciones que no pueden ser atacadas ni revisadas por ninguna otra instancia estatal ni jurisdiccional. En Chile, Ecuador y la propia Costa Rica, los organismos electorales se pronuncian de manera final y definitiva acerca de la validez de las elecciones. En Colombia las decisiones del Consejo Nacional Electoral o de la Registraduría Nacional del Estado Civil pueden ser impugnadas ante la justicia administrativa ordinaria. En los restantes casos, las resoluciones electorales pueden ser revisadas por la justicia constitucional. En Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela, las decisiones de la administración electoral pueden ser objeto de revisión ante la justicia electoral especializada. En los casos de México y Venezuela esa justicia electoral especializada se encuentra inserta en el Poder Judicial. Otra línea incipiente de reformas procura introducir y desarrollar mecanismos procesales para la protección de los derechos electorales, mediante la intervención de órganos jurisdiccionales (Orozco, 2008).

Entre las experiencias más sensibles de reforma a los organismos electorales cabe destacar los casos de Perú (1993) y México (2013). En el primero, el gobierno de Fujimori, mediante una constituyente sin la presencia de algunos partidos políticos relevantes, dividió en tres instituciones al Jurado Nacional de Elecciones cuyo origen se remontaba a 1931, y que por ser uno de los organismos electorales concentrados de más larga trayectoria en la región, contaba con considerable peso político. De esa manera, la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Jurado Nacional de Elecciones (JNE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) quedaron encargados, respectivamente, de la gestión electoral, la justicia electoral y la registración electoral, pero mediante normas imprecisas, ambiguas y que asignan funciones administrativas al JNE, lo cual ha propiciado que, durante algunos períodos, la relación entre esos organismos sea poco armónica y ponga en riesgo la eficiente organización de los comicios (Tuesta Soldevilla, 2008). En el caso de México, a pesar de la trayectoria exitosa

del Instituto Federal Electoral (IFE), en diciembre de 2013 se decidió, en su lugar, crear al Instituto Nacional Electoral (INE), con nuevas dimensiones y vínculos con el esquema federal-estadual de la nación mexicana. Los cambios fueron profundos (Navarro Fierro, 2014) y los efectos de la reforma se tendrán que observar a mediano y largo plazo.

2.2.4 Reforma a los mecanismos de representación y participación política

Sistema electoral en elecciones presidenciales

Para la elección presidencial predomina el sistema de mayoría absoluta con previsión de dos vueltas. En total, nueve países (Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay) exigen que el candidato obtenga un 50% más uno de los votos válidos emitidos. Otros cuatro países (Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua) utilizan un sistema de segunda vuelta con umbral reducido (45%, 40% o hasta 35%). En los cinco países restantes, se elige presidente mediante el sistema de mayoría relativa (Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela).

Tabla 2.7
Sistemas de elección presidencial, 2014

País	Mayoría relativa a una vuelta	Mayoría absoluta a dos vueltas	Dos vueltas con umbral rebajado
Argentina			Umbral de 45% o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano
Bolivia			Umbral de 50% + 1 o 40% y 10% sobre el contendiente más cercano
Brasil		X	
Chile		X	
Colombia		X	
Costa Rica			Umbral de 40% del total de votos válidos
Ecuador			Umbral de 50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano

País	Mayoría relativa a una vuelta	Mayoría absoluta a dos vueltas	Dos vueltas con umbral rebajado
El Salvador		X	
Guatemala		X	
Honduras	X		
México	X		
Nicaragua			Umbral de 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano
Panamá	X		
Paraguay	X		
Perú		X	
República Dominicana		X	
Uruguay		X	
Venezuela	X		

Nota: Zovatto (2010), Base de datos de IDEA Internacional.

La legislación latinoamericana vigente es claramente favorable a la reelección, pues hasta 14 países la permiten, situación que fortalece el presidencialismo. En siete países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela) se permite la reelección consecutiva; incluso, en este último, según una reforma constitucional apoyada por referéndum, se prevé la reelección indefinida. Siete países (Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) admiten la reelección pero transcurrido al menos un mandato presidencial. En tres naciones restantes (Guatemala, México y Paraguay) la reelección ha estado totalmente vedada.

Ahora bien, de las trece reformas realizadas a la fórmula de elección de Presidente entre 1978 y 2012, 8 sistemas cambiaron su regla de mayoría relativa a mayoría absoluta o calificada en dos vueltas (Ecuador 1978, Perú 1980, Brasil 1988, Colombia 1991, Argentina 1994, Nicaragua 1995, Uruguay 1996 y República Dominicana 1994). Algunos países ya tenían el sistema de doble vuelta desde

antes de 1978, como Chile desde 1925, Costa Rica desde 1962 y Bolivia desde 1967. Otros la establecieron al momento de instaurar la democracia en el país, como El Salvador 1983, Guatemala 1985 y Haití 1989.

En el período 1978-2012, diez países han realizado reformas vinculadas a la reelección. En total 14 países la permiten, lo cual fomenta el carácter personalista de los presidencialismos latinoamericanos. Algunos mandatos intentaron prolongar sus períodos más allá de un segundo mandato, mediante reforma constitucional o legal. Lo lograron Fujimori en Perú (1996) y Hugo Chávez en Venezuela (2009), pero en intentos similares fracasaron Carlos Menem en Argentina y Álvaro Uribe en Colombia.

Tabla 2.8
Reformas a los sistemas de elección presidencial, 1978-2009

País	Sistema anterior		Año del cambio	Descripción del cambio
	Mayoritario a dos vueltas	Mayoría relativa a una vuelta		
Argentina		X	1994	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido (45 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano); también de indirecta a directa.
Bolivia	X (Si ningún candidato lograba mayoría absoluta, decidía el Congreso entre los dos primeros)		2009	Segunda vuelta electoral si no se alcanza 50% más uno de los votos, o 40% con una diferencia de 10 puntos.
Brasil			1985	De votación indirecta a directa.
Perú	X		1985	De mayoría relativa a mayoría absoluta a dos vueltas.

País	Sistema anterior		Año del cambio	Descripción del cambio
	Mayoritario a dos vueltas	Mayoría relativa a una vuelta		
Colombia		X	1991	De mayoría simple a mayoría a dos vueltas.
Ecuador	X		2008	Elección con mayoría de 50% + 1 o 40% y ventaja de 10% sobre el contendiente más cercano. De no cumplirse ambos supuestos, segunda vuelta entre los dos "binomios" (presidente y vicepresidente más votados).
Nicaragua		X	1995, 1999	De mayoría simple a dos vueltas con umbral reducido de 45%; luego el umbral se redujo aún más, a 40% o 35% con una ventaja de 5% sobre el contendiente más cercano.
República Dominicana		X	1994	De mayoría simple a mayoría a dos vueltas.
Uruguay		X	1997	De mayoría simple a mayoría a dos vueltas.

Nota: Zovatto (2010), base de datos IDEA Internacional.

En la actualidad, sólo un país ha aprobado la reelección indefinida (Venezuela 2009), que es la situación de mayor permisividad hacia la concentración de poder en un presidente. Recientemente, dos países han reformado hacia la posibilidad de reelección inmediata por una sola vez (Bolivia 2009, Ecuador 2008), lo que se enmarca en una tendencia regional, ya que varios países contemplan este tipo de posibilidad de reelección inmediata (Argentina, Colombia, República Dominicana, Brasil y Honduras). En otros siete países (Chile, Costa Rica, El

Salvador, Nicaragua, Panamá, Perú y Uruguay) se permite la reelección siempre y cuando haya transcurrido al menos un mandato presidencial. Entre tanto, hay tres países donde la reelección (en cualquiera de sus formas) está prohibida (México, Guatemala y Paraguay) argumentando con ello que se evitaría el personalismo y los abusos de poder presidencial[47].

En República Dominicana (1994) se suprimió la posibilidad de reelección inmediata e ilimitada para permitirla, únicamente, transcurrido un período de por medio, para luego volver a introducir la reelección inmediata (2002). En Nicaragua (2010) se pasó de la reelección inmediata a su prohibición, luego se admitió la posibilidad de reelección con un período de por medio, para finalmente volver a la reelección inmediata vía decisión judicial. De manera similar, en Costa Rica (2003) y Honduras (2015) la reelección fue instaurada no por procesos parlamentarios de reforma legal o constitucional, sino por decisión jurisdiccional, mediante interpretación de las respectivas cortes o salas de constitucionalidad.

En Panamá (1988), la ciudadanía, convocada a referéndum, rechazó la posibilidad de reelección. Paraguay pasó de permitir la reelección inmediata a prohibirla. Colombia (2005) se decidió por la reelección inmediata, luego de haberla prohibido. Perú reformó nuevamente la Constitución para suprimir la reelección inmediata del Presidente (2000) y dejó vigente la posibilidad de reelección transcurrido al menos un mandato.

La duración del mandato presidencial también ha sido tema de discusiones. Durante las dos últimas décadas ocho países decidieron acortarlo (Argentina de 6 a 4 años; Brasil de 5 a 4; Chile de 8 a 6 y luego de 6 a 4; Ecuador de 5 a 4; Guatemala de 5 a 4, Nicaragua de 6 a 5, Paraguay de 6 a 5, Perú de 6 a 5) y dos resolvieron ampliarlo (Bolivia de 4 a 5 años y Venezuela de 5 a 6 años y luego de 6 a 7 años). La tendencia predominante ha sido reducir el mandato presidencial, salvo por los casos de Venezuela y Bolivia. Para mediados de la segunda década del siglo XXI, nueve países de América Latina tienen mandatos de cuatro años (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana, Guatemala y Honduras); en ocho países el período es de cinco años (Bolivia, El Salvador, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), mientras dos países (Venezuela y México) lo establecieron en seis años.

[47] Ecuador aceptó la reelección con un período intermedio tras dos consultas populares fallidas en las que se incluyó este tema (1986 y 1994) y una reforma constitucional en 1995. En 2002 se habilitó la reelección luego de un período y en 2008 volvió a modificarse para incorporar la reelección inmediata por una sola vez.

Sistema electoral en elecciones legislativas

Para las elecciones legislativas, predomina el uso del sistema de representación proporcional en listas cerradas y bloqueadas, el cual, con sus respectivas variantes, se aplica en 14 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay). En dos países (Bolivia y Venezuela), se utiliza el sistema de representación proporcional personalizada. Chile ha aplicado un sistema binominal, que se reformó en 2015, mientras México utiliza un sistema mixto o segmentado, aplicando una combinación de la fórmula de representación proporcional con la de mayoría relativa.

Respecto de la fórmula electoral, nueve países utilizan la D'Hondt (Argentina, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). Cinco países aplican la fórmula Hare, en su versión tradicional (Brasil, El Salvador y Honduras), o modificada (Costa Rica y Nicaragua). Bolivia aplica la fórmula D'Hondt para la parte de representantes que se eligen en circunscripciones plurinominales y mayoría simple para los que se eligen en circunscripciones uninominales. México y Panamá utilizan Hare y Hare modificada, respectivamente, para unas circunscripciones, mientras aplican mayoría simple para otras. Chile, dado que ha utilizado un sistema binominal hasta 2015, ha asignado los escaños a los dos partidos con mayor número de votos, salvo cuando el primero obtiene el doble de votos que el segundo.

Tabla 2.9
Sistemas electorales parlamentarios, Cámaras Bajas, 2014

País	Sistema	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Argentina	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hont	Listas cerradas, bloqueadas
Bolivia	Representación proporcional personalizada	Plurinominal: D'Hondt/ Uninominal: mayoría simple.	Candidatos en distritos uninominales y listas cerradas, bloqueadas
Brasil	Representación proporcional en circunscripciones grandes	D'Hondt (media mayor)	Listas cerradas y no bloqueadas

País	Sistema	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Chile	Binominal	Binominal (equivalente a D'Hondt en circunscripciones de dos escaños)	Listas cerradas y no bloqueadas
Colombia	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas o no bloqueadas (voto preferente opcional)
Costa Rica	Representación proporcional en circunscripcione medianas	Cociente de Hare, subcociente de 50% y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Ecuador	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas abiertas con *panachage*
El Salvador	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas cerradas, bloqueadas
Guatemala	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Honduras	Representación proporcional en circunscripciones medianas	Hare y resto más alto	Listas abiertas con *panachage*
México	Mixto mayoritario (segmentado)	Circunscripciones uninominales: mayoría simple. Representación proporcional: Hare con restos más altos	Candidato en distrito uninominal y listas cerradas y bloqueadas

País	Sistema	Fórmula electoral	Papeleta de votación
Nicaragua	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D'Hondt (media mayor)	Listas cerradas, bloqueadas
Panamá	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	Circunscripciones uninominales: mayoría simple. Circunscripciones plurinominales: Hare (cociente), los cargos no asignados van a los partidos con medio cociente y luego a los candidatos no electos más votados.	Listas cerradas y no bloqueadas
Paraguay	Representación proporcional en circunscripciones medianas	D´Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Perú	Representación proporcional en circunscripción grande	D'Hondt	Listas cerradas, no bloqueadas (dos votos preferenciales)
República Dominicana	Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	D'Hondt	Listas cerradas, no bloqueadas
Uruguay	Representación proporcional en circunscripciones grandes	D'Hondt	Listas cerradas, bloqueadas
Venezuela	Mixto mayoritario (segmentado)	D'Hondt	Candidato en circunscripción uninominal o plurinominal y listas cerradas y bloqueadas

Nota: Zovatto (2010), IDEA Internacional.

En lo que atañe a la estructura de la papeleta, siete países utilizan listas cerradas y bloqueadas para la elección legislativa (Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay). Bolivia, México y Venezuela también la utilizan, pero solo para la parte del parlamento que se designa por representación proporcional. En Colombia, Panamá, Perú y República Dominicana se utiliza la modalidad del voto preferente. En Brasil, Ecuador y Honduras, se emplea el sistema de listas abiertas con voto personalizado, mientras en Chile se aplica el voto personalizado adaptado al sistema binominal.

En relación con el periodo de mandato de los diputados, también es variable, aun cuando las reformas han ido hacia la reducción de aquellos. En El Salvador y México el período es de tres años; en Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras y República Dominicana es de cuatro; en Bolivia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela es de cinco años. Los diversos países tienden a permitir a los diputados la posibilidad de reelección en su cargo, tanto de manera inmediata para un período consecutivo (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela) o luego de un período intermedio (México y Costa Rica).

Entre los países con parlamentos bicamerales, tres eligen sus Cámaras Altas mediante representación proporcional en circunscripciones grandes (Colombia, Paraguay y Uruguay). Brasil y República Dominicana optan por la mayoría simple, mientras Argentina y Bolivia utilizan sistemas de mayoría simple con representación de minorías. En México se utiliza un sistema mixto y Chile mantiene el binominal. En cuanto a la fórmula electoral, Colombia, Paraguay y Uruguay utilizan la D'Hondt. Brasil y República Dominicana la de mayoría simple, mientras que Argentina y Bolivia utilizan fórmulas de mayoría simple con representación de minorías. México combina la de mayoría simple con la de representación de minorías; mientras, para las curules de representación proporcional opta por la de Hare corregida con resto mayor. Chile aplica la fórmula binominal.

En cuanto a la estructura de la papeleta para Cámaras Altas, predomina el uso de las listas cerradas y bloqueadas (Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay). En México se utilizan las listas cerradas y bloqueadas para los escaños de representación proporcional; en tanto que para el componente de mayoría simple se aplica un sistema de voto personalizado. En República Dominicana y Brasil se vota a los candidatos de manera individual, mientras que en Colombia los partidos pueden decidir si utilizan el voto preferencial o la lista bloqueada y cerrada.

Por su parte, la mayoría de países calendarizan las elecciones presidenciales y legislativas de manera concurrente. Doce países celebran elecciones simultáneas (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay), dos países presentan esquemas parcialmente simultáneos (Argentina y México) y en cuatro países se separan las elecciones presidenciales y legislativas (Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela). El caso de Colombia es particular, porque los comicios se realizan el mismo año, en ciclos de cuadrienales, pero las legislativas se calendarizan dos meses y medio antes de la primera vuelta presidencial.

Tabla 2.10
Ciclo electoral

País	Simultáneas	Parcialmente simultáneas	Fechas separadas
Argentina	-	X	-
Bolivia	X	-	-
Brasil	X	-	-
Chile	X	-	-
Colombia	-	-	X
Costa Rica	X	-	-
Ecuador	X	-	-
El Salvador	-	-	X
Guatemala	X	-	-
Honduras	X	-	-
México	-	X	-
Nicaragua	X	-	-
Panamá	X	-	-

País	Simultáneas	Parcialmente simultáneas	Fechas separadas
Paraguay	X	-	-
Perú	X	-	-
República Dominicana	-	-	X
Uruguay	X	-	-
Venezuela	-	-	X

Nota: Zovatto (2010), IDEA Internacional.

Del conjunto de reformas realizadas en los sistemas electorales legislativos latinoamericanos ha habido una tendencia generalizada a favorecer la proporcionalidad y a llevar a cabo cambios que abandonaran el principio mayoritario históricamente predominante en la región. De este modo, el valor de la representación más que el de la eficacia (y la gobernabilidad) es el que ha prevalecido, provocando esto diversas consecuencias al sistema político.

De diez casos de reforma a los mecanismos de elección durante el período posterior a la Tercera Ola de la Democratización, nueve introdujeron elementos de personalización del voto. Es decir, el voto preferencial, listas cerradas pero no bloqueadas (Panamá en 1983 y República Dominicana en 2001) o alguna variación de sistema de listas abiertas (Honduras en 2004, El Salvador en 2011, Ecuador en 1998, Perú en 1978). Entre tanto, en otros casos se buscó la mayor personalización al introducir votaciones nominales en sistemas que anteriormente sólo permitían la elección a través de listas cerradas y bloqueadas (Bolivia en 1995; Venezuela en 1993).

Mecanismos de democracia directa

Los países latinoamericanos han intentado responder a las interrogantes que globalmente se plantean a la democracia representativa, mediante la introducción de mecanismos de democracia directa o semidirecta. Desde la década de 1990 se incrementó el número de reformas tendientes a promover mayor participación ciudadana y a palear, de alguna manera, la deslegitimación y la ingobernabilidad que han azotado a las democracias de la región. Los mecanismos más frecuentemente incorporados han sido la iniciativa legislativa

popular y las consultas populares. Estas últimas, trátense de plebiscitos o de referendos, pueden tener carácter facultativo o vinculante. Solamente México, a nivel Federal, y República Dominicana aún no incorporan ninguno de estos mecanismos. Sin embargo, entre los doce países que ya han hecho uso de estos mecanismos, los resultados se consideran dispares, pues en algunos casos los institutos de democracia participativa se han prestado para manipulaciones neopopulistas o neocaudillistas, o para sostener posiciones conservadoras o tradicionalistas (Zovatto y Orozco, 2008).

Entre 1978 y 2010 se llevaron a cabo 49 consultas populares en 12 países de la región. El uso de estos instrumentos ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países, pues 36 de los 49 procesos (o sea 73%) han tenido lugar en solo cinco países: 14 en Uruguay, 8 en Ecuador, 6 en Venezuela, 4 en Bolivia y otros 4 en Panamá. Es decir, el 27% de los 18 países de la región concentra el 73% de las consultas o procesos de democracia directa celebrados en las últimas tres décadas, mientras tan solo Uruguay concentra el 29% de esas consultas.

Mecanismos de acción afirmativa

Durante los últimos años, once países han incluido disposiciones tendientes a incentivar la participación política de las mujeres (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana). Antes de introducir las cuotas en la década de 1990, el porcentaje de representación de mujeres en los parlamentos de la región apenas alcanzaba 9%, con ellas el porcentaje se ha duplicado, pero aún queda mucho trecho por recorrer para garantizar el acceso igualitario de las mujeres a cargos públicos. Las tendencias regionales han pasado por introducir cuotas bajas, luego cuotas altas y de estas a la paridad vertical y horizontal. Respecto de la representación de minorías indígenas, siete países han introducido mecanismos de acción afirmativa (Bolivia, Colombia, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela).

Otra de las reformas más controvertida (y a la vez más efectiva) ha sido la incorporación de mecanismos que buscan una mayor participación femenina en los puestos de representación política. Muchos países de América Latina han aprobado la denominada "Ley de Cuotas", con la pretensión de mejorar la representatividad de los sistemas políticos (Argentina 1991, Bolivia 1997, 1999, 2005 y 2010, Brasil 1995 y 1997, Costa Rica 1990, 1996 y 2009, Ecuador 1998, 2008 y 2009, Honduras 2000 y 2004, México 1996 y 2008, Panamá 1997 y 2007, Paraguay 1996, Perú 1997 y 2000, República Dominicana 1997 y 2002, Venezuela 1998 y 2008 y Nicaragua 2012).

Las cuotas contemplan un porcentaje de representación en las listas, que va actualmente desde el 30% (Argentina 1991, Brasil 1997, Perú 2000, Honduras 2000, Panamá 2007), el 40% (México 2008) o la paridad, es decir, el 50% (Costa Rica 2009, Venezuela 2008, Ecuador 2009, Bolivia 2010 y Nicaragua 2012). Pero las cuotas deben cumplir también otros requisitos. Además del uso de listas cerradas y bloqueadas, deben incluir mandatos de ubicación en las listas, estableciendo claramente que los puestos ocupados por mujeres sean de los "elegibles", tamaños de distrito moderados o grandes (Jones 2009: 287) y un compromiso expreso de la autoridad electoral de penalizar con la pérdida del escaño a aquellos partidos que no cumplan con esta exigencia[48].

El debate sobre el voto electrónico

La exitosa experiencia de Brasil en la utilización de urnas electrónicas, ha propiciado inquietud en el resto de países de la región respecto de incorporar tecnologías de la información (TIC) al ejercicio del sufragio. No obstante, otras experiencias latinoamericanas no han sido tan positivas como la brasileña; por ejemplo, en Venezuela 2005, El Salvador en 2012 y en Ecuador en 2013 los problemas de los sistemas contratados situaron en aprietos a los organismos electorales (IDEA Internacional, 2012). El costo económico de los sistemas, los problemas de inseguridad, las desigualdades en infraestructura tecnológica a la interno de los extensos territorios latinoamericanos o la barrera cultural, entre otros aspectos, han persuadido a los organismos electorales a asumir con prudencia este tema. Tras casi dos décadas de pruebas y experiencias en incorporar tecnologías de la información para el ejercicio del voto, se evidencian los siguientes puntos de relativo consenso (Picado, 2015):

1. Cada país debe definir los objetivos y ruta con respecto al voto electrónico según su contexto. Tratándose de soluciones tecnológicas, ningún caso es idéntico a otro, a la vez que a lo interno de cada país existen brechas tecnológicas muy amplias.
2. La incorporación de nuevas tecnologías debe contemplar variables económicas, tecnológicas y culturales.
3. La utilización de cualquier modalidad de voto electrónico requiere el diseño de una campaña educativa dirigida a los partidos políticos y a la ciudadanía.
4. La mayor ventaja de los modelos en que están trabajando los organismos electorales es que facilita el escrutinio y elimina el problema de la interpretación del voto.

[48] Según Jones (2009), en las siete legislaturas de América Latina que fueron electas entre 1994 y 2009 utilizando un sistema de cuotas bien diseñado, el incremento en el porcentaje de mujeres legisladoras fue de al menos un 22%, lo que supone un buen dato para la representación de las mujeres y la equidad en la competencia política.

5. Por factores jurídicos y culturales, se debe garantizar el secreto del voto. Ello limita la posibilidad de considerar modalidades como el voto por internet.
6. Los organismos electorales deben invertir en el desarrollo de sus propias competencias tecnológicas.
7. Entre los países que han dado pasos hacia alguna modalidad de voto electrónico, el reto consiste en llevar las experiencias controladas hacia una mayor escala.

Voto en el extranjero

Finalmente, diferentes países han incorporado la posibilidad de voto de sus connacionales en el extranjero en las elecciones presidenciales y/o legislativas, posibilitando con ello el ejercicio pleno de los derechos políticos y la extensión de la ciudadanía para los que han migrado. Honduras (1982), Argentina (1991), Venezuela (1993), República Dominicana (1997), Ecuador (2002), Panamá (2006), Paraguay (2010), Nicaragua (2000), México (2005), Costa Rica (2009) permiten con diferentes modalidades el voto de sus ciudadanos en el extranjero. A pesar de las fuertes presiones, Uruguay aún no lo aprueba y en El Salvador se prevé que se pueda poner en práctica a partir de 2014.

2.2.5 Reforma a los partidos políticos, candidaturas y organizaciones políticas

Financiamiento de los partidos políticos

América Latina se inclina por un modelo mixto, que permite a los partidos políticos acceder tanto a financiamiento público (directo o indirecto) como privado. La única excepción es Venezuela. La distribución del financiamiento estatal tiene tres modalidades: a) proporcional a la fuerza electoral (Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay); b) una parte se distribuye equitativamente entre los partidos y la otra de acuerdo con la fuerza electoral (Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana), y c) una parte se distribuye de manera proporcional a la fuerza electoral y otra, de acuerdo con la representación parlamentaria (Paraguay). Dieciséis países contemplan restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, entre las que se suelen incluir prohibiciones a las donaciones de extranjeros, de personas jurídicas mercantiles o de contratistas del Estado, o bien, establecer límites a los montos que se pueden donar.

Por otra parte, existe una tendencia a controlar los disparadores del gasto electoral, estableciendo topes y acortando campañas. Con ese objetivo común, casi todos los países, con la salvedad de Nicaragua y Costa Rica, confieren espacios gratuitos a los partidos políticos en medios de radio y televisión, ligados al espectro radiomagnético del Estado. En la mayoría de casos ese acceso gratuito se facilita en períodos de campaña electoral; sin embargo en Brasil, Colombia, México, Panamá y Perú, el acceso tiene carácter permanente. En Brasil, Chile y México se prohíbe la contratación comercial de pautas en medios de comunicación para fines electorales.

Democracia interna de los partidos

En las recientes tres décadas la región sigue la tendencia a propiciar la democratización de los procedimientos de selección de las estructuras partidarias y las candidaturas, a fin de reducir la oligarquización partidaria. Por esa razón, las distintas legislaciones tienden a favorecer la realización de primarias (abiertas o cerradas) o de convenciones. En trece países la democracia interna es obligatoria para la selección de candidaturas, mientras que en nueve también lo es para la designación de dirigentes.

La mayoría de países han tramitado reformas orientadas a regular las elecciones internas, aunque con diferencias en los mecanismos empleados, en el grado de obligatoriedad de su cumplimiento y en el papel de la autoridad electoral con respecto al proceso de selección interna, así por ejemplo, Honduras (1985-1989), Colombia (1994), Paraguay (1996), Chile (1996), Costa Rica (1996), Panamá (1997), Uruguay (1996), Bolivia y Venezuela (1999), Argentina (2002, 2005, 2009), Perú (2003), República Dominicana (2004) y Ecuador (2008). En Argentina, Honduras, Panamá, República Dominicana, Ecuador y Uruguay, la ley obliga a los partidos a realizar las internas de manera simultánea, mientras que en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú y Venezuela no existe esta exigencia, siendo optativo para los partidos llevarlas a cabo. En Perú se fija que, en caso de que el partido decida realizar primarias, debe celebrarlas por lo menos 210 días antes de los comicios. En cuanto a la financiación, sólo en Colombia, Panamá y Perú se establece que el organismo electoral otorgue dinero a los partidos políticos para la realización de las internas.

En los casos de Honduras, Colombia y Uruguay, los organismos electorales deben participar activamente en la organización de las primarias partidistas. En otros casos, se estima que la elección de las candidaturas es un ejercicio sujeto al principio de autorregulación y autogestión de los partidos, por lo que las autoridades electorales juegan un papel más distante, como en Chile, donde la elección de un candidato debe ser supervisada por un fedatario público

designado por la autoridad electoral; en Nicaragua, donde el Consejo Supremo Electoral arbitra los conflictos internos por solicitud de las partes; en Panamá, donde el Tribunal Electoral envía delegados para mediar en caso de que los partidos lo soliciten, pero no tiene jurisdicción sobre los procesos internos; y en Costa Rica, donde el Tribunal Supremo de Elecciones actúa solo a gestión de parte para dirimir conflictos.

Candidaturas independientes

En relación con el poder de los partidos en la definición de las candidaturas, a nivel presidencial, ocho países (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela) reformaron sus legislaciones para permitir las candidaturas independientes, sea en carácter personal o como agrupaciones políticas no partidistas. Otros diez países de la región mantienen el monopolio de la representación política en los partidos, si bien en algunos casos se da solamente en el nivel de candidaturas presidenciales y de diputados (Zovatto y Orozco Henríquez, 2008, p. 182).

Transfuguismo político

Uno de los temas que mayor discusión ha generado en la cotidianeidad política latinoamericana es el referente al transfuguismo político. Sin embargo, solamente en Bolivia, Ecuador y Brasil existen consecuencias para el legislador tránsfuga, hasta el punto de perder su credencial.

2.2.6 En síntesis

América Latina ha mostrado una constante actividad de reforma electoral después de la Tercera Ola de la Democratización. Muchos cambios se han sustentado en el objetivo de mejorar la participación y la representación, pero con resultados que todavía son discutibles. Las reformas vinculadas al sistema de elección presidencial tienden hacia la concentración del poder y el incremento del personalismo político, sobre todo si se observa el notable movimiento hacia la reelección. Respecto de las elecciones legislativas, sigue prevaleciendo la propensión a una mayor proporcionalidad, mientras la mayoría de reformas se han producido para incluir el voto preferencial, el voto en el extranjero, la inclusión de las minorías y cuotas de género.

En diversos estudios comparados sobre reformas electorales (Nohlen, 1993 y 2012a; García Díez, 2006; Zovatto, 2008; Zovatto y Orozco, 2008; Gutiérrez y Zovatto, 2011) llama la atención los elevados niveles de convergencia entre los regímenes electorales latinoamericanos. Ello a pesar de que la región parece

mantener el ritmo vertiginoso de reformas que le ha caracterizado en las últimas tres décadas. En general se suelen utilizar expresiones semejantes a "oleadas de reformas", en referencia a cómo, los países parecen emular o aprender de las experiencias de los otros. Desde la teoría utilizada en esta investigación, para que opere la convergencia es necesario que previamente existan mecanismos de difusión. El siguiente capítulo se plantea el objetivo de explicar el aporte que realizan los organismos electorales a esas tendencias de difusión y convergencia de reformas. Es decir, abrir la caja negra del porqué se tiende a cierta uniformidad o comunidad de soluciones frente a los dilemas del juego electoral.

CAPÍTULO 3

DIFUSIÓN Y CONVERGENCIA EN LAS REFORMAS ELECTORALES

CAPÍTULO 3. DIFUSIÓN Y CONVERGENCIA EN LAS REFORMAS ELECTORALES

El capítulo tercero se ocupa de dilucidar cómo los organismos electorales se convierten en agentes de difusión. Para ello es necesario explicar las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos que les permiten actuar como promotores y facilitadores de la difusión, y describir las organizaciones internacionales que agrupan a los organismos electorales latinoamericanos propiciando el intercambio y aprendizaje mutuo.

El análisis se puede dividir en dos ámbitos: 1) el nacional, donde los organismos electorales cuentan con mecanismos formales e informales para impulsar una reforma electoral y, 2) el internacional, donde los organismos electorales entran en contacto con algunas experiencias de otros países que de alguna manera deciden incorporar en sus propuestas de reforma electoral. Este capítulo, por ende, se dedica a estudiar la capacidad de los organismos electorales para propiciar reformas (sección 3.1) y los espacios de intercambio internacional entre organismos electorales que facilitan la difusión (sección 3.2).

3.1 Los organismos electorales como agentes de difusión

En diversos estudios comparados sobre reformas electorales llaman la atención los elevados niveles de convergencia entre los regímenes electorales latinoamericanos (Nohlen, 1993 y 2012; García Díez, 2006; Zovatto, 2008; Zovatto y Orozco, 2008; Gutiérrez y Zovatto, 2011). Ello, a pesar de que la región mantiene un ritmo vertiginoso de reformas electorales característico de las últimas tres décadas. En general, se suelen utilizar expresiones como "oleadas de reformas", en referencia a cómo los países parecen emular o aprender de las experiencias de los otros[49].

[49] Es importante recalcar que no todo cambio normativo obedece a procesos de reforma, pues en algunos casos han sido los jueces, y no los congresistas, quienes en ejercicio de funciones de control de constitucionalidad han modificado ciertos aspectos del régimen electoral; por ejemplo, en Costa Rica(2003), Nicaragua (2006) y Honduras (2015) se admitió la reelección a partir de resoluciones jurisdiccionales, o en El Salvador (2011) los jueces constitucionales suprimieron las listas bloqueadas y cerradas. Ello propicia

Hasta el momento no se ha utilizado la teoría de la difusión para estudiar las reformas electorales ni se ha explicado cómo opera la difusión mediante canales institucionalizados. Aunque existe cierta trayectoria investigadora sobre reformas electorales en perspectiva comparada, se han dado por sentados los mecanismos que permiten la convergencia regional, pero sin intentar describirlos.

La teoría de la difusión plantea que la convergencia en materia de decisiones políticas no es resultado de un descubrimiento simultáneo, endógeno e independiente de determinada solución en varios sitios (explicaciones de abajo hacia arriba) ni de una imposición unilateral de un país sobre otros (explicaciones de arriba hacia abajo); sino que las políticas se difunden horizontalmente, es decir, que las decisiones sobre políticas realizadas en un país influyen en las determinaciones de otros países, lo que da por resultado la adopción de la misma medida en varios lugares (Gleditsch, 2002; Pevehouse, 2002).

En el caso de las reformas electorales latinoamericanas, esta investigación sostiene que los organismos electorales juegan un papel de gran relevancia para la difusión internacional de reglas, pese a que aún no ha sido adecuadamente explorado. Es importante explicar el aporte de los organismos electorales a esas tendencias de difusión y de convergencia de reformas, lo cual equivale a abrir la caja negra de porqué se tiende a cierta uniformidad o comunidad de soluciones frente a los dilemas del juego electoral.

Los organismos electorales no sustituyen a los parlamentos en su función formal de promulgar leyes, pero sí pueden colaborar e incidir en los procesos de reforma electoral. No los sustituyen, pues la potestad de legislar corresponde de manera exclusiva al parlamento por ser el órgano que manifiesta de forma más directa y cabal el principio de representación política mediante el cual una comunidad se impone reglas a sí misma. Pero los organismos electorales, a partir de su competencia técnica y su independencia de criterio, pueden ser un eficiente colaborador de la función legislativa en materia electoral. Reconocer el papel protagónico y necesario de las élites parlamentarias en los procesos de reforma electoral, por ende, no contradice la posibilidad de que los organismos electorales generen insumos útiles para la deliberación y decisión legislativa[50].

una discusión teórica en tanto la judicatura tiene un sustrato aristocrático, pues salvo casos muy puntuales, los jueces carecen de legitimidad democrática, mientras que la ley debería provenir de la expresión popular a través de sus representantes (Linares, 2008; Feoli, 2015).

[50] Las élites parlamentarias son los actores protagónicos de las reformas constitucionales y legales. Como derivación de la teoría democrática liberal clásica, particularmente del principio de división de poderes postulado por Montesquieu, corresponde a los parlamentos llevar a cabo los procedimientos de reforma en atención a su sustrato representativo y a su carácter de liberativo (Tudela Aranda, 2008). Excepcionalmente, como derivación del

3.1.1 Tratamiento especial de las normas electorales

Todas las constituciones latinoamericanas contienen normas relativas a los organismos electorales, con la única excepción de Argentina. Los textos constitucionales comprenden reglas sobre las características del organismo electoral, sus funciones y los requisitos para el nombramiento y remoción de sus miembros, con la salvedad de las constituciones de Guatemala y de República Dominicana, donde lo electoral se toca superficialmente.

En cuanto a la reforma de las normas legales que rigen la contienda electoral, sea en forma de leyes electorales o leyes de partidos políticos, existen disposiciones especiales tanto de índole procesal como temporal. Las normas electorales suelen estar protegidas por exigencias de un quórum calificado y consultas previas de constitucionalidad para su reforma, así como de restricciones a su modificación en períodos cercanos a los comicios.

En Chile, a las leyes electorales se les califica como leyes orgánicas constitucionales. De manera similar, en Guatemala y Nicaragua se les considera como leyes constitucionales y en Colombia, leyes estatutarias. En estos casos, la reforma electoral exige mayorías legislativas calificadas similares a la enmienda constitucional y la aprobación del tribunal constitucional. En Ecuador y en Panamá las reglas electorales reciben el trato de leyes orgánicas, por lo que su reforma requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los legisladores. En Uruguay la reforma de la ley de registro cívico o de elecciones necesita aprobación de dos terceras partes de cada cámara legislativa. En Argentina, la reforma electoral exige mayoría absoluta en las dos cámaras legislativas.

En cuanto a las restricciones temporales de la reforma, en México se requiere que se promulgue al menos noventa días antes del inicio del proceso electoral. En Venezuela, tal restricción se extiende a los seis meses anteriores a la fecha de los comicios. En Brasil, toda modificación a la ley electoral entrará a regir un año después de promulgada. Otros países, como Guatemala, entienden los principios de irretroactividad de la ley electoral y de contienda bajo reglas ciertas, en el sentido de que una vez realizado el acto de convocatoria de los comicios por parte del organismo electoral, no les será aplicable ninguna reforma electoral aprobada posterior a ese momento.

---

principio de soberanía popular, en varios países la ciudadanía podría asumir funciones legislativas por las vías de la democracia directa o de la iniciativa ciudadana. Sin embargo, ello no menoscaba el rol ordinario de los parlamentos como entidades generadoras de normas jurídicas de carácter general.

3.1.2 Mecanismos directos de incidencia

En torno a la función legislativa del Estado, los organismos electorales latinoamericanos suelen tener facultades reglamentarias, interpretativas, de iniciativa legal y de veto sobre las reformas electorales. Tratándose de reforma electoral, las normas gozan de mayor aceptación y legitimidad cuando provienen de un ejercicio deliberativo amplio, participativo y plural, donde los diferentes puntos de vista de la sociedad se expresan democráticamente en las posiciones que cada integrante del Parlamento defienda, desde diferentes partidos y puntos de vista. Un partido político estará más dispuesto a atenerse a las normas de la competencia electoral si ha tenido oportunidad de participar en su creación (Buquet, 2007; Remmer, 2008).

Iniciativa legislativa

La iniciativa legislativa o posibilidad de promover las reformas electorales que se estimen pertinentes, es una facultad frecuentemente conferida a los organismos electorales latinoamericanos. En Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela, los organismos electorales pueden proponer al Congreso los proyectos de ley referentes a materia electoral que estimen pertinentes.

El caso de Panamá resulta paradigmático en cuanto a la capacidad de liderazgo de un organismo electoral para impulsar reformas electorales. Según el artículo 142 de la Constitución Política, entre los objetivos del Tribunal Electoral se incluye el de mejorar la política electoral por medio de la evaluación continua de los comicios una vez que estos concluyen, de forma que se subsanen las deficiencias o los vacíos que puedan existir, para lograr contiendas electorales con altos estándares de calidad, transparencia y credibilidad. Por ende, el Tribunal Electoral asume la tarea de liderar la discusión sobre las reformas necesarias una vez pasados los comicios, aunque finalmente quienes deciden qué se convertirá en ley son quienes integran el Parlamento (Brown Araúz, 2010).

Bajo la premisa de que la legislación electoral requiere constante actualización, durante los últimos treinta años el Tribunal Electoral ha logrado institucionalizar el proceso de reforma electoral mediante la instalación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, la cual se integra mediante decreto del organismo electoral con representantes de los partidos políticos, la sociedad civil y la academia. Inmediatamente después de cada proceso electoral, la Comisión se dedica a analizar todo el ciclo comicial prestando particular atención a los problemas, quejas y observaciones de los diferentes actores, así como a revisar las tendencias e innovaciones de los regímenes electorales extranjeros, a fin de

presentar al parlamento el proyecto de ley con las reformas necesarias para el siguiente ciclo electoral.

Formalmente, la Comisión se constituye por medio de un decreto emitido por el Tribunal Electoral, en el cual se estipula expresamente el mandato de asistir al Tribunal en la preparación del proyecto de ley de las reformas electorales para las siguientes elecciones generales. La duración de la Comisión es quinquenal y sus miembros se comprometen a participar en los debates que se lleven a cabo en el parlamento durante la discusión del proyecto de ley, así como en las actividades posteriores de evaluación y consultas que requiera el Tribunal Electoral. La Comisión es presidida por los magistrados del Tribunal Electoral.

La integración de la Comisión incluye a diferentes actores interesados en el régimen electoral, con lo cual se obtienen consensos que faciliten la aprobación legislativa. Los miembros se dividen en dos categorías, los que tienen derecho a voz y voto y aquellos con derecho a voz. Los miembros con derecho a voz y voto son el Tribunal Electoral, los partidos políticos legalmente constituidos y el Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales (constituido por cuatro representantes: uno del área académica designado por las universidades, uno por las organizaciones no gubernamentales, uno por los gremios de la empresa privada y uno por los gremios de los trabajadores).

El abanico de miembros con derecho a voto es más amplio, pues en cada nueva integración el Tribunal Electoral ha procurado incluir a actores políticos con capacidad de aportar a la discusión e impulso de esta. Según el Decreto 43 del 11 de diciembre de 2014 se consideran miembros con derecho a voz el Órgano Ejecutivo, la Asamblea Nacional, la Fiscalía General Electoral, la Defensoría del Pueblo, el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, la Asociación de Parlamentarias y ex Parlamentarias, el Frente Nacional para la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales, el Foro de las Juventudes, el Foro de las Etnias Indígenas, los partidos políticos en proceso de formación. También es miembro con derecho a voz el Director Nacional de la Organización Electoral del Tribunal Electoral, quien funge como Secretario de la Comisión.

El trabajo de la Comisión recibe el apoyo de un cuerpo técnico asesor constituido por funcionarios electorales, incluyendo al Centro de Estudios Democráticos (CED) del Tribunal Electoral. Además, el Tribunal Electoral suele involucrar a instituciones internacionales que aportan una visión neutral, crítica y comparada. Entre esas instituciones, por ejemplo, se ha contado con la asistencia técnica del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (CAPEL), del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), del Centro Carter y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En 1992, la primera Comisión Nacional de Reformas Electorales logró eliminar la restricción de que los partidos políticos en formación solamente pudieran inscribir adherentes durante los primeros cuatro meses del primer semestre de cada año. Además, se establecieron normas para el funcionamiento del Cuerpo de Delegados Electorales y para que las entidades estatales pusieran a disposición del Tribunal Electoral sus flotas vehiculares para los procesos electorales.

Durante la reforma electoral de 1993 se estableció la boleta única de votación, se extendió de cuatro a seis meses el plazo antes de una elección para que los funcionarios que aspiran a un cargo de elección popular se separen de sus puestos, se reglamentó la elección de alcaldes, se suprimió la facultad del Tribunal Electoral para anular elecciones de oficio y se estableció que desde seis días antes de la elección y hasta la proclamación del presidente, la Fuerza Pública pasaría al mando del Tribunal Electoral.

La reforma electoral de 1997 estableció la obligatoriedad de realizar primarias para designar los candidatos presidenciales, se estableció la cuota del 30% de participación de las mujeres en candidaturas, se creó el Consejo Nacional de Partidos Políticos y se incluyó el subsidio estatal directo a partidos políticos y candidaturas independientes.

En la reforma electoral de 2002 se estableció la obligatoriedad de registrar las contribuciones privadas que reciban partidos políticos y candidaturas independientes y se crearon los juzgados penales electorales para garantizar la doble instancia.

La reforma electoral de 2006 reguló el cambio de residencia electoral y el voto por correo certificado de los panameños residentes en el extranjero. Además, se dispuso la exclusión del padrón electoral de quienes no acudan a las urnas en más de tres comicios consecutivos, a la vez que fueron incorporados el voto hospitalario y el carcelario para los detenidos preventivamente.

La reforma parcial de 2007 configuró la competencia territorial de los juzgados penales electorales y las respectivas fiscalías dividiendo el país en distritos judiciales. Además, se dispuso que el pleno del Tribunal Electoral es competente para juzgar a los funcionarios con mando y jurisdicción a nivel nacional que incurriesen en delitos electorales.

Las diversas reformas promovidas por la Comisión establecida en 2010 fueron bloqueadas por el gobierno de turno, lo que impidió su aprobación. Pero el proyecto de 2012 fue asumido por la Comisión que comenzó a trabajar en 2015 como base de discusión.

Capacidad de veto

El veto es un mecanismo bastante común en los países latinoamericanos mediante el cual los presidentes contrarrestan el poder de los parlamentos, rechazando o formulando observaciones a un proyecto de ley, ante lo cual los legisladores se ven obligados a obtener mayorías calificadas para revertir el veto presidencial (Zovatto y Orozco, 2008, p. 35). Se trata, esencialmente, de un control político, por lo que el presidente no tiene más que formular objeciones de oportunidad o de conveniencia al proyecto para complicar su trámite. En algunos países existe un veto por inconstitucionalidad que obliga someter el proyecto a conocimiento del órgano de justicia constitucional correspondiente.

Los vetos pueden ser totales o parciales. En el segundo caso el presidente puede devolver al congreso la parte del proyecto con el cual disiente, mientras publica el resto con el que está de acuerdo. El efecto más importante de este mecanismo consiste en que mientras el parlamento no supere el veto presidencial no se podrá promulgar la legislación. Los vetos se consideran débiles cuando para superarlos se exige únicamente la mayoría absoluta y se consideran fuertes cuando se exige una mayoría calificada (Shugart y Mainwaring, 2002, p. 56).

Ahora bien, en Latinoamérica es posible encontrar el caso de que el régimen jurídico confiera a los organismos electorales capacidad de veto contra proyectos de reforma electoral. En tal caso, el organismo electoral asume prerrogativas extraordinarias para controlar la función legislativa, que en la visión clásica corresponderían de manera exclusiva al Poder Ejecutivo. Por disposición constitucional, la Asamblea Legislativa de Costa Rica está obligada a consultar la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones sobre cualquier proyecto de ley relativo a la materia electoral, y para apartarse de su criterio se exige el voto de dos terceras partes del total de parlamentarios. Aún y cuando el parlamento reuniera esa mayoría calificada, la reforma no puede convertirse en ley dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a una elección.

Asesoría técnica

Dada la importancia de los organismos electorales en los sistemas políticos latinoamericanos y en consideración a su competencia técnica, es frecuente que se les involucre durante el trámite legislativo propiamente dicho, a fin de brindar asesoría y acompañamiento técnico. Ello en nada demerita el papel fundamental de la integración parlamentaria en su función legislativa, pero es normal que se acuda a criterios de especialistas cuando sea menester dictar normas sobre materias de cierta complejidad. Entre las múltiples formas que puede asumir la asesoría y acompañamiento técnico, cabe citar no solo la atención formal de consultas

que por ley deba realizar el órgano legislativo, sino también la comunicación de jurisprudencia electoral al parlamento, la atención de consultas desde comisiones legislativas, el apoyo de la reforma en foros políticos o la intervención de los jerarcas electorales en el seno legislativo (Brenes Villalobos, 2013, p. 53).

En algunos casos, el plenario o la comisión legislativa pueden invitar a los organismos electorales a participar en las sesiones dedicadas a la reforma electoral. Este acompañamiento, simultáneo al proceso de deliberación legislativa, requiere cierta formalidad, pues aun cuando las sesiones fueran públicas, la función asesora requiere algo más que el permiso para asistir a ellas. Es necesario que los funcionarios electorales cuenten con autorización para hacer uso de la palabra en las sesiones y responder a consultas de los parlamentarios de manera verbal y por escrito, cuando así se les requiera. Los funcionarios electorales, a su vez, cumplen una función de observadores que dan seguimiento al proceso deliberativo.

En algunos casos la asesoría es circunstancial y puntual, como cuando el plenario o la comisión legislativa convocan al organismo electoral a participar en determinada sesión para discutir un punto específico, o cuando de manera voluntaria o preceptiva se le consulta su criterio sobre algún proyecto de ley. Pero también puede darse que la asesoría adquiera cierta continuidad durante el trámite legislativo, que puede durar semanas, meses o años. En este caso, el organismo electoral debe designar a los funcionarios que le representarán en las sesiones legislativas.

La posibilidad de que funcionarios electorales brinden asesoría y acompañamiento técnico al órgano legislativo puede derivar de disposición legal expresa, o bien, por invitación del propio parlamento. Parece ser más frecuente lo segundo, sin embargo la tendencia apunta a incluir a los organismos electorales como asesores técnicos en los procesos de reforma electoral, como en los casos de Panamá o de Costa Rica.

En el caso costarricense, el Código Electoral de 1953 contemplaba, entre las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones la de "colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre materia electoral" (artículo 19 inciso f), ello además del ya comentado poder de veto que tiene origen constitucional (artículo 97 constitucional). El Código Electoral de 2009 da un paso más al incluir entre las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones la de "promover las reformas electorales que estime necesarias y colaborar en la tramitación legislativa de los proyectos relacionados con esa materia" (artículo 12 inciso m). Ello explica la activa participación del TSE en las sesiones legislativas para la reforma electoral de 2009, mediante la presencia permanente de funcionarios electorales que actuaron como asesores técnicos.

3.1.3 Mecanismos indirectos de incidencia

Facultades reglamentarias

Casi todos los países han otorgado al organismo electoral la atribución de dictar los reglamentos necesarios para aplicar la ley electoral. Mientras desde la década de 1930 la ley autoriza a la Corte Electoral de Uruguay a dictar las disposiciones necesarias para su eficaz cumplimiento, casi todos los demás países siguen esa fórmula, con la única excepción de Argentina donde la función reglamentaria en materia electoral la ejerce el Poder Ejecutivo.

Los reglamentos son normas jurídicas de aplicación general supeditadas únicamente a la Constitución y a la ley. Desde el derecho administrativo se sostiene que la potestad reglamentaria es una atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas. Una vez dictada, la norma reglamentaria obliga tanto a los administrados (sean candidatos, partidos políticos, instituciones públicas, empresas privadas, organizaciones no gubernamentales, observadores internacionales o ciudadanía en general), como al propio organismo electoral que la dicta.

La potestad reglamentaria abarca el más amplio espectro de asuntos sometidos a la administración electoral, por lo que puede referirse a la escogencia y definición de las reglas básicas del juego electoral, la competencia electoral, la distritación, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea o el umbral, así como la organización y administración de las elecciones, el registro de electores, la inscripción de candidaturas, el financiamiento partidario, el diseño de las papeletas, los organismos electorales, las formas de voto, la regulación de encuestas, los procedimientos de impugnación, entre otros temas.

La función reglamentaria no modifica la ley formalmente, pero cuando un organismo electoral incluye una innovación vía reglamento sin que ello transgreda los límites del principio de legalidad, puede ocurrir que a futuro la innovación venga a ser incorporada en la propia ley. Se trata, en tal caso, de una influencia indirecta sobre la creación legislativa, propiciada por la actitud proactiva del organismo electoral. Claro que la proactividad del organismo electoral se verá confinada en la medida en que la ley electoral tienda a ser muy reglamentista. Es decir, ante un marco legal laxo y escueto, el organismo electoral tendrá mayor libertad de ejercer esa facultad reglamentaria, mientras que cuando la legislación es abundante y detallista los espacios para la innovación reglamentaria se limitan considerablemente. En contextos de poca confianza hacia los organismos electorales, la legislación tenderá a ser más reglamentista a fin de dejar menos margen a los funcionarios electorales.

En cualquier caso, el reglamento constituye una norma secundaria y complementaria de la ley. Debido al postulado jurídico de sumisión absoluta del reglamento a las leyes promulgadas por el parlamento, el ejercicio de la facultad reglamentaria por parte de los organismos electorales está sujeto a control de legalidad y de constitucionalidad. La misma lógica de primacía de la ley sustentada en el carácter representativo del parlamento sobre la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo aplica al organismo electoral. Por ende, cualquier norma reglamentaria de carácter electoral es susceptible de ser impugnada por quien la estime opuesta a disposiciones legales o constitucionales, ello a través de la jurisdicción electoral, la jurisdicción ordinaria o la jurisdicción constitucional, según corresponda.

Facultades jurisdiccionales

La realización de comicios requiere la existencia de mecanismos de control e impugnación de los actos electorales dentro de la vía administrativa. 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.

Cuando los organismos electorales tienen facultades jurisdiccionales, pueden incidir notablemente en el cambio legislativo. Como se mencionó en el capítulo segundo, una de las características más relevantes de la matriz latinoamericana de organización electoral consiste en asignar la justicia electoral a tribunales especializados, sean estos autónomos o insertos en la estructura del poder judicial. La jurisprudencia emanada de los organismos electorales constituye fuente de derecho por sí misma, a la vez que adquiere el mismo valor de la norma que aplica o interpreta e inclusive, en caso de ausencia de norma, se le atribuye rango de ley. En comparación con la ley, que tiende a evolucionar con cierta parsimonia, la jurisprudencia requiere brindar respuestas modernas y expeditas a la vida social, con lo cual se abre la brecha para las siguientes reformas legales.

La finalidad de la función jurisdiccional consiste en interpretar, integrar y delimitar el campo de aplicación del ordenamiento jurídico. Cuando hay reiteración en la forma de resolver asuntos similares, se va configurando la jurisprudencia en sentido estricto. El juez está obligado a interpretar la ley en dos supuestos: 1) cuando las normas son oscuras, omisas u obsoletas y 2) cuando no existe norma por aplicar para el asunto concreto. En el primer caso el legislador confía al juez la tarea de interpretar la ley siguiendo un criterio normativo, sociológico,

histórico y axiológico. En el segundo supuesto, la ausencia de norma no inhibe al juez de su obligación de dirimir el conflicto, por lo que debe acudir a los principios generales del derecho.

Facultades interpretativas

Vinculado con el ejercicio de la función jurisdiccional, algunos países otorgan a los organismos electorales facultades particularmente relevantes para interpretar las normas electorales. En Brasil, por ejemplo, el Tribunal Superior Electoral está autorizado por ley a aclarar cualquier duda referente a la interpretación y aplicación de las normas electorales. El Consejo Supremo Electoral de Nicaragua tiene la facultad de resolver conforme a las disposiciones de derecho común cualquier asunto que no esté previsto en la ley electoral. Por su parte, el Tribunal Electoral de Panamá interpreta y aplica privativamente la legislación electoral.

En el caso costarricense, la potestad de interpretación otorgada al Tribunal Supremo de Elecciones por la Constitución Política es de tal naturaleza que Sobrado González (2005) y Brenes Villalobos (2014) la definen como "facultad cuasi-legislativa". No se trata de una función propiamente jurisdiccional dirigida a dirimir un conflicto, sino que el organismo electoral asume una función característica del legislador para interpretar una norma mediante la emisión de un criterio que produce los mismos efectos generales y mantiene el carácter obligatorio propio de la norma legal interpretada.

El artículo 121 constitucional enumera las atribuciones que la Constitución asigna, de manera exclusiva, a la Asamblea Legislativa, entre las cuales destaca dictar las leyes, reformarlas, derogarlas y darles interpretación auténtica. La interpretación auténtica es una facultad que permite a los legisladores restringir o precisar el significado de una norma, siguiendo procedimientos análogos a los de reforma, pero sin modificar su texto. A diferencia de una reforma, la interpretación auténtica se incorpora a la norma legal existente sin alterar su texto ni derogarla. Ahora bien, el mismo numeral exceptúa a la materia electoral de la potestad legislativa de interpretación auténtica.

Consecuentemente, el artículo 102 inciso 3 de la Constitución Política asigna al Tribunal Supremo de Elecciones la función de "Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral". El Código Electoral de 2009, en su artículo 12 inciso c) agrega que corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, y sin perjuicio de las atribuciones de la Sala Constitucional en materia de conflictos de competencia, las disposiciones constitucionales y las demás del ordenamiento jurídico electoral, de oficio o a instancia del comité ejecutivo superior de cualquiera de los partidos políticos inscritos.

Tan extraordinaria facultad del organismo electoral para interpretar la ley e inclusive normas constitucionales ha generado algún conflicto, sobre todo con la jurisdicción constitucional, a la vez que ha propiciado un interesante debate académico que escapa de los objetivos de este trabajo (Mora y Cambronero, 2015). Sin embargo, cabe recalcar que esta potestad cuasi-legislativa del organismo electoral le coloca en condición de incidir, de manera indirecta, en el impacto inmediato y en la producción futura de legislación electoral[51].

3.1.4 Mecanismos informales de incidencia

Los mecanismos directos e indirectos de incidencia en la reforma son formales, en la medida en que se cimentan en normas que asignan a los organismos electorales determinadas competencias. Existe una mecánica o procedimiento a seguir para cualquier acción tendiente a presentar una iniciativa legislativa, vetar un proyecto o acreditar asesores ante una comisión legislativa, así como para dictar reglamentos, dictar sentencias o emitir una resolución interpretativa. Cada mecanismo exige determinada formalidad jurídica para producir efectos, directos o indirectos, sobre la creación normativa.

Aparte de esos mecanismos formales, los organismos electorales también cuentan con una serie de recursos informales para incidir sobre la reforma derivados de su condición de actor político. Se trata de un repertorio flexible que, a diferencia de los mecanismos formales, se caracteriza por dirigirse no tanto a la creación normativa, sino al entorno político y social a fin de persuadir y favorecer determinadas posturas. Son recursos flexibles, en tanto su utilización es enteramente discrecional por parte del organismo electoral, el cual les suele imprimir su particular sello. Si en lo atinente a mecanismos formales el elemento institucional resulta esencial, cuando se trata de recursos informales cobra mayor relevancia el carácter del actor político. Tanto la variedad como la intensidad con que se utilicen esas vías informales dependen de varios factores coyunturales como el prestigio del organismo electoral, la proactividad y creatividad política de los funcionarios electorales, la permeabilidad de los legisladores o la existencia de canales de diálogo con los demás actores políticos.

Entre este elenco de posibilidades, los organismos electorales pueden incidir en una reforma estableciendo contactos informales con las personas que integran el parlamento, a fin de allegar apoyos a su punto de vista. Se trata de una labor deliberativa y de persuasión fuera de los espacios formales de debate legislativo.

[51] Para Brenes Villalobos (2014, p.49): "La labor interpretativa del juez electoral puede convertirlo en legislador, toda vez que su ejercicio conlleva superar labores estrictamente de administración de procesos electorales o de resolución de conflictos electorales, para incidir en la creación o integración del derecho electoral".

Los jerarcas electorales, por ejemplo, podrían mantener reuniones con las distintas fracciones del parlamento y con líderes de los diferentes partidos a fin de aclarar dudas, generar consensos o acercar posiciones. En algunos casos, inclusive, podrían establecerse canales de diálogo con el Poder Ejecutivo, sobre todo si cuenta con potestades para convocar al parlamento, impulsar proyectos o colocar los proyectos de ley en posiciones ventajosas dentro de la agenda legislativa.

Otro recurso con que los organismos electorales cuentan, a fin de posicionar temas de la reforma electoral, es la promoción académica realizada desde sus institutos, escuelas y centros de promoción democrática. A través de estas unidades académicas, los tribunales electorales suelen organizar seminarios, congresos, coloquios, conferencias y cursos, a la vez que patrocinan publicaciones especializadas. Mediante esas vías es posible posicionar temas entre círculos profesionales, intelectuales y de influencia en el ámbito político.

Además, poco a poco los organismos electorales han ido profesionalizando sus estrategias de comunicación política. Su relación con los medios de comunicación pasó de ser totalmente intuitiva y artesanal, a estar respaldada por unidades de comunicación y oficinas de prensa. Los organismos electorales latinoamericanos suelen contar con estrategias para la producción de publicaciones, boletines virtuales, programas de radio y televisión, atención de redes sociales, así como para el entrenamiento de sus voceros. La realización de planes de comunicación y manuales de crisis para la atención mediática de los comicios es cada vez más generalizada. A partir de estos recursos, los organismos electorales pueden difundir sus posiciones sobre la reforma electoral entre toda la población. De esa manera, se procura generar apoyos en la opinión pública para reformas que se encuentren estancadas en el trámite legislativo.

Los organismos electorales de Perú constituyen un buen ejemplo del empleo de una estrategia de comunicación para impulsar una reforma electoral. Después de que en 1993 se fragmentara la función electoral en tres organismos, se pasó por períodos de profundos desencuentros entre el Jurado Nacional de Elecciones (JNE), la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC). Sin embargo, en los últimos años se ha logrado una mucho mejor relación entre los tres organismos, al punto que, de manera conjunta, han impulsado un paquete de reformas electorales que incluye una nueva Ley de Partidos Políticos, una nueva Ley de Participación y Control Ciudadanos, así como la reforma de la Ley Orgánica del Jurado Nacional de Elecciones y de la Ley de Radio y Televisión. Para ello, en primer término, las tres instituciones se comprometieron a promover una reforma electoral, elaboraron los proyectos de ley respectivos, en mayo de 2013 los presentaron al Congreso de la República y, a partir de esa fecha, además del diálogo con partidos y actores

políticos, han realizado eventos académicos, publicaciones y han atendido una intensa agenda de presencia en medios de comunicación para impulsar la reforma.

En síntesis, las facultades de los organismos electorales en materia legislativa podrían calificarse de accesorias, pero de ninguna manera son insignificantes pues, en algunos casos, las atribuciones conferidas constitucionalmente a los organismos electorales representan fronteras infranqueables para los parlamentos. La posibilidad real de difusión dependerá del particular diseño que le brinde al organismo electoral capacidad para incidir, formal o informalmente, en los procesos de reforma legislativa de su respectivo país. La capacidad de los organismos electorales como agentes de difusión internacional de reglas electorales puede reducir considerablemente los costos legislativos para encontrar soluciones frente a los dilemas del régimen electoral. La posición del organismo electoral puede ser favorable, adversa o indiferente frente a propuestas de reforma, en cada caso la estrategia y los mensajes son diferentes. Los distintos mecanismos directos e indirectos se suelen mezclar.

3.2 Los espacios institucionalizados de difusión

Esta sección se dedica a describir la conexión de los organismos electorales con redes internacionales de homólogos que facilitan la difusión por la vía de emulación y aprendizaje de experiencias y buenas prácticas externas. Nuestro interés se concentra en los foros de organismos electorales de la región latinoamericana. Los estudios sobre difusión reivindican y justifican la importancia de las regiones como unidades de análisis (Gleditsch y Ward, 2006). Lo que acontece en un país en términos de cambio institucional frecuentemente está influido por lo que están decidiendo sus vecinos. La teoría sobre difusión ofrece dos argumentos para considerar las regiones como unidad de análisis. En primer lugar, las regiones poseen dinámicas y procesos políticos particulares que son específicos a cada región (Weyland, 2004; Gleditsch y Ward 2006; Mainwaring y Pérez-Liñán, 2009). Por otra parte, el desarrollo político en un país puede tener un fuerte impacto en el régimen político de otros países de la misma región (Dobbin, Simmons y Garrett 2007, Norris 2013). Los enfoques centrados en un solo país sin tomar en cuenta el contexto regional pueden estar perdiendo información importante sobre insumos que generan impactos diversos en el sistema político interno por la vía de la difusión.

La evidencia empírica apunta a que la participación en organizaciones o foros regionales incrementa notablemente las posibilidades de difusión (Pevehouse, 2002b y 2005). Los foros institucionalizados facilitan la difusión, en la medida en que proveen oportunidades de aprendizaje a partir de las experiencias de los diferentes organismos electorales latinoamericanos. Las reglas adoptadas por

otros países resultan experimentos naturales de las cuales aprender, a través de una fuente razonable, viable y gratuita de información para escoger entre diferentes políticas. En su versión más racional, los agentes pasan revista a toda la información disponible y convergen en sus ideas acerca de los resultados esperados de ciertas medidas y, en consecuencia, adoptan decisiones similares, pero no necesariamente la difusión exige el apego a un paradigma de racionalidad tan exigente. Por su pertinencia para la región y sus aportes al proceso de reforma electoral costarricense de 2009, recalcaremos el papel del Protocolo de Tikal, del Protocolo de Quito y de Uniore, así como del aporte de IIDH/CAPEL, IDEA Internacional y la Fundación Konrad Adenauer para facilitar espacios de intercambio.

3.2.1 El Protocolo de Tikal

La Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal) constituye el primer foro regional de organismos electorales creado a nivel mundial. Durante la década siguiente al nacimiento del Protocolo de Tikal se generó toda una ola de creación de asociaciones regionales de organismos electorales. En el continente americano se constituyeron la Asociación de Organismos Electorales de América del Sur (1989), la Unión Interamericana de Organismos Electorales (1992) y la Asociación de Organismos Electorales del Caribe (1998). En Europa se creó la Asociación de Oficiales Electorales de Europa Central (1991), en África se creó la Asociación de Autoridades Electorales de África (1997), en Asia se constituyó la Asociación de Autoridades Electorales de Asia (1998). La tendencia a la cooperación regional entre organismos electorales continuó en el nuevo milenio[52].

[52] Durante el nuevo milenio se crearon otros espacios de intercambio regional entre organismos electorales latinoamericanos, entre los cuales cabe destacar al Consejo Electoral de Unasur, instancia sectorial de la Unión de Naciones Sudamericanas conformada por las máximas autoridades de los organismos electorales de los doce países miembros:

> Su consolidación refleja el interés de este organismo por contar con una instancia encargada de promover y fortalecer la democracia regional, y el compromiso de los países miembros para lograrlo. Así, el 24 de agosto de 2011 se suscribe la Declaración de Asunción, con la que finalmente se crea el Consejo Electoral de UNASUR. Dicho Consejo se guía por los principios del irrestricto respeto a la soberanía; autodeterminación de los pueblos; solidaridad; cooperación; paz; democracia; participación ciudadana; transparencia; pluralismo; respeto a los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes; y por los principios que inspiran el Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre Compromiso con la Democracia. (Soria Moya, 2014, p.11)

Esta asociación de organismos electorales centroamericanos y caribeños fue creada en 1985 para propiciar la información, la cooperación y la consulta entre sus miembros, sin que ninguna de sus recomendaciones tenga validez obligatoria en los respectivos países. Como consecuencia de su carácter no gubernamental, ni estas ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna. Desde sus inicios, la Secretaría Ejecutiva del Protocolo de Tikal fue asumida por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL), el cual jugó también un papel fundamental en la creación y consolidación del Protocolo de Quito, Uniore y la Asociación de Organismos Electorales del Caribe[53].

Forman parte del Protocolo de Tikal la Oficina de Elecciones de Antigua y Barbuda, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Tribunal Supremo Electoral de El Salvador, el Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, el Tribunal Nacional de Elecciones de Honduras, el Comité Asesor Electoral de Jamaica, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua, el Tribunal Electoral de Panamá, la Comisión Estatal de Elecciones de Puerto Rico, la Junta Central Electoral de República Dominicana y la Oficina Electoral de Santa Lucía.

Entre los objetivos del Protocolo de Tikal destacan fomentar la cooperación internacional para promover la democracia representativa, el voto libre, universal y secreto, así como los sistemas electorales eficientes y puros en sus respectivos países; consultar recíprocamente cualquier clase de problemas relacionados con los procesos electorales; intercambiar informaciones sobre estos y sobre el desarrollo de sus elecciones; propiciar la participación como observadores de los organismos miembros, a invitación del país sede de la elección, proporcionando las facilidades necesarias; y emitir recomendaciones de carácter general sobre tales asuntos. Asimismo, busca cumplir con el objetivo general de servir de instrumento en pro del perfeccionamiento de los sistemas electorales.

Su órgano superior es la Conferencia de Órganos Electorales que se reúne periódicamente en la fecha y lugar que cada Conferencia disponga para la celebración de la siguiente. La Conferencia es presidida por el Presidente o

[53] La creación de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe en septiembre de 1985 significa no solo la concreción del espíritu visionario de sus propulsores (entre quienes cabe destacar especialmente a dos ilustres guatemaltecos, el primer Director de CAPEL, Jorge Mario García La guardia y el entonces Presidente del Tribunal Supremo Electoral de este país, Arturo Herbruger), sino también el inicio de un fenómeno hoy en día extendido por la mayor parte de la geografía mundial, la conformación de instancias de encuentro e intercambio entre las autoridades electorales, que se han convertido en generadoras de flujos de cooperación horizontal mientras contribuyen destacadamente a la diversidad y profundización de la doctrina electoral de nuestros tiempos. (Thompson, 2010, p. 5)

funcionario electoral de más alta categoría en el país anfitrión, o quien lo sustituya en tales funciones y se integra con los delegados o representantes de los órganos electorales superiores que las componen. Estas reuniones constituyen un mecanismo para el diagnóstico y análisis de los problemas que enfrentan los tribunales electorales, concretando recomendaciones para su optimización a través de la cooperación entre los miembros.

En los primeros años del Protocolo de Tikal las misiones técnicas de observación electoral estaban en plena construcción y fueron considerables los esfuerzos por hacer crecer la confianza en las recomendaciones que podía realizar la comunidad electoral por medio de este mecanismo. De hecho, Centroamérica y el Caribe destacan todavía en el mundo por la cantidad de observaciones efectuadas y por su contribución a la creación de una forma distinta de conformar las misiones y de procesar la información. Más importante aún, que la observación tuviera un marco institucional, que lo da el propio Protocolo de Tikal y que en ese sentido procediera de la intención y el interés de quienes organizan elecciones y no de una agenda externa dependiente de intereses ajenos a la comunidad electoral.

3.2.2 El Protocolo de Quito

En agosto de 1989 durante la IV Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, celebrada en San José de Costa Rica, el IIDH/CAPEL lanzó la iniciativa de la constitución de una asociación análoga en América del Sur, la cual se materializó un mes después, en el primer encuentro de Organismos Electorales de América del Sur, auspiciado por el Tribunal Supremo Electoral de la República del Ecuador y CAPEL, con la firma del Acta Constitutiva de esa Asociación o Protocolo de Quito.

Forman parte del Protocolo de Quito la Cámara Nacional Electoral de Argentina, la Corte Nacional Electoral de Bolivia, el Tribunal Superior Electoral de Brasil, el Servicio Electoral de Chile, el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, el Consejo Nacional Electoral de Colombia, la Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia, el Consejo Nacional Electoral de Ecuador, el Tribunal Superior de Justicia Electoral de Paraguay, el Jurado Nacional de Elecciones de Perú, la Oficina Nacional de Procesos Electorales de Perú, la Corte Electoral de Uruguay y el Consejo Nacional Electoral de Venezuela.

Siguiendo el modelo del Protocolo de Tikal, el Protocolo de Quito se define como una asociación integrada por organismos electorales con fines de información, cooperación y consulta, sin que ninguna de sus resoluciones o recomendaciones tenga carácter obligatorio para sus respectivos miembros. Como consecuencia de la naturaleza no gubernamental de la Asociación, ni esta ni sus miembros pueden arrogarse representación nacional o internacional alguna.

Entre los objetivos de la asociación se incluyen los siguientes: 1) incrementar la cooperación de todos los organismos miembros. Con tal propósito se pondrá de relieve la necesidad de la vigencia democrática permanente en Sudamérica, a través del voto libre, universal y secreto. Asimismo, podrá sugerir la adopción de normas y procedimientos que tiendan al mejor perfeccionamiento de los procesos electorales que garanticen su absoluta nitidez y el respeto irrestricto de sus resultados; 2) impulsar el intercambio de información relacionada con los sistemas electorales de los países del área; 3) propiciar la participación de los representantes de los organismos miembros de la Asociación, como observadores de las elecciones a invitación del país donde estas se realicen; 4) formular recomendaciones en materia electoral, de carácter general, sobre asuntos que pudieren interesar a los organismos miembros, y 5) mantener relaciones de intercambio y cooperación con la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe.

Su órgano superior es la Conferencia de Organismos Electorales que se reúne periódicamente en la fecha y lugar que cada Conferencia disponga para la celebración de la siguiente. Es presidida por el Presidente o funcionario electoral de más alta categoría en el país anfitrión, o quien lo sustituya en tales funciones. Estará integrada por los delegados o representantes de los organismos electorales superiores que las componen.

Esta asociación, al igual que la de Centroamérica y el Caribe, tiene como propósitos el intercambio de información, la observación mutua de las elecciones y un régimen consultivo internacional que permita el perfeccionamiento de los sistemas electorales y la promoción de la democracia representativa, a nivel de institutos electorales, sin compromiso alguno para los gobiernos de la región. Se trata, pues, de una Asociación de entidades para auxiliarse recíprocamente en sus labores, sin detrimento de las leyes soberanas de cada país.

3.2.3 La Unión Interamericana de Organismos Electorales

En atención a las aspiraciones manifestadas en los acuerdos suscritos en la V y VI Conferencia del Protocolo de Tikal, en el Acta Constitutiva del Protocolo de Quito y en la "Declaración de Caracas" emanada de la II Conferencia de esta Asociación, en el sentido de integrar ambas asociaciones en una estructura de carácter interamericano, en 1991 se celebró en Caracas una reunión conjunta con el objeto de constituir la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE), como instancia de encuentro entre los organismos electorales de todo el continente. Además de los organismos parte de los Protocolos de Tikal y de Quito, también se adhirieron los organismos electorales de México, Canadá, Estados Unidos, Puerto Rico y la ONPE de Perú.

La Unión Interamericana de Organismos Electorales se define como una entidad no gubernamental, cuyas decisiones tienen el carácter de recomendaciones y orientaciones para los organismos que la integran. Entre los objetivos de UNIORE se incluyen: 1) incrementar la cooperación entre las Asociaciones que integran la Unión, así como entre los organismos electorales que forman parte de la Unión; 2) impulsar el intercambio de información relacionada con los regímenes electorales; 3) estimular la participación de representantes de los Organismos miembros, en calidad de observadores en los procesos electorales; 3) formular recomendaciones de carácter general a los Organismos miembros de la Unión; 4) promover sistemas electorales seguros, eficientes y democráticos en los cuales se garantice la emisión del voto en forma libre, universal y secretas, y; 5) proporcionar apoyo y asistencia, en la medida de sus recursos, a los organismos electorales que los soliciten.

El órgano superior de UNIORE es la Conferencia Interamericana de Organismos Electorales, integrada por los representantes de cada uno de ellos. Se reúne de forma ordinaria cada dos años y es presidida por el organismo electoral del país donde se realiza. La Secretaría Ejecutiva de UNIORE ha estado a cargo de IIDH/CAPEL desde su creación.

3.2.4 El Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Desde sus inicios IIDH/CAPEL ha ejercido la Secretaría Ejecutiva del Protocolo de Tikal (1985), del Protocolo de Quito (1989) y de UNIORE (1991). CAPEL constituye un Área Programática del IIDH que tiene el propósito de fortalecer los procesos democráticos del continente americano, privilegiando el fortalecimiento de los organismos electorales, a través de programas de asistencia técnica, de cooperación horizontal y de campañas cívicas para el desarrollo de una cultura política.

El IIDH/CAPEL ha propiciado espacios de intercambio entre organismos electorales que facilitan la cooperación horizontal y la difusión de buenas prácticas. Las conferencias de UNIORE y de los dos Protocolos de organismos electorales, propician el intercambio regional y el aprendizaje entre sus representantes en cada actividad. Asimismo, el IIDH/CAPEL logró mantener una producción literaria abundante para facilitar el estudio comparado de los regímenes electorales y la definición de nuevas líneas de acción, con publicaciones emblemáticas como la Serie Cuadernos de CAPEL o los Boletines Electorales. Además, ha ofrecido una serie de cursos especializados en temas de democracia y elecciones, participación política, sistemas electorales, reforma electoral, partidos políticos, gobernabilidad, participación ciudadana, entre otros, a la vez que se ha preocupado por facilitar el intercambio de información mediante recursos en su página web.

Para el momento en que se promulgó el Código Electoral costarricense de 2009, IIDH/CAPEL había llevado a cabo cerca de 469 proyectos en diferentes países de la región, destacó 220 misiones de observación de elecciones, brindó asistencia técnica especializada en 62 oportunidades a los diferentes organismos electorales y ejecutó 21 programas de educación cívica con miras al fortalecimiento de los valores democráticos y la participación política (IIDH/CAPEL, 2010, p. 50). El IIDH/CAPEL produjo numerosos insumos durante el largo proceso de reforma electoral que dio lugar al Código de 2009. Entre ellos cabe destacar el apoyo técnico brindado al Tribunal Supremo de Elecciones en el período 1998-2000 para la producción de un Código Electoral Tipo para América Latina, el cual constituyó uno de los textos de referencia con base en el cual el TSE elaboró un proyecto integral de nuevo Código Electoral que se entregó a la Asamblea Legislativa a inicios de 2001[54].

3.2.5 Otros foros de intercambio

Aparte de los mencionados espacios de intercambio, durante las últimas décadas han sido importantes las relaciones propiciadas por espacios académicos y cooperación bilaterales entre los propios organismos electorales. Las experiencias de cooperación horizontal son frecuentes y provechosas, debido a que frente a un desafío particular, un organismo electoral puede acudir a un homólogo que cuente con experiencia en ese ámbito.

Cabe destacar los espacios propiciados por otras instituciones que han ofrecido generosa colaboración a los organismos electorales. Tanto en la región, como en el caso costarricense, en particular, destacan los aportes de IDEA Internacional y de la Fundación Konrad Adenauer.

Con su sede central en Suecia y dos oficinas en América Latina, IDEA Internacional se ha destacado por su aporte a la generación de estudios comparados de escala global y regional, enfocados en los diferentes problemas transversales que enfrentan las democracias, tales como la regulación sobre el financiamiento de

[54] Rosales Valladares (2008):

> Este renovado, vigoroso y creciente protagonismo e iniciativa del TSE durante la década de 1990, tiene como una de sus cimas la presentación del proyecto de reforma integral al Código Electoral costarricense. Este proyecto, formulado con la colaboración del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) se fundamenta en una interpretación oportuna del TSE de algunos de los procesos o de las tendencias descritas en la introducción de este artículo, los cuales requerían de un replanteamiento o adaptación de las reglas del juego democrático–representativo a esas realidades del contexto político contemporáneo. (p.96)

la política o las tendencias regionales de la reforma electoral. Su literatura y los recursos que ofrece por Internet son destacables. Además, IDEA Internacional ha prestado colaboración organizando seminarios y ofreciendo conferencistas expertos en los temas que los organismos electorales le han requerido.

Desde la década de 2000, la Fundación Konrad Adenauer, con sede central en Alemania y representación en varios países de la región, ha prestado particular atención a los organismos electorales. En el caso centroamericano, la Fundación ha patrocinado encuentros periódicos de organismos electorales para discutir temas puntuales de interés común, como la educación en democracia, la comunicación política o la justicia electoral. Además, la Fundación ha patrocinado estudios, publicaciones y conferencias con expertos que aportan visiones comparadas.

CAPÍTULO 4

ACTORES Y CONTEXTO DE LA REFORMA

CAPÍTULO 4. ACTORES Y CONTEXTO DE LA REFORMA

El capítulo cuarto describe las principales funciones del Tribunal Supremo de Elecciones antes de la promulgación del nuevo Código Electoral de 2009. Se hace hincapié en el particular diseño derivado de la Constitución Política de 1949 y en el interés de crear un organismo electoral con garantías de independencia en el ejercicio de la gestión comicial, por medio de medidas como la carrera electoral y las disposiciones para el nombramiento no politizado de los magistrados. Además, se plantean las principales transformaciones experimentadas por la administración electoral costarricense antes de la reforma electoral de 2009.

4.1 La gobernanza electoral antes de la reforma

Esta sección tiene como objetivo describir el diseño de la gobernanza electoral en Costa Rica, entendida como la manera en que la gestión de elecciones interactúa con su contexto, así como señalar las principales transformaciones que ha experimentado en la década previa al Código Electoral de 2009. La sección se divide en tres partes. En primer término se señalan las dimensiones básicas de la administración electoral a fin de sentar algunas bases teóricas y conceptuales. Segundo, se explican las características generales de la administración electoral costarricense. Finalmente se describen los cambios contextuales que han incidido, a su vez, en las principales adaptaciones experimentadas por la administración electoral en la última década.

Como premisa, a partir de una perspectiva sistémica, se entiende que la administración electoral involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, el cual incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. La administración de elecciones, desde este punto de vista, puede analizarse como un componente, o subsistema, del sistema electoral en sentido amplio, como éste, a su vez, funciona dentro del sistema político. Consecuentemente, la administración electoral se encuentra inserta en una madeja de relaciones sistémicas[55].

[55] Cabe señalar que a diferencia de la teoría sobre los sistemas electorales que ha sido

4.1.1 Características de la administración electoral costarricense

El diseño de la administración electoral costarricense persigue, principalmente, garantizar la independencia, la imparcialidad y la profesionalización de los organismos de gestión electoral. Esa intencionalidad es evidente ya en la Constitución Política de 1949 y en el Código Electoral de 1952. Durante los años precedentes habían sido constantes las prácticas de fraude electoral, al punto que en 1946 se promulgó una ley electoral y en 1947 la oposición al Gobierno llevó a cabo una «Huelga de los Brazos Caídos» exigiendo garantías de pureza del sufragio. La Guerra Civil de 1948 estalló cuando el partido gobernante intentó anular los resultados válidos de las elecciones. El conflicto bélico duró tres meses, tras los cuales, bajo la administración de la Junta Fundadora de la Segunda República, se convocó una Asamblea Nacional Constituyente. Una de las principales preocupaciones de los diputados constituyentes fue diseñar un modelo de administración electoral que garantizara su independencia y competencia técnica.

La normativa constitucional confirió al Tribunal Supremo de Elecciones rango e independencia de los poderes del estado, lo cual era innovador en la legislación electoral comparada. El TSE asumió una posición análoga a la de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, convirtiéndose prácticamente en un cuarto poder. Al TSE se le encargó, de forma exclusiva e independiente, la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Para dotarlo de una base adecuada para la realización de sus funciones, se colocó bajo su dependencia al Registro Civil, institución que había sido creada en 1888 y que en lo sucesivo aportaría los insumos básicos para la elaboración del padrón electoral y del documento de identificación ciudadana utilizado en las votaciones. Además de sus funciones administrativas, al TSE se le dotó de facultades jurisdiccionales en materia electoral. Aparte del Registro Civil, los demás organismos electorales, entiéndanse las juntas electorales, también dependen del TSE[56].

---

meticulosamente elaborada mediante técnicas de análisis empírico (Lijphart, 1994), la administración electoral todavía aparece como un espacio enigmático y carente de información. En particular, la administración electoral costarricense ha sido estudiada desde perspectivas históricas (Molina y Lehoucq, 1999) o jurídicas (Hernández Valle, 2004; Sobrado González, 2005), pero solo recientemente empieza a estudiarse desde las ciencias políticas (Brenes Villalobos, 2014).

[56] El antecedente inmediato del Tribunal Supremo de Elecciones fue el Tribunal Nacional Electoral al cual la legislación electoral de 1946 había dotado de importantes atribuciones, aunque resultaran insuficientes para garantizar el respeto a los resultados de los comicios de 1948. Respecto de la ubicación del TSE en el esquema constitucional costarricense ver los artículos 9 y 99 de la Constitución Política. El régimen electoral costarricense contempla dos tipos de juntas electorales: (1) Las juntas cantonales, que son 81, una por cada cantón, y que colaboran en la distribución y recolección de material electoral, adecuación de los centros de votación e integración de las juntas receptoras

Entre los cánones del ejercicio del sufragio, la Constitución Política protege la autonomía de la función electoral, la obligatoriedad estatal de inscribir a los ciudadanos en el Registro Civil y de dotarlos de documento de identificación, la necesaria existencia de garantías de libertad, orden, pureza e imparcialidad por parte de las autoridades gubernativas, las garantías para facilitar el sufragio, la identificación del elector por medio de cédula con fotografía u otro medio técnico adecuado dispuesto por ley, las garantías de representación de las minorías, las garantías de pluralismo político y las garantías para la designación de autoridades y candidatos de los partidos políticos, todo ello según los principios democráticos y sin discriminación por género[57].

El régimen jurídico contiene múltiples mecanismos tendientes a garantizar la independencia del TSE, tales como: a) la declaratoria de elección realizada por el TSE no es impugnable ni siquiera ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia; b) para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea Legislativa debe consultar al TSE, la cual, para apartarse de su opinión, requeriría el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre materia electoral ante los cuales el TSE haya manifestado desacuerdo; c) las resoluciones del TSE no tienen recurso y únicamente se podría perseguir al juez electoral por el delito de prevaricato[58].

4.1.2 Facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas

Con la finalidad de garantizar la independencia, imparcialidad y profesionalización de la administración electoral, el TSE fue diseñado de manera tal que ejerce facultades administrativas, jurisdiccionales y cuasilegislativas de gran importancia con respecto a los Poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

Respecto del Poder Ejecutivo

Uno de los principales objetivos del diseño electoral costarricense fue dotar a la administración electoral de independencia suficiente en relación con Poder Ejecutivo. Ello responde a la experiencia histórica de mediados del siglo XIX y hasta la década de 1940, cuando fue frecuente la manipulación de las

de votos. (2) Las juntas receptoras de votos, que son tantas como lo determine el TSE para cada elección. Son las encargadas de recibir el sufragio y de realizar el conteo provisional, entre otras tareas.

[57] Ver artículo 95 de la CP.

[58] Ver artículos 10, 97 y 103 de la CP.

elecciones a favor de candidatos gubernamentales, especialmente en las elecciones presidenciales y legislativas de 1942, 1944 y 1946. La alternativa fue abandonar el modelo clásico europeo de organización electoral como facultad del Poder Ejecutivo. Entre las medidas tomadas en esa dirección merecen ser destacados tres aspectos: colocar al Registro Civil como órgano adscrito al TSE, otorgar al Tribunal potestad para emitir los reglamentos electorales y asignarle la potestad de asumir el mando de la Fuerza Pública en períodos electorales.

(a) Adscripción del Registro Civil al TSE: el Registro Civil, creado en 1888, fue colocado por la Constitución de 1949 bajo la dependencia del TSE. Entre sus funciones destacan llevar el registro de estado civil, formar las listas de electores, expedir los documentos de identificación de menores y mayores de edad, tramitar las gestiones de adquisición o pérdida de la nacionalidad costarricense. Está a cargo de una Dirección General y se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral. Al Departamento Civil le corresponde resolver las solicitudes de naturalización y expedir la Tarjeta de Identidad de Menores, además del registro de los hechos vitales y civiles (nacimientos, defunciones, matrimonios, adopciones, ocursos, divorcios, separaciones judiciales, naturalizaciones, entre otros), todo lo cual constituye la más importante base de información de la que se nutre el Departamento Electoral. A este corresponde la emisión de las cédulas de identidad y elaborar las listas de electores o padrón electoral. La Dirección General del Registro Civil asume directamente el registro de partidos políticos y la inscripción de candidaturas[59].

(b) Potestad reglamentaria del TSE: con sustento en varias normas constitucionales, el Código Electoral asigna al TSE la función de dictar los reglamentos de leyes que incidan sobre materia electoral, así como de cualquier organismo que se encuentre bajo su dependencia. De esa manera, se afirma el carácter extraordinario del TSE como cuarto poder, al suprimir al Poder Ejecutivo la posibilidad de influir en las elecciones mediante la emisión de reglamentos.

[59] La integración del Registro Civil al organismo electoral ha facilitado, entre otras cosas, contar con un documento único de identidad, con un registro electoral confiable que se actualiza automáticamente y se audita mensualmente y con niveles óptimos de cedulación y empadronamiento, que resulta asegurado con el modelo de inscripción electoral automática que se sigue. En un estudio realizado con base en una muestra de diecisiete países latinoamericanos durante la década de los ochenta, Pérez-Liñán (2001, 294) analiza 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.

(c) Mando de la Fuerza Pública en período electoral: atendiendo al pasado electoral costarricense, el constituyente de 1949 consideró necesario otorgar al TSE la función de dictar, con respecto a la Fuerza Pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas. Además, aunque en Costa Rica no existe ejército como institución permanente, en caso de que se haya decretado el reclutamiento militar, el TSE podría dictar medidas adecuadas para que no interfiera en el proceso electoral, garantizando a los ciudadanos la libre emisión de su voto[60].

Respecto del Poder Judicial

Aunque el Poder Judicial se considera un órgano fundamentalmente técnico, conformado en su jerarquía por magistrados designados por la Asamblea Legislativa, el diseño institucional costarricense incluye ciertas disposiciones tendientes a garantizar la independencia del TSE frente a aquel. Esto se evidencia en la identificación de los cargos jerárquicos, la irrecurribilidad de las resoluciones electorales y la ruptura del principio de universalidad jurisdiccional.

(a) Rango de los jerarcas electorales: el TSE se encuentra integrado por funcionarios llamados «magistrados», denominación también atribuida a los máximos jerarcas del Poder Judicial. Ello tiene más que un interés nominal, ya que produce una identidad en rango. Los magistrados del TSE gozan de las inmunidades y prerrogativas propias de los miembros de los Supremos Poderes y están sujetos a las mismas responsabilidades y condiciones laborales que los magistrados del Poder Judicial. Esa igualdad suprime cualquier supuesta subordinación que pudiera derivarse del hecho de que sea la Corte Suprema de Justicia la que designe a los magistrados electorales, según se explica más adelante. Entre otros requisitos, los magistrados del TSE deben poseer el título de abogado y haber ejercido la profesión durante diez años salvo en el caso de funcionarios judiciales con práctica judicial de al menos cinco años[61].

(b) Irrecurribilidad de resoluciones: como principio general de derecho público, todo acto jurídico estatal es susceptible de revisión en sede judicial. Sin embargo, las resoluciones del TSE no tienen recurso alguno por expresa disposición constitucional. Únicamente se podría acusar penalmente a los jueces electorales en caso de que dicten resoluciones contrarias a la ley o fundadas en hechos falsos,

[60] Véase el artículo 102, inciso 6, CP.
[61] Véase el artículo 100 de la Constitución Política. Los demás requisitos constitucionales para ser magistrado del TSE son ser costarricense por nacimiento, o por naturalización con domicilio en el país no menos de diez años después de haber obtenido la carta de naturalización; ser ciudadano en ejercicio y pertenecer al estado seglar.

pero ni en tales casos las resoluciones podrían ser modificadas por el Poder Judicial. Esto tiene acicate en la consideración del TSE como órgano jurisdiccional.

(c) Atribución de potestades jurisdiccionales: al Estado de derecho se le suelen atribuir cuatro funciones generales. La administrativa, manifestada en actos administrativos; la gubernamental, en actos de gobierno, la legislativa; en las leyes, y la jurisdiccional, en sentencias. En la lógica clásica del Estado de derecho, la potestad jurisdiccional del Estado debe estar concentrada en manos del poder judicial, para garantizar el criterio técnico, la independencia y la objetividad en el desempeño de aquella. No obstante, aparte de sus potestades propias como administración electoral, el diseño institucional costarricense otorgó al TSE facultades jurisdiccionales, con competencia excluyente en materia electoral, equiparables, consecuentemente, a las del Poder Judicial. El TSE es el órgano del Estado costarricense encargado de «decir el derecho» (juris-dictio) en materia electoral, es decir, de velar por el cumplimiento de la normativa electoral y de obligar a su acatamiento. Un claro ejemplo de esta potestad jurisdiccional deriva del artículo 102, inciso 5, de la Constitución Política que asigna al TSE la función de decidir en relación con toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas. La declaratoria de culpabilidad dictada por el TSE es causa de destitución e inhabilitación temporal para ejercer cargos públicos.

Respecto de la Asamblea Legislativa

El diseño institucional costarricense refleja también una clara intencionalidad de mantener al TSE alejado de los vaivenes propios la Asamblea Legislativa, órgano esencialmente político donde los partidos políticos deliberan y miden continuamente sus capacidades de decisión. Para proteger el carácter técnico del TSE y la necesaria equidad en la aplicación del régimen electoral, el diseño institucional costarricense le otorga facultades tales como la interpretación auténtica de la materia electoral, la obligatoriedad de consultarle en trámites de reforma electoral y la asesoría en dichos trámites.

(a) Interpretación de la materia electoral con carácter obligatorio: la Asamblea Legislativa tiene la potestad de interpretar las normas que integran el régimen jurídico, otorgando a esas interpretaciones carácter de obligatoriedad general. Sin embargo, se le exceptúa de ese ejercicio en materia electoral, pues en tal caso correspondería al TSE. Esta disposición es sumamente importante ya que otorga un peso muy significativo a las resoluciones del TSE que interpreten normas electorales (Sobrado 2005, p. 56)[62].

[62] Véase el artículo 121.1 de la CP.

(b) Consulta vinculante en materia de reforma: para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a materia electoral, la Asamblea Legislativa debe consultar al TSE y para apartarse de su opinión requeriría el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes. Dentro de los seis meses anteriores y cuatro posteriores a la celebración de una elección, la Asamblea Legislativa no puede convertir en leyes los proyectos sobre materia electoral ante los cuales el TSE haya manifestado desacuerdo.

(c) Asesoría en reformas electorales: el diseño institucional costarricense entiende al TSE como necesario colaborador en los proyectos de ley que incidan sobre materia electoral. Las reformas electorales deben ser aprobadas por el plenario legislativo, ya que está expresamente vedada la posibilidad de delegar esa potestad a las Comisiones Permanentes[63].

4.1.3 Mecanismo de nombramiento de los magistrados electorales

El TSE está integrado ordinariamente por tres magistrados propietarios y seis suplentes. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de elecciones presidenciales y parlamentarias se amplía con dos de sus magistrados suplentes para formar un tribunal de cinco miembros; también se amplía con ocasión de los comicios municipales. Son electos por el Poder Judicial, es decir, por el conjunto de veintidós magistrados que integran la Corte Suprema de Justicia. El nombramiento de magistrados del TSE requiere votación calificada de no menos de dos tercios del total de miembros de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados del TSE son designados por períodos de seis años y son reelegibles. Un magistrado propietario y dos suplentes deben ser renovados cada dos años. De esa manera, siempre se evita someter al TSE a períodos críticos de renovación y se protege el acervo de experiencia[64].

---

[63] Véase artículo 124 de la CP.

[64] Estos mecanismos han resultado sumamente eficientes para garantizar la estabilidad de los jerarcas del TSE. Los once magistrados electos a partir de la Constitución de 1949 han durado en su cargo un promedio de aproximadamente 12 años y medio. Los magistrados Sáenz Meza y Rodríguez Ulloa fueron los de mayor permanencia en el cargo, 27 y 24 años, respectivamente. Los períodos más cortos, 3 y 4 años, fueron los de las magistradas León Feoli y Fallas Madrigal, respectivamente, la primera por haber sido nombrada como magistrada de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y la segunda por no haber sido reelecta en su cargo. Seis de catorce magistrados tenían experiencia judicial previa a su nombramiento, mientras que tan sólo uno laboraba en el TSE. El resto provenían de diversas ocupaciones.

Si la regla general es la permanencia de los jerarcas del organismo electoral, el modelo de renovación escalonada facilita el acopio experiencial de los funcionarios electorales. Dado que el período de cada magistrado abarca dos años de diferencia con respecto a de los otros, se garantiza una sustitución paulatina, de manera tal que se evita defenestrar al TSE y se logra renovar el organismo electoral sin dilapidar la experiencia acumulada (Sobrado, 2008).

Tabla 4.1
Magistrados propietarios del TSE elegidos de 1949 a la fecha

Magistrado	Ocupaciones anteriores	Duración en cargo
Alfonso Guzmán León	Poder Judicial, cargos diplomáticos	16 años, 2 meses
Manuel Antonio González Herrán	Miembro del Consejo Electoral en la década de 1930, diputado constituyente de 1948	6 años
Francisco Sáenz Meza	Poder Judicial	27 años, 2 meses
Juan Rodríguez Ulloa	Redactor del Código Electoral de 1946, Diputado del Congreso 1942-1946	24 años
Manuel Yglesias Echeverría	Abogado litigante	15 años, 11 meses
Gonzalo Brenes Camacho	Abogado Patronato Nacional de la Infancia 1967-1970, Poder Judicial 1970-1985	8 años, 1 mes
Rafael Villegas Antillón	Funcionario del TSE desde 1955	13 años, 6 meses
Rafael Enrique Meza Chaves	Banco Nacional de Costa Rica 1959-1968, Poder Judicial 1969-1986	12 años, 9 meses
Oscar Fonseca Montoya	Poder Judicial 1961-1991	13 años, 8 meses

Magistrado	Ocupaciones anteriores	Duración en cargo
Anabelle León Feoli	Poder Judicial desde 1979	2 años, 5 meses
Olga Nidia Fallas Madrigal	Profesora en la Universidad de Costa Rica 1977-2005, cargos diplomáticos 1982-1990	3 años, 10 meses
Luis Antonio Sobrado González	Profesor Universidad de Costa Rica desde 1985, Procurador constitucional, Procuraduría General de la República 1993-1999	Activo desde 05/04/1999
Eugenia María Zamora Chavarría	OEA, Directora del Instituto Interamericano del Niño	Activa desde 06/09/2005
Max Esquivel Faerron	Profesor Universidad de Costa Rica desde 1996 Asesor Jurídico en la Defensoría de los Habitantes, 1993-1999 Defensor Adjunto en la Defensoría de la Habitantes, 1999-2005	Activo desde 17/07/2007

4.1.4 Profesionalización del organismo de gestión electoral: carrera electoral

Con el objetivo de profesionalizar la gestión electoral, los funcionarios del TSE se encuentran sujetos a un régimen particular de empleo público, ajeno a los vaivenes de la política, lo que favorece la estabilidad en el empleo, el resguardo de la experiencia y la especialización funcionarial. Todos los funcionarios electorales son nombrados por los magistrados del TSE y únicamente ellos pueden despedirlos. Aunque existe un Estatuto de Servicio Civil aplicable a los empleados del Poder Ejecutivo, las relaciones de empleo público del TSE se rigen de manera específica por su propia Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil, la Ley de Salarios y Régimen de Méritos del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil y su Reglamento Autónomo de Servicios.

4.1.5 Independencia presupuestaria

El diseño institucional contempla también medidas tendientes a garantizar la independencia presupuestaria del TSE. Según el trámite constitucional de elaboración presupuestaria, el TSE debe formular un anteproyecto que, como el de las demás instituciones públicas, es revisado por el Ministerio de Hacienda y aprobado por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, los gastos presupuestados por el TSE para dar efectividad al sufragio no pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo. En cuanto a su ejecución, tradicionalmente se creaba en el Presupuesto Nacional un Fondo General de Elecciones, mediante el cual parte del monto estimado en el Tribunal para atender la organización del proceso electoral se depositaba en una cuenta corriente, administrada por el propio Tribunal, y que posteriormente se liquidaba ante la Contraloría General de la República. Ello permitía a la administración electoral contar con una herramienta útil y flexible para enfrentar de forma expedita cualquier gasto necesario para la logística del proceso que se escapara de las previsiones estimadas en las partidas presupuestarias ordinarias[65].

No obstante, para las elecciones del año 2006 y el referéndum de 2007, el Ministerio de Hacienda no autorizó la creación del mencionado Fondo, aduciendo falta de norma expresa en la nueva legislación presupuestaria. En consecuencia, el presupuesto destinado a la organización de las elecciones se vio sometido a todos los trámites inherentes a las partidas presupuestarias ordinarias, lo que dificultó la toma de acciones para solventar cualquier gasto relacionado con la logística electoral[66].

En este contexto se enmarcan las discusiones sobre la autonomía financiera del Tribunal Supremo de Elecciones durante el proceso de reforma electoral que se analizará más adelante y que derivó en que el Código Electoral de 2009 incorporara una norma legal específica (artículo 25) que autoriza la creación de un Fondo General de Elecciones.

---

[65] La importancia de ese Fondo se ha puesto de manifiesto en situaciones de emergencia, como en las elecciones municipales de 2002, cuando debido a inundaciones producidas por un fuerte temporal fue necesario reprogramar los comicios en diez cantones para que se celebraran el segundo domingo de enero de 2003. Ello fue posible debido a la disponibilidad de recursos con que contaba el TSE para tomar medidas inmediatas. Por el contrario, en las elecciones de 2006 y el referéndum de 2007, el TSE ha debido tramitar transferencias presupuestarias que dependen enteramente de la voluntad del Poder Ejecutivo, lo que no sólo es inconveniente por la estrechez de los plazos del calendario electoral en situaciones de emergencia o en procesos consultivos, sino porque implica una grave amenaza a la efectiva independencia de la administración electoral.

[66] Véase el artículo 177 de la CP.

4.1.6 Transformaciones en la gobernanza electoral previas al Código Electoral de 2009

La administración electoral debe analizarse desde una perspectiva sistémica, tal y como lo plantea la noción de gobernanza, pues se encuentra inserta en un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, el cual incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones. De esa manera, el cambio de condiciones contextuales tales como el sistema de partidos, las exigencias en materia de control, la integración del TSE y la inclusión de nuevas elecciones, han propiciado cambios en la forma de administrar elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la interacción de los organismos electorales con otros actores políticos.

Cambios contextuales

La sociedad costarricense experimentó cambios importantes desde finales del siglo XX, algunos de los cuales se reflejaron en el entramado institucional. De particular importancia, por sus efectos sobre la administración electoral, cabe señalar las transformaciones en el sistema de partidos, la introducción de elecciones municipales y la aparición de las consultas populares. Adicionalmente, por no constituir un cambio voluntario por parte de la administración electoral y en la que interviene, principalmente, el Poder Judicial, cabe señalar los cambios en la integración del TSE[67].

Transformaciones en el sistema de partidos

El sistema electoral costarricense fue diseñado a partir de la premisa de partidos políticos con grandes estructuras organizativas. Tanto la Constitución Política de 1949 como el Código Electoral de 1952, surgen en un contexto donde el modelo de organización partidista predominante era el de «Partidos de Masas» caracterizados

[67] Aparte de esos aspectos, desde el último cambio de siglo la administración pública costarricense ha experimentado transformaciones significativas que inciden de diversas formas en la gobernanza electoral. Particularmente, ha tomado fuerza una corriente hacia la rendición de cuentas y al establecimiento de mayores controles (accountability) al poder público. La promulgación de normas tales como la «Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos», en 2001, o la «Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública», en 2004, han impulsado al TSE a incrementar los mecanismos de control interno, a modificar la planificación de procesos y a reestructurar la manera de organizar las elecciones. Pero además, ciertos sectores de la población asumen posiciones más críticas frente a la administración electoral y cuestionan determinados procedimientos, como fue especialmente palpable en las elecciones presidenciales de 2006 (Bou Valverde, 2006; Picado León, 2006).

por una estructura jerárquica, piramidal, disciplinada y rígida, que integraba a una burocracia con muchos militantes (Rosales, 2009; Alfaro Salas, 2011). Bajo tal supuesto, el Código Electoral involucró a los partidos políticos en labores esenciales para la administración de las elecciones. Por ejemplo, en su artículo 49 estableció que las juntas receptoras de votos estarían formadas por un elector delegado de cada uno de los partidos políticos inscritos en escala nacional que participaran con candidaturas inscritas. Durante muchas décadas ese modelo fue funcional. Sin embargo, ya para las elecciones nacionales de 2002 y 2006 fue evidente la enorme dificultad de los partidos para asignar delegados en las más de 6.000 juntas receptoras, ante lo cual el TSE tuvo que buscar alternativas para el funcionamiento de esos organismos.

Ello se explica, en parte, por la enorme diferencia entre los partidos costarricenses de hace seis décadas, con los actuales. Más que «Partidos de Masas», hoy en día se observa el predominio de modelos similares a los que Kirchheimer (1996) denomina «Partidos Catch-All» o «atrápalo-todo», o a los que Panebianco (1982) llama «Partidos Profesionales Electorales». Los partidos de masas costarricenses agotaron su edad de oro, han sufrido cambios debido al desdibujamiento de las líneas de división social en la sociedad de la posguerra civil, por lo cual, los partidos ya no están dirigidos a un grupo de interés en particular, sino que buscan atraer a distintas clientelas simultáneamente. Los partidos políticos costarricenses de la actualidad se caracterizan, en términos generales, por el papel central de los profesionales, por su papel electoralista con lazos débiles entre los miembros, por la preeminencia de una dirección personalista, por la dependencia hacia la financiación pública y de grupos de interés y por el papel secundario de la ideología en el mercadeo electoral[68].

[68] En las últimas elecciones de la pasada centuria fueron notorios algunos síntomas de desgaste en ese bipartidismo tradicional. Durante toda la segunda mitad del siglo XX la contienda electoral estuvo dominada por un bipartidismo estructurado sobre el clivaje político de la Guerra Civil de 1948, que agrupó al electorado en dos bloques: el liberacionista o socialdemócrata, en torno a la figura de José Figueres Ferrer, y el antiliberacionista o socialcristiano, de Rafael Ángel Calderón Guardia. Esos dos bloques se alternaron y se repartieron el poder en forma casi exclusiva durante cinco décadas. Sin embargo, en las elecciones de 2002 el Partido Acción Ciudadana (PAC) logró ubicarse como tercera fuerza política desafiando el modelo histórico. Durante el período 2002-2006, los escándalos de corrupción (caso Fischel-CCSS y caso Alcatel-ICE) ocasionaron el encarcelamiento preventivo de los expresidentes Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría, ambos del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), así como el cuestionamiento en medios de comunicación al expresidente Figueres Olsen del Partido Liberación Nacional (PLN). El panorama electoral lucía complicado para los dos partidos tradicionales frente a los comicios de 2006 hasta que la Sala Constitucional anuló una reforma constitucional de la década de los sesenta, con lo cual restableció la posibilidad de que expresidentes optaran a un segundo mandato pasados ocho años de

Nuevas elecciones municipales

Hasta los comicios de 2002, no había existido ninguna otra jornada electoral aparte de aquella en que se elegían los cargos nacionales. Las elecciones locales siempre fueron atraídas por el ciclo de las elecciones nacionales y, tanto para la administración electoral como para los partidos, sus gastos formaban parte de un mismo evento. Esta situación cambió a partir de la promulgación del Código Municipal, ley 7794 del 18 de mayo de 1998, al crearse nuevos cargos municipales de elección popular y romper con el anterior esquema de elecciones concentradas en una misma fecha; por lo cual, a partir de 2002 se trasladaron las elecciones de alcaldes, síndicos y concejales para el primer domingo de diciembre del año en que se realizaran las elecciones nacionales (Aguilar Herrera, 2006).

Adicionalmente, la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, ley 8173 de 2001, creó el cargo de intendentes de los Concejos Municipales de Distrito, quienes deben ser electos popularmente de manera similar a los alcaldes. La promulgación de la Ley 8611 del 12 de noviembre de 2007, según fuera interpretada por el Tribunal Supremo de Elecciones en resolución n.° 405–E8–2008 de las 7:20 horas del 8 de febrero de 2008, implicó que a partir del año 2016 todas las elecciones municipales, inclusive las de regidores, se concentrarán en una misma jornada electoral, dos años después de los comicios nacionales.

En consecuencia, en diez años se pasó de un esquema en el que en una sola jornada electoral se elegían presidente, vicepresidentes, diputados, y regidores y síndicos, a una nueva modalidad con dos jornadas electorales y con cargos adicionales como el de Alcalde, Concejales de Distrito e Intendentes de Concejos Municipales de Distrito.

Consultas populares

La reforma de varios artículos de la Constitución Política (102 inciso 9, 105, 123, 124, 129 y 192), mediante Ley 8281 del 28 de mayo de 2002, estableció el referéndum como mecanismo de democracia semidirecta para que la ciudadanía participe, bajo ciertos supuestos, en la aprobación o derogatoria de leyes, e incluso

---

su período en el poder. Eso permitió al expresidente Óscar Arias Sánchez aglutinar a buena parte del liberacionismo y presentar su candidatura. Las elecciones presidenciales de 2006 fueron ganadas por el PLN con un margen muy estrecho; sin embargo, el PAC logró ubicarse como segunda fuerza política. El PUSC, en cambio, sufrió una debacle electoral al alcanzar tan solo seis escaños parlamentarios. Respecto del sistema de partidos en Costa Rica, ver Alcántara (1999, 2004), Alcántara y Freidenberg (2001), Sánchez Campos (2007), Rosales Valladares (2009), Salazar Mora (2010), Artavia Salas (2011).

reformas a la Constitución Política, mediante el ejercicio del sufragio, esto es, sin la intermediación de los representantes populares en el Poder Legislativo.

El TSE se vio abocado en 2007 a la organización del primer referéndum en la historia del país, sobre un tema de gran relevancia social. Durante buena parte de los gobiernos de Abel Pacheco (2002–2006) y Óscar Arias (2006–2010) la agenda política se concentró en la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. Ello condujo a una situación de empate legislativo, cierta crispación social y polarización del debate entre los diversos actores políticos. La resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.° 977–E–2007 emitida a mediados de 2007, hizo posible que la decisión definitiva fuera tomada por la ciudadanía mediante referéndum, siendo esa la primera ocasión en que Costa Rica aplicaba dicho mecanismo. La realización del referéndum exigió una intensa actividad reglamentaria y jurisprudencial del TSE debido a los múltiples vacíos normativos (Sobrado, 2007)[69].

La actividad del TSE en la organización y dirección del referéndum fue bastante intensa en tres niveles: a) en cuanto a la organización de un proceso consultivo sin precedentes y con poco tiempo para su planificación; b) la necesaria actividad de emisión de reglamentos, a partir de un marco legal deficiente; c) la intensa labor jurisdiccional, tanto en el plano de interpretar normas constitucionales y legales, como en dirimir conflictos. El resultado del referéndum fue bastante estrecho. El Sí obtuvo un 51,6% de los votos, frente al 48,4% del No. A pesar de la polarización y del alto nivel de crispación previo a los comicios, los resultados, en general, fueron aceptados por las partes.

Modificaciones en la integración del TSE

Por motivos coyunturales, entre noviembre de 1998 y febrero de 1999 se dio la circunstancia de que dos magistrados se acogieran a la pensión. Ello condujo a la inusual situación de que el TSE se renovara en dos de sus tres miembros propietarios casi simultáneamente. En tal coyuntura, la Corte Suprema de Justicia designó como magistrados a Anabelle León Feoli y Luis Antonio Sobrado González –provenientes del Poder Judicial y de la Procuraduría General de la

[69] La campaña política del referéndum tuvo rasgos novedosos. El gobierno de Oscar Arias apoyó abiertamente la posición del Sí. En cuanto a los discursos políticos, hubo presencia de debate con diversos grados de profundidad, hubo amplia utilización de lo simbólico e inclusive de lo religioso. En contraposición a la campaña del Sí, que prácticamente acaparó el espacio de la telepolítica, la campaña del No se centró en la activación de numerosas redes sociales, algunas de carácter particularmente heterogéneas, como los «comités patrióticos» del No. Las encuestas partieron con un cómodo porcentaje a favor del Sí, pero mostrando siempre altos niveles de indecisión que generaban un ambiente de incertidumbre.

República, respectivamente– jóvenes de sólida formación académica. La nueva integración del TSE propició mayor apertura al cambio y una nueva sensibilidad a las expectativas ciudadanas con respecto al organismo electoral.

Innovaciones en la gobernanza electoral

Los cambios en el contexto sociopolítico costarricense han obligado a la administración electoral a adaptarse a las nuevas circunstancias, lo cual se refleja en la administración, la justicia y la gobernanza electoral. Ello obedece a que las decisiones respecto de la manera en que se gestionan las elecciones son tomadas por agentes insertos en un entramado institucional susceptible a exigencias cambiantes.

Administración electoral

Hasta la década de 1990, el TSE tomaba la mayoría de decisiones sobre la administración electoral bajo la formalidad de acuerdos del órgano colegiado. Eso puede interpretarse como un legado de tiempos en que el tamaño del padrón electoral y la complejidad de la gestión de los comicios permitían a los magistrados encargarse, inclusive, de los detalles logísticos. Se trataba de una administración electoral que confiaba muchas de las tareas de logística y control a los partidos políticos contendientes. Con el crecimiento del padrón, el cambio en el sistema de partidos y la mayor complejidad de la gestión electoral, aquella modalidad comenzó a constituir una amenaza a la eficiencia.

A partir de un modelo particularmente exitoso de administración electoral, el TSE introdujo cambios con miras a adaptarse a las nuevas exigencias. Por ejemplo, se tomaron medidas para la equiparación del ejercicio del sufragio en ciertos sectores de la población con dificultades particulares, sean personas de edad avanzada, indígenas, personas bajo régimen penitenciario o con discapacidad. Además, se cambió el uso del dedo entintado por el de lapicero para marcar las papeletas, se introdujo la utilización de papeletas empastadas y numeradas, se elaboraron papeletas en braille y se creó la figura de los auxiliares electorales como asesores de las mesas de votación. También se incorporaron formularios electrónicos para la inscripción de candidaturas, el número telefónico 800–elector, que es una línea abierta para denuncias de respuesta rápida, y se modificó la cantidad de electores por junta.

Muchas de estas medidas fueron impulsadas con la introducción, dentro del organigrama institucional, de la Oficina de Coordinación de Programas Electorales (OCPE), al mismo nivel que los otros pilares de la institución, a saber, el Registro Civil, la Secretaría del TSE y la Dirección Ejecutiva. La especialización de la OCPE

permitió al TSE incrementar la eficiencia en la gestión de elecciones y, a la larga, justificar la creación legislativa de la Dirección General del Registro Electoral mediante el Código Electoral de 2009. La OCPE dependía directamente del TSE y se encargaba de las tareas electorales permanentes, la coordinación de todos los programas electorales que intervenían en el proceso electoral, la designación de delegados a las asambleas de los partidos, la participación en las consultas populares municipales y los cálculos presupuestarios para los procesos electorales, lo que a su vez implicaba investigaciones para la planificación electoral, entre otras tareas que anteriormente eran directamente asumidas por los magistrados (Fernández Masís, 2006).

Jurisdicción electoral

En lo referente a la justicia electoral, el nuevo siglo trajo un cambio mucho más significativo. Hasta 1999 se dictaban menos de diez resoluciones electorales por año. La mayoría de decisiones se tomaban mediante acuerdos administrativos, sin la formalidad propia de la sentencia. A partir del 2000 se comenzó a producir un intenso desarrollo jurisprudencial. Se dieron avances fundamentales en la construcción de la justicia electoral, sobre todo materializada en la creación, vía jurisprudencial, del amparo electoral y la acción de nulidad, así como en la reglamentación de procedimientos como la cancelación de credenciales y la beligerancia política (Sobrado, 2005; Brenes y Rivera, 2006; Brenes, 2014). Esto supuso adaptaciones en la estructura y funcionamiento del TSE que pasó de ser un administrador de elecciones a asumir también su función como juez electoral. Jurisprudencialmente se desarrollaron nueve procedimientos contenciosos (tabla 4.2.) que propiciaron la utilización de la justicia electoral más allá de la época electoral y justificaron que los legisladores insertaran un Título V sobre Jurisdicción Electoral en el Código de 2009.

Tabla 4.2
Procedimientos contenciosos ante el TSE

Procedimiento	Objeto
Amparo electoral	Protege los derechos fundamentales de naturaleza electoral.
Acción de nulidad	Aplica en procesos de selección de candidatos y designación de autoridades internas de los partidos políticos.
Recurso de apelación	Revisa actos del Registro Civil o de otras dependencias electorales.
Impugnación de acuerdos partidarios	Impugna actos de asambleas partidarias.
Demanda de nulidad	Revisa actos relacionados con resultados electorales.
Cancelación de credenciales	Cancela credenciales de funcionarios públicos.
Beligerancia política	Investiga a funcionarios que infrinjan el deber de imparcialidad.
Denuncias electorales	Incluye cualquier otro asunto no previsto en los anteriores.

Relación con entidades estatales, partidos políticos y electorado

La relación del TSE con otras entidades estatales ha experimentado cambios notables a partir del empoderamiento de la jurisdicción electoral. La actividad del TSE en materia de amparo electoral le colocó en el plano de la Sala Constitucional en cuanto a la tutela de derechos fundamentales. Algunas resoluciones del TSE han tenido un gran impacto sobre la vida política nacional, tal como la que autorizó la realización del referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos de América (TLC), las sentencias relativas a la participación de la mujer en estructuras partidarias y cargos de elección popular, o las resoluciones vinculadas al funcionamiento democrático de los partidos, entre otras (Brenes Villalobos, 2014).

En síntesis, el diseño constitucional y legislativo del TSE evidencia un interés por dotar a dicho organismo electoral de suficiente independencia, imparcialidad y profesionalización para la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. La administración electoral costarricense, entendida en la noción de gobernanza, involucra un conjunto de interacciones, formales e informales, entre los agentes estatales y no estatales que participan en el proceso electivo, el cual incide en su diseño y en sus ulteriores transformaciones.

El cambio en condiciones contextuales tales como el sistema de partidos, las exigencias en materia de control, la integración del TSE y la inclusión de nuevas elecciones, han propiciado modificaciones en el diseño y la gestión de elecciones, en la impartición de la justicia electoral y en la interacción de los organismos electorales con otros actores políticos.

4.2 Contexto político y legislativo

El propósito fundamental de esta sección es analizar los resultados de las elecciones presidenciales y parlamentarias costarricenses de 2006, tomando en consideración los datos de comportamiento electoral y su influencia sobre el sistema de partidos. Dado que se utilizarán básicamente datos agregados (resultados oficiales), el objetivo es esencialmente descriptivo e incorpora la comparación diacrónica en el contexto costarricense. Por ende, se incluyen datos sobre la orientación, la fragmentación y la concentración del voto, los cambios entre elecciones y los niveles de competitividad. Un segundo objetivo consiste en determinar –a partir de esa perspectiva diacrónica- los rasgos de cambio/continuidad que presentan las últimas elecciones, que se resumen al final de la sección.

4.2.1 El desgaste del bipartidismo

Durante toda la segunda mitad del siglo XX la contienda electoral estuvo dominada por el bipartidismo fundamentado en el clivaje político derivado de la Guerra Civil de 1948, que agrupó al electorado en dos bloques: el liberacionista o socialdemócrata, en torno a la figura de José Figueres Ferrer, y el antiliberacionista o socialcristiano, de Rafael Ángel Calderón Guardia. Durante las décadas de los ochentas y noventas, el relevo generacional en las dos agrupaciones políticas principales llevó al poder a los hijos de los líderes del 48, de manera que Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994), por el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), y José María Figueres Olsen (1994-1998), por el Partido Liberación Nacional (PLN), se sucedieron en el ejercicio de la Presidencia de la República[70].

En las últimas elecciones de la pasada centuria, fueron notorios algunos síntomas de desgaste en el bipartidismo tradicional, que anunciaban la aparición de otras alternativas políticas. Así, en las elecciones de 2002 el PAC logró ubicarse como

[70] Respecto del clivaje de 1948 y su consolidación en el liberacionismo y el antiliberacionismo, ver Alcántara (1999) en su capítulo referido a Costa Rica, Alcántara y Freidenberg (2001) y Alcántara (2004). Respecto de los acuerdos de élites que dieron origen al equilibrio bipartidista en la política costarricense, ver Molina y Lehoucq (1999), Booth (1989), Booth y Seligson (1993), Chalker (1995), Dabène (1998).

tercera fuerza política, con tal caudal de votos que, por primera vez en la historia costarricense, obligó a una segunda ronda electoral de la que resultó vencedor el candidato del PUSC, Abel Pacheco de la Espriella. Durante su cuatrienio, sendos escándalos de corrupción (caso Fischel-CCSS y caso Alcatel-ICE), ocasionaron el encarcelamiento preventivo de los expresidentes Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría, ambos del PUSC, así como el cuestionamiento en medios de comunicación al expresidente Figueres Olsen del PLN[71].

El panorama electoral, por ende, parecería bastante sombrío para los dos partidos tradicionales de cara al 2006. Sin embargo, la Sala Constitucional anuló una reforma constitucional de la década de los sesenta, de manera que se restauró la posibilidad de que expresidentes optaran a un segundo mandato pasados ocho años de su período en el poder. Eso permitió al expresidente Óscar Arias Sánchez (1986-1990) aglutinar a buena parte del liberacionismo y presentar su candidatura para las elecciones del 2006.

Entre los partidos que se perfilaban como amenazas al bipartidismo tradicional, destacaban el referido PAC y el ML. El primero, a pesar de haber obtenido un excelente resultado en las elecciones de 2002, pronto sufrió una significativa deserción en su bancada legislativa, lo que debilitó la imagen de liderazgo hasta entonces proyectada por Ottón Solís. Además, el PAC se vio afectado por posteriores cuestionamientos al propio Solís, en relación con actuaciones profesionales de su hermano Alex quien de manera efímera ocupó el cargo de Contralor General de la República. El ML, por su parte, procuró consolidarse y ganar protagonismo en la política nacional a partir del desempeño de su líder, Otto Guevara, como diputado de la Asamblea Legislativa.

4.2.2 Candidaturas

Para las elecciones presidenciales fueron inscritos 14 candidatos, entre los cuales solo Óscar Arias, del PLN, Ottón Solís, del PAC, y Otto Guevara, del ML, aparecían en las encuestas como posibles ganadores. El PUSC, partido fundado en la década de 1980, había sido el más exitoso desde 1990, ganando tres de cinco elecciones, pero el desgaste natural al haber gobernado los últimos dos períodos y, sobre todo, el peso de los escándalos de corrupción, debilitaron notablemente su base electoral, lo cual se vio reflejado en las encuestas previas. El PLN, por su parte, era el partido de más amplia trayectoria electoral, pues había participado en todas las elecciones desde 1953 y obtenido la presidencia un total de ocho veces hasta 2006. El PAC asistió a elecciones por segunda vez, después de constituir la gran sorpresa en 2002, cuando hizo tambalear los cimientos del

[71] Sobre los referidos escándalos de corrupción y sus consecuencias en la política nacional, ver Rojas Bolaños (2006).

bipartidismo histórico (PLN y PUSC) y obligó a una segunda ronda electoral por vez primera en la trayectoria democrática costarricense. En esa ocasión el PAC se presentó como un grupo más cohesionado que en 2002, en torno a la figura de su candidato y con una posición abiertamente contraria al TLC.

El ML también había obtenido resultados positivos en las elecciones de 2002, sobre todo a nivel legislativo donde ocupó seis escaños; sus posibilidades en las presidenciales del 2006 reposaban, en buena medida, sobre su capacidad para atraer al electorado de derecha que abandonara las filas del PUSC y en ganarle al PAC el posicionamiento como alternativa real frente al PLN. Otra agrupación con trayectoria era el Partido Fuerza Democrática (PFD), que nuevamente postuló como candidato a su líder histórico Vladimir de la Cruz. El Partido Integración Nacional (PIN) y el Partido Renovación Costarricense (PRC) aspiraban a sacar provecho del voto arrastre que les permitió obtener escaños legislativos en ocasiones anteriores. Los demás partidos (PADN, PIN, PIU, PPP, PRN, PUN, PUC, PUP) constituían opciones de muy diferente posicionamiento ideológico en el eje izquierda-derecha y postularon varios candidatos de reconocida trayectoria en la política nacional, la mayoría de los cuales habían desempeñado cargos legislativos e, inclusive, ministeriales, con otros partidos[72].

Tabla 4.3
Candidatos presidenciales en 2006

Partido	Sigla	Candidato
Acción Ciudadana	PAC	Ottón Solís Fallas
Alianza Democrática Nacionalista	ADN	José Miguel Villalobos Umaña
Fuerza Democrática	PFD	Vladimir de la Cruz de Lemos

[72] El voto arrastre es posible cuando sistemas electorales como el costarricense optan por la simultaneidad de las elecciones, lo cual permite que las elecciones principales (en este caso, las presidenciales) influencien directamente a las secundarias (distribución legislativa y municipal). Los efectos del ciclo electoral, como elemento del sistema electoral, han sido ampliamente analizados en la literatura -Lijphart (1994), Nohlen (2004), Sartori (1994), Molina (2001), entre otros-. En el caso costarricense, Sánchez Campos (2003) lo considera un incentivo al bipartidismo. Pero además, cuando se combina la simultaneidad con la posibilidad de nominación a dos niveles (como candidato a presidente y a diputado), se genera cierto incentivo para que partidos minoritarios participen en la elección principal a fin de obtener notoriedad, aprovechar el voto arrastre y, de esa manera, fortalecer sus opciones de alcanzar escaños legislativos.

Partido	Sigla	Candidato
Integración Nacional	PIN	Walter Muñoz Céspedes
Izquierda Unida	PIU	Humberto Vargas Carbonel
Liberación Nacional	PLN	Óscar Arias Sánchez
Movimiento Libertario	ML	Otto Guevara Guth
Patria Primero	PPP	Juan José Vargas Fallas
Renovación Costarricense	PRC	Bolívar Serrano Hidalgo
Rescate Nacional	PRN	Álvaro Montero Mejía
Unidad Social Cristiana	PUSC	Ricardo Toledo Carranza
Unión Nacional	PUN	José Manuel Echandi Meza
Unión para el Cambio	UPC	Antonio Álvarez Desanti
Unión Patriótica	PUP	Humberto Arce Salas

Nota: Elaboración con datos del TSE.

El número de partidos que habían competido en elecciones presidenciales y parlamentarias desde 1953 creció lentamente hasta 1994. Pero ya para las elecciones de 1998 se observaba un cambio significativo, pues mientras la media del período 1953-1994 en candidatos presidenciales era de 5,2, en 1998-2006 subió a 13,3. Por su parte, el número de partidos en elecciones legislativas durante 1953-1994 era de 10,8 y en 1998-2006 de 22,6. Estos cambios fueron vinculados al proceso de desalineamiento partidario en algunas investigaciones[73].

[73] El proceso de desalineamiento partidario en Costa Rica ha sido analizado en Sánchez Machado (1985), Rovira Mas (1999), Booth (2000) y Sánchez Campos (2007).

Figura 4.1. Gráfico Número de partidos políticos 1953-2006. Elaboración con datos del TSE.

4.2.3 Encuestas preelectorales

Las encuestas preelectorales marcaron amplias ventajas a favor de Arias muchos meses antes de las elecciones, con hasta 50 puntos de ventaja sobre su inmediato perseguidor. Sin embargo, el porcentaje de entrevistados que no contestaban o se manifestaban indecisos era tan alto que los datos debían analizarse con cautela (Raventós Vorst y Ramírez Moreira, 2006). Después de las elecciones, se desató cierta polémica en torno a la fiabilidad de las encuestas preelectorales. Lo que quedó en claro es que el objetivo de la encuesta no es más que ofrecer una "foto fija algo borrosa" de los electores en un momento determinado, dentro de unos márgenes de error que impiden la certeza absoluta (Anduiza y Bosch, 2004, p. 81); sin embargo, algunos trabajos indican que las encuestas pueden influir sobre el comportamiento de los electores[74].

[74] Los efectos más conocidos son los de wandagon y underdog. El wandagon hace que los electores refuercen el voto por el partido o candidato que las encuestas dan como ganador, mientras que el efecto underdog hace que los electores se movilicen por el candidato que las encuestas consideran perdedor. Debido a tales efectos, las encuestas suelen ser utilizadas por los partidos durante la campaña electoral. Sobre las posibilidades y límites de las encuestas electorales, ver Anduiza y Bosch (2004, p. 81); respecto de los efectos de la campaña en la decisión del elector, ver Crespo y Moreno (2004) y Crespo, Martínez y Oñate (2004).

Figura 4.2. Gráfico Encuestas de UNIMER y resultado de elecciones. Elaborado con base en Diario La Nación (2006).

No obstante la incertidumbre producida por la magnitud de la "caja negra" de indecisos, las encuestas preelectorales de empresas como UNIMER y DEMOSCOPÍA reflejaban una clara tendencia al alza por parte de Ottón Solís, quien paulatinamente fue acercándose a Arias y separándose de los demás candidatos. Otto Guevara, quien en cierto momento estuvo igualado con Solís, no consiguió despegar de la manera en que lo hizo el candidato del PAC. Por su parte, Arias mostró un ligero pero continuo descenso en intención de voto. El candidato del PUSC, por su parte, siempre mantuvo niveles muy bajos de apoyo, lo cual avisaba a los demás candidatos acerca de la posibilidad de hacerse con un botín electoral considerable, constituido por los votantes históricos de la agrupación social cristiana.

Figura 4.3. Gráfico Encuestas de DEMOSCOPÍA y resultado de las elecciones. Elaborado con base en periódico Al Día (2006).

4.2.4 Participación electoral

Los datos de participación electoral de 2006 muestran que del total de 2.548.577 electores inscritos, 1.663.248 (65,25%) acudieron a las urnas, 8.834 (0,34%) votaron en blanco, 30.422 (1,19%) de los votos fueron nulos, mientras la abstención electoral alcanzó la cifra de 887.365 (34,81%).

Figura 4.4. Gráfico Participación en elecciones 2006. Elaboración con base en datos del TSE.

La tasa de abstención electoral de 2006 consolidó una tendencia iniciada en las elecciones de 1998, cuando se pasó de porcentajes cercanos al 20%, característico de las cuatro décadas precedentes y los nueve anteriores comicios, a un porcentaje superior al 30% que siguió creciendo levemente en 2002 y en 2006[75].

[75] Respecto de los determinantes del abstencionismo y las metodologías utilizadas para su estudio, ver los trabajos de Pérez Liñán (2001), Anduiza (1999), Riba y Cuxart (2003), Lehoucq y Wall (2003) y Lehoucq (2004b). Sobre el caso costarricense hay un importante estudio copatrocinado por el Tribunal Supremo de Elecciones y la Universidad de Costa Rica, cuyos resultados fueron publicados en Raventós Vorst (2005).

Figura 4.5. Gráfico Abstencionismo relativo en elecciones presidenciales 1953-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

La distribución provincial del abstencionismo en 2006 alcanzó sus porcentajes máximos en las provincias más rurales y pobres del país (Guanacaste, Puntarenas y Limón). Por su parte, San José, Alajuela, Cartago y Heredia se ubicaron por debajo de la media nacional. Las explicaciones a esas diferencias deben buscarse no solo en variables socioeconómicas y políticas, sino también en aspectos de diseño institucional, tales como la baja magnitud electoral en los distritos de mayor abstención[76].

[76] Para una defensa teórica de las variables institucionales que influyen sobre el abstencionismo, ver Pérez Liñán (2001), Lehoucq y Wall (2003), Lehoucq (2004b).

Figura 4.6. Gráfico Abstencionismo relativo por circunscripción en 2006. Elaboración con base en datos del TSE.

Los porcentajes de votos inválidos mantuvieron niveles relativamente estables en el tiempo, sobre todo los votos en blanco que se mantuvieron en una media muy cercana al 0,5 en todo el período 1982-2006. El porcentaje de votos nulos cambió levemente, pues la media entre 1982-1998 fue de 2,16; mientras que en 2002 bajó a 1,4 y en 2006 llegó a 1,8. Los estudios existentes sobre voto inválido en Europa, Estados Unidos y Australia apuntan a que se trata de un fenómeno multicausal, atribuible a factores socio-demográficos (tales como la tasa de alfabetización, la educación o los ingresos), factores institucionales (sistema electoral y estructura de los comicios) y factores políticos (alienación y protesta)[77].

Figura 4.7. Gráfico Votos inválidos en período 1982-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

[77] Para una exposición de la teoría y los determinantes del voto inválido en América Latina, ver Power y Garand (2007).

En el caso costarricense, se podría plantear la hipótesis de que la disminución del voto nulo en las dos últimas elecciones puede deberse a una simple disposición de la administración electoral que simplificó el procedimiento de votación al sustituir por bolígrafos el anterior sistema, que implicaba la manipulación de las papeletas con el dedo entintado. Ello debido a que entre los demás factores que la teoría señala como potencialmente explicativos de dicha disminución, a simple vista no se observan variaciones notables entre 1998 y 2002. Sin embargo, la verificación de esa hipótesis exigiría trabajar con algo más que los datos agregados.

4.2.5 Orientación del voto

El total de votos válidos emitidos en las elecciones presidenciales, excluyendo los blancos y nulos, fue de 1.623.248. El candidato del PLN ganó las elecciones con 664.551 votos, frente a los 646.382 del PAC. La diferencia final fue de tan sólo 18.169 votos, lo que representa un 0,71% del padrón nacional electoral y un 1,12% de los votos válidos emitidos.

Tabla 4.4

Distribución de votos válidos en las elecciones presidenciales 2006

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Humberto Vargas Carbonel	PIU	2.291	0,14%
Walter Muñoz Céspedes	PIN	5.136	0,32%
Bolívar Serrano Hidalgo	PRC	15.539	0,96%
Ottón Solís Fallas	PAC	646.382	39,80%
Humberto Arce Salas	PUP	1.864	0,11%
Ricardo Toledo Carranza	PUSC	57.655	3,55%
José Miguel Villalobos Umaña	ADN	3.670	0,23%
Oscar Arias Sánchez	PLN	664.551	40,92%
Juan José Vargas Fallas	PPP	17.594	1,08%
Otto Guevara Guth	ML	137.710	8,48%

Candidato	Partido	Votos	Porcentaje
Álvaro Montero Mejía	PRN	2.430	0,15%
Vladimir de la Cruz de Lemos	PFD	3.020	0,19%
José Manuel Echandi Meza	PUN	26.593	1,64%
Antonio Álvarez Desanti	UPC	39.557	2.44%

Nota: Elaboración con base en datos del TSE.

El PLN y el PAC lograron una distancia muy considerable en relación con los otros contendientes. El ML fue el partido que más se les acercó, pero treinta puntos porcentuales por debajo, mientras el PUSC obtuvo la votación más baja en toda su historia electoral. Los restantes diez partidos se repartieron un 7,25% de los votos válidos emitidos. Estos porcentajes son de especial relevancia, pues por menos de un punto porcentual (0,92%) el PLN evitó el *ballotage*[78].

Figura 4.8. Gráfico Distribución de votos en elecciones presidenciales 2006. Elaboración con base en datos del TSE.

[78] El sistema electoral costarricense exige un mínimo del 40% de los votos válidos emitidos para que un candidato se convierta en presidente en la primera ronda. Respecto de los motivos históricos de ese porcentaje y sus efectos sobre el sistema político, ver Lehoucq (2004a).

Por su parte, en las elecciones legislativas, de un total de veintisiete partidos políticos con candidaturas inscritas para diputados, solamente ocho obtuvieron escaños. En este caso el PLN sí pudo sacar una ventaja considerable al PAC, segundo partido más votado, de más de 180.000 votos. El ML fue el tercero en números absolutos, con 147.934 votos, superando en más de 21.000 al PUSC.

Tabla 4.5
Distribución de votos y escaños en elecciones legislativas 2006

Partido	Votos	Porcentaje votos	Escaños	Porcentaje escaños
Accesibilidad Sin Exclusión	25.690	1,59%	1	1,75
Acción Ciudadana	409.030	25,34%	17	29,82
Unidad Social Cristiana	126.284	7,82%	5	8,77
Liberación Nacional	589.731	36,54%	25	43,86
Restauración Nacional	32.909	2,04%	1	1,75
Frente Amplio	17.751	1,10%	1	1,75
Movimiento Libertario	147.934	9,17%	6	10,53
Unión Nacional	40.280	2,50%	1	1,75
Otros	224.352	13,90%	0	0

Nota: Elaboración con base en datos del TSE.

Con la aplicación de la fórmula Hare modificada, propia del sistema electoral legislativo costarricense, el PLN obtuvo 25 escaños, frente a los 17 del PAC, 6 del PML y 5 del PUSC. Los otros cuatro escaños fueron para el PRN, PASE, PFA y PUN. De ellos repitió el PRC, agrupación confesional evangélica. El PASE alcanzó su escaño presentando una alternativa política para las personas con discapacidad. Por su parte, el PUN y el PFA lograron colocar en la Asamblea Legislativa a un exdefensor de los habitantes y a un exdiputado de trayectoria en la izquierda, respectivamente.

Figura 4.9. Gráfico Distribución de escaños en la Asamblea Legislativa. Elaboración con base en datos del TSE.

Visto en perspectiva diacrónica, desde 1982, el PLN y el PUSC son los partidos que aglutinaron la mayor cantidad de escaños durante el período. Sin embargo, la elección legislativa de 2006 marcó una diferencia muy importante, pues por primera vez la segunda mayor bancada legislativa recayó sobre otro partido. El PAC se consolidó como el tercer partido con mejor desempeño electoral, ya que en tan solo dos elecciones logró sumar 31 diputados electos. Por su parte, el ML mantuvo el mismo número de escaños que en las elecciones de 2002. Tal y como ocurriera en las elecciones presidenciales, el PUSC fue el partido que padeció una caída más dramática en 2006.

Tabla 4.6

Distribución de escaños legislativos 1982-2006

Partido	Elecciones							Total de escaños
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	
PLN	33	29	25	28	23	19	25	182
PUSC	18	25	29	25	27	17	5	146
PAC	0	0	0	0	0	14	17	31
PML	0	0	0	0	1	6	6	13

Partido	Elecciones							Total de escaños
	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	
PFD	0	0	0	2	3	0	0	5
PPU	4	1	1	0	0	0	0	6
PMN	1	0	0	0	0	0	0	1
PUAC	0	1	1	1	0	0	0	3
PADA	1	0	0	0	0	0	0	1
PAP	0	1	0	0	0	0	0	1
PUG	0	0	1	0	0	0	0	1
PAN	0	0	0	1	0	0	0	1
PIN	0	0	1	0	0	0	0	1
PRC	0	0	0	0	1	1	0	2
PALA	0	0	0	0	1	0	0	1
PRN	0	0	0	0	0	0	1	1
PASE	0	0	0	0	0	0	1	1
PFA	0	0	0	0	0	0	1	1
PUN	0	0	0	0	0	0	1	1

Nota: Elaboración con base en datos del TSE.

Otro aspecto relevante en las elecciones legislativas fue el número de diputadas. A pesar de haber aumentado de las 20 del 2002, a 21 en 2006, aún se mantuvo lejos de la paridad entre los 57 escaños. El imperativo legal que obligaba como mínimo a un 40% de representación femenina se tradujo en un 37% de escaños legislativos[79].

Figura 4.10. Gráfico Porcentaje de representación femenina en parlamento 1953-2006. Elaboración con base en García Díez (2005, p. 89).

4.2.6 Concentración del voto

De manera muy gráfica, la concentración del voto permite seguir la pista a los dos partidos más votados entre 1953 y 2006, que podrían denominarse "liberacionismo" y "antiliberacionismo predominante", como manera de distinguirlos de las demás opciones políticas o partidos "minoritarios". Los momentos más bajos para el bipartidismo histórico se presentaron en las elecciones de 1974, cuando los partidos minoritarios se hicieron con más de un 26% de los votos y, por supuesto, en 2002, cuando un 30% de los electores buscó alternativas fuera del PLN y del PUSC.

[79] Para profundizar en el tema de las cuotas de participación femenina en Costa Rica, ver Bolaños Barquero (2006).

	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
Otros partidos	0	10,8	14,4	0	4	26,2	5,7	7,6	1,9	1,3	2,7	8,4	30,3	19,3
Concentración	100	89,2	85,6	100	96	73,8	94,3	92,4	98,1	98,7	97,3	91,6	69,7	80,7

Figura 4.11. Gráfico Índice de concentración del voto 1953-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

Inclusive en 1994 el 97,3% de los electores votó por alguno de los dos partidos mayoritarios, dejando muy poco espacio a terceros candidatos. Después de la inflexión de 2002, los dos partidos mayoritarios (ahora PLN y PAC) concentraron el 80,7% de los votos para presidente. En general, desde 1953 el sistema de partidos costarricense ha oscilado entre cotas de bipartidismo perfecto (con su máxima expresión en 1953 y 1966) y niveles de bipartidismo mucho más moderado (1974 y 2002). Sin embargo, aunque ahora el PAC haya sustituido al PUSC, sobresale una clara tendencia del elector costarricense a concentrar el voto en dos candidatos[80].

[80] La concentración y la fragmentación del voto indica en qué medida los votos de los electores se agrupan en pocas opciones políticas o, por el contrario, se distribuyen en muchas. Son especialmente útiles para comparar elecciones celebradas en distintos momentos o distritos, pues resumen de manera precisa la distribución del voto. La concentración del voto es el porcentaje del total de votos que suman los dos partidos más votados. Cuando los dos partidos más votados reúnen todos los votos, el nivel de concentración alcanza el máximo (100%). Cuando el voto se distribuye entre muchos partidos (por ejemplo 100) que consiguen todos aproximadamente el mismo apoyo (un 1%), el nivel de concentración alcanzaría un mínimo (un 2%). Aunque es un indicador sencillo e intuitivo, la concentración sólo tiene en cuenta los dos partidos más votados y, por lo tanto, no permite diferenciar entre situaciones donde los demás partidos presenten distintos niveles de concentración.
Concentración = (% voto A) + (% voto B), siendo A y B los dos partidos más votados.

4.2.7 Fragmentación del voto

Al analizar los datos legislativos se suele distinguir entre la fragmentación electoral (Fe), calculada con base en el porcentaje de votos de cada partido, y la fragmentación parlamentaria (Fp), que se calcula a partir del porcentaje de escaños de cada partido. La comparación entre Fe y Fp arroja una diferencia que es consecuencia del efecto reductor que ejerce el sistema electoral sobre los resultados electorales. Dicho efecto reductor normalmente tiende a bajar en el tiempo, debido a la desaparición de partidos pequeños y a la práctica del voto útil por parte del electorado. En el caso costarricense, los datos sobre Fe y Fp de las últimas tres elecciones muestran una clara tendencia a distribuir más el voto entre los diferentes partidos[81].

Tabla 4.7

Fragmentación electoral y parlamentaria 1998-2006

Tipo de fragmentación	Año		
	1998	2002	2006
Fe	0,69	0,76	0,78
Fp	0,54	0,68	0,70
Diferencia	0,15	0,08	0,08

Nota: Elaboración con base en datos del TSE.

[81] El índice de fragmentación o fraccionalización elaborado por Douglas Rae (1971) tiene en cuenta tanto el número de partidos como su tamaño. Representa la probabilidad de que, eligiendo a dos votantes al azar, estos se decanten por partidos diferentes. Al ser una probabilidad, el índice oscila entre 0 y 1. El valor mínimo (0) supone la imposibilidad de que dos electores voten a distintos partidos, lo que sólo podría darse en una situación de partido único. El valor máximo (1) refleja la situación imaginaria en la que cada elector vota por un partido diferente. En la realidad, por lo tanto, el índice de fragmentación oscila entre 0,5 -situación de bipartidismo perfecto- y 0,9, aproximadamente. Al tomar en cuenta a todos los partidos, la fragmentación refleja mejor el grado de distribución del voto que el índice de concentración.
Fragmentación = F =1 – suma (vi)2, siendo vi la proporción de votos de cada partido, sobre un total = 1

El índice de fragmentación electoral en las presidenciales (Fpres) fue de un 0,66% en 2006, frente al Fe que llegó al 0,78%. La diferencia de 0,12 entre ambos índices muestra una ligera tendencia a fragmentar más el voto para las elecciones legislativas. Ello evidencia los límites del "voto arrastre", frente a la tendencia del electorado a "quebrar" su voto.

Tabla 4.8

Fragmentación del voto en presidenciales y parlamentarias 2006

Tipo de fragmentación	Índice
Fpres	0,66
Fe	0,78
Diferencia	0,12

Nota: Elaboración con base en datos del TSE.

Comparando el dato del 2006 con las dos elecciones anteriores, se observa una tendencia sostenida al aumento de la fragmentación en las elecciones legislativas, aunque su tasa de crecimiento disminuyó en 2006 respecto del período anterior. En cambio, la fragmentación en las elecciones presidenciales bajó dos puntos en 2006, debido a que cuatro de cada cinco votos se concentraron en sólo dos partidos políticos.

Figura 4.12. Gráfico Fragmentación presidencial y legislativa 1998-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

4.2.8 Número efectivo de partidos

El número efectivo de partidos (NEP) es otro conocido indicador del grado de fragmentación del voto, inicialmente propuesto por Laasko y Taagepera (1979). Se calcula de manera muy similar al índice de fragmentación, pero se interpreta de una manera más intuitiva, como el número de partidos imaginarios de igual tamaño que darían lugar al mismo grado de fragmentación[82].

En perspectiva diacrónica, el NEP parlamentarios (NEPp) en Costa Rica subió de una media de 2,31 en el período 1982-1998 a 3,67 en 2002. En 2006 el NEPp baja levemente a 3,31. La tendencia en las últimas dos elecciones es a apartarse de un modelo de fuerte bipartidismo parlamentario, dando cabida a más agrupaciones políticas dentro de la Asamblea Legislativa.

	1953	1958	1962	1966	1970	1974	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006
NEPe	2,1	3,6	2,7	2,3	2,6	4	2,9	2,5	2,5	2,6	2,7	3,4	4,5	4,6
NEPp	2	3,2	2,6	2,1	2,2	3,1	2,4	2,3	2,2	2,2	2,3	2,6	3,7	3,3

Figura 4.13. Gráfico NEPe y NEPp 1953-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

[82] El NEP permite diferenciar claramente entre casos en los que el voto se concentra en pocos partidos, frente a donde se dispersa el voto entre más opciones. Número efectivo de partidos (NEP) = 1/suma (vi)2 =1/(1-F), siendo vi la proporción de votos de cada partido (sobre un total =1) y el F el índice de fragmentación. Tanto el índice de fragmentación como el número efectivo de partidos se pueden calcular con referencia a los resultados electorales (proporción de votos) o a la composición del parlamento (proporción de escaños). La diferencia entre la fragmentación electoral (calculada a partir de proporciones de voto) y la parlamentaria (calculada a partir de proporciones de escaños), o entre el número efectivo de partidos electorales y parlamentarios es consecuencia del sistema electoral. Cuanto más proporcional sea este, menos diferencia habrá entre los valores de una y otra. Sobre el particular, ver Anduiza y Bosch (2004, p.91) y, aplicado a Centroamérica, García Díez (2005, p.54).

Si al NEP electorales (NEPe) se le resta el NEPp se obtiene como resultado un claro indicador del efecto reductor del sistema electoral, es decir, se puede observar el nivel de desproporcionalidad que producen en la práctica los elementos del sistema electoral[83].

Figura 4.14. Gráfico Efecto reductor del sistema electoral 1953-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

4.2.9 Competitividad electoral

La competitividad electoral se mide al revés de la concentración del voto. Se trata de determinar el margen entre los dos partidos más votados. Cuanto más estrecha la diferencia entre ambos, más competitiva se considera la elección. Los comicios presidenciales de 2006 se decidieron por el segundo margen más estrecho en la historia reciente del país, detrás de las elecciones de 1966. En términos generales, en las 14 elecciones presidenciales llevadas a cabo desde 1953 predominan los márgenes estrechos. Solamente en cinco ocasiones la diferencia fue mayor a diez puntos porcentuales, lo cual denota una amplia

[83] Los elementos básicos del sistema electoral son la magnitud del distrito, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea y el umbral electoral, mientras que entre los elementos adicionales se incluye la estructura del voto, el ciclo electoral, la desigualdad del voto (malapportionment) y las coaliciones. Los efectos de los primeros cuatro son mecánicos, es decir, operan directamente sobre la representación, independientemente del comportamiento de los actores. Entre los elementos adicionales suelen aparecer también efectos psicológicos, que afectan las estrategias tanto de los partidos como de los electores. Dichos efectos psicológicos influyen en la decisión de voto, por lo que su peso sobre la representación es tan solo indirecto. Sobre el particular se puede consultar el trabajo seminal de Lijphart (1994, pp.10-56), así como Nohlen (2004, pp.51-91) y García Díez (2005, pp.19-43).

trayectoria de elecciones competitivas. En las seis últimas elecciones tienden a desaparecer las grandes diferencias, siendo la media del período 1986-2006 un margen de apenas 3,95%.

Figura 4.15. Gráfico Márgenes entre los dos candidatos más votados 1953-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

4.2.10 Volatilidad electoral

El grado de volatilidad total entre elecciones responde a varios factores como el sistema electoral, el formato del sistema de partidos, la distancia ideológica y política entre partidos o el grado de encapsulamiento de los clivajes políticos. En sistemas electorales proporcionales, con muchos partidos políticos poco diferenciados y clivajes poco definidos, es más probable que se produzcan cambios en la opción de voto de los electores entre una elección y otra. Pero en el caso costarricense, donde el electorado tiende a distribuir sus votos entre dos partidos, la volatilidad no alcanza cotas muy altas[84].

[84] El índice de volatilidad electoral es un indicador del grado de cambio que supone el resultado de una elección respecto de la anterior, pues refleja los cambios mínimos que se han debido producir entre dos elecciones para que se verifique el resultado de la segunda con respecto a la primera. En el caso de una estabilidad perfecta entre dos elecciones la volatilidad total sería 0, pero esto no quiere decir que no haya habido cambios, ya que estos pueden producirse de unos partidos a otros, y viceversa, de manera que no se reflejen esos movimientos en los porcentajes de voto global. Por lo tanto, el índice de volatilidad únicamente sirve para analizar cambios netos en los resultados de los partidos, pero no para estimar cambios en su base electoral (es decir, cambios en el tipo de electores que los votan). Volatilidad total VT=suma [(Vi2-Vi1)] /2, siendo Vi1 el

Figura 4.16. Gráfico Volatilidad total agregada 1986-2006. Elaboración con base en datos del TSE.

Sin embargo, visto diacrónicamente, es apreciable el cambio ocurrido en las elecciones de 2002, cuando un tercer partido aglutinó un porcentaje importante de la votación. Para 2006, sin embargo, el cambio con respecto al 2002 no fue tan significativo, a excepción de la caída experimentada por el PUSC.

Figura 4.17. Gráfico Volatilidad electoral por partido 2006. Elaboración con base en datos del TSE.

porcentaje de votos del partido I en la elección 1 y Vi2 el porcentaje de votos del mismo partido en la siguiente elección. El índice de volatilidad subestima el cambio total que se produce entre dos convocatorias porque no tiene en cuenta la abstención, los nuevos votantes, ni los traslados multidireccionales de votantes entre partidos que se cancelan entre sí. Ver Anduiza y Bosch (2004, p. 96). Para suplir esa limitación es necesario acudir a datos de encuesta que permitan analizar transferencias entre partidos de una elección a otra, como la utilizada por Raventós Vorst y Ramírez Moreira (2006).

4.2.11 El referéndum de 2007

La negociación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC) durante el gobierno Pacheco de la Espriella tuvo gran relevancia en la campaña política de 2006. La oposición de sindicatos y otros grupos sociales a la firma de ese Tratado, motivó el estancamiento de su trámite y propició un encendido debate nacional. Durante los dos primeros años del período presidencial 2006-2010 la agenda política se concentró en la discusión sobre el TLC. En diciembre de 2006 hubo elecciones municipales para la designación de alcaldes, síndicos y miembros de consejos de distrito, en las cuales el Partido Liberación Nacional obtuvo la mayoría de cargos. Sin embargo, el ajustado éxito electoral de Óscar Arias en las elecciones presidenciales de 2006 había dejado dudas en cuanto a la voluntad popular sobre el TLC.

Ello condujo a una situación de empate legislativo, la acumulación de tensiones políticas, cierta crispación social y la polarización del debate entre los diversos actores políticos. La resolución del Tribunal Supremo de Elecciones n.° 977-E-2007, emitida a mediados de 2007, hizo posible que la decisión definitiva fuera tomada por la ciudadanía mediante el instituto del referéndum, siendo esa la primera ocasión en que Costa Rica aplicaba dicho mecanismo.

Los movimientos del Sí y del No al TLC se articularon a partir de ejes novedosos en la política costarricense. Por una parte, las posiciones no necesariamente correspondieron al sistema de partidos, siendo ello especialmente significativo en los casos del PUSC y del PLN cuyos dirigentes mantuvieron posiciones divergentes respecto del TLC. Tampoco el posicionamiento en torno al TLC necesariamente correspondió con el eje izquierda-derecha, pues entre los seguidores del No hubo sectores tradicionalmente conservadores, como dentro del Sí también hubo algunos dirigentes de una trayectoria más bien ligada a la izquierda.

La campaña política del referéndum tuvo rasgos novedosos. El gobierno de Oscar Arias apoyó abiertamente la posición del Sí. En cuanto a los discursos políticos hubo presencia de debate con diversos grados de profundidad, y amplia utilización de lo simbólico e inclusive de lo religioso. En contraposición a la campaña del Sí, que prácticamente acaparó el espacio de la telepolítica, la campaña del No se centró en la activación de numerosas redes sociales, algunas de carácter particularmente heterogéneas como los "comités patrióticos" del No. Las encuestas partieron con un cómodo porcentaje a favor del Sí, pero mostrando siempre altos niveles de indecisión que generaban un ambiente de incertidumbre. En la medida en que se acercaba la fecha del referéndum, las distancias se fueron acortando. A pocos días de las votaciones, la empresa Unimer publicó una encuesta recibida con sorpresa, pues daba más de diez puntos de ventaja al No.

El resultado del referéndum fue bastante estrecho. El Sí obtuvo un 51,6% de los votos, frente al 48,4% del No. A pesar de la polarización y del alto nivel de crispación previo a los comicios, los resultados fueron aceptados por las partes sin la resistencia de las elecciones presidenciales del año anterior. Ello se podría explicar tanto por el margen un poco más amplio entre las tendencias, que desde los primeros datos fue cercano al 3%, como por las previsiones tomadas por el organismo electoral para tales efectos[85].

OPCIONES / PROVINCIA	TOTAL PAIS
SI	805.658
NO	756.814
TOTAL VOTOS VÁLIDOS	**1.562.472**
VOTOS NULOS	8.609
VOTOS EN BLANCO	1.603
TOTAL VOTOS RECIBIDOS	**1.572.684**
PAPELETAS SOBRANTES	1.081.945
TOTAL GENERAL	**2.654.629**
ABSTENCIONISMO CIFRAS	1.081.943
ABSTENCIONISMO %	**40,76**
PARTICIPACION %	59,24

Figura 4.18. Gráfico Resultados del referéndum 2007. Tribunal Supremo de Elecciones.

La distribución territorial del voto por el Sí y por el No muestra una preferencia por el Sí en las regiones costeras, sobre todo en la vertiente atlántica, y hacia el centro del país.

[85] Respecto del papel de los organismos electorales frente a elecciones con resultados ajustados, ver Bou Valverde (2006).

Figura 4.19. Mapa Distribución territorial de preferencias, según cantón, en referéndum 2007. Tribunal Supremo de Elecciones.

El porcentaje de participación electoral fue de un 59,2% del padrón. Ese nivel de participación estuvo cercano a la media latinoamericana para consultas populares (63%) y un 6% inferior al de las elecciones presidenciales de 2006.

Figura 4.20. Gráfico Participación electoral en referéndum 2007. Tribunal Supremo de Elecciones.

Los niveles más altos de abstención, al igual que en las elecciones nacionales, se concentraron en las regiones periféricas.

Figura 4.21. Mapa Participación territorial por cantón en referéndum 2007. Tribunal Supremo de Elecciones.

4.2.12 En síntesis

Las elecciones costarricenses de febrero de 2006, analizadas en perspectiva diacrónica, constituyen una mezcla de continuidades y cambios. Hubo continuidad, en primer término, por haber ganado el candidato del PLN, partido que también se hizo con la mayor bancada parlamentaria. Ello no puede considerarse nada extraño en la trayectoria electoral costarricense. Aunque surgiera incertidumbre y sorpresa por lo cerrado de las votaciones, al final ganó el candidato que las encuestas daban por favorito.

Por otra parte, hubo continuidad en tanto los electores concentraron su voto en dos partidos políticos, ambos cercanos al centro ideológico del espectro político. Los índices de fragmentación, volatilidad y el NEP también mantuvieron niveles acordes con datos históricos, con cierta tendencia a atenuar el bipartidismo. La participación electoral y el abstencionismo mantuvieron porcentajes cercanos a los de las elecciones de 1998.

Sin embargo, también se debe tomar en consideración la significativa cantidad de cambios. Entre ellos, la consolidación del PAC como segunda fuerza política

y el derrumbe electoral del PUSC representan un quiebre muy significativo en la relación de fuerzas de las élites parlamentarias, al menos como hasta ese momento se habían articulado. Pero más allá de esas novedades, el sistema sociopolítico costarricense comenzaba a transitar por una etapa de transformaciones de hondo calado con resonancias en el comportamiento electoral.

Esto salta a la vista cuando se observan las tendencias de mediano y largo plazo en sucesivos procesos electorales. Hubo alteraciones en las bases sociales del voto, aparejadas al desalineamiento partidario. Además, se evidenció un reacomodo ideológico de los partidos políticos, susceptible de generar mayores niveles de polarización. En general, se dieron cambios en el sistema de partidos: agotamiento del modelo figuerismo-calderonismo, redefinición de clivajes, aparición de nuevos alineamientos. También hay transformaciones en las actitudes políticas del costarricense. La renegociación, por parte de los centros de poder, de los paradigmas económicos y sociales acerca de un modelo de desarrollo acorde con las exigencias contemporáneas generó en la ciudadanía una sensación de crisis e incertidumbre.

La discusión sobre el Tratado de Libre Comercio fue tema central en los últimos años de gobierno de Abel Pacheco, concentró buena parte del debate en las elecciones de 2006 y, aún más, siguió siendo tema preponderante al punto de conducir al país a su primer referéndum. Después de ese evento, la actividad de la Asamblea Legislativa permaneció concentrada durante varios meses en la tramitación de las leyes de implementación necesarias para la entrada en vigencia del TLC. La oposición del PAC a su ratificación le separó de las alternativas del bipartidismo tradicional (PLN y PUSC) favorables a ello[86].

Ottón Solís y Otto Guevara, entre otros candidatos, intentaron minar el apoyo a Óscar Arias por el flanco de la corrupción atribuida al bipartidismo tradicional. Arias evitó entrar en confrontaciones directas con sus adversarios, sobre todo en lo referente al TLC, y concentró parte de su campaña en convencer al electorado acerca de la conveniencia de votar en bloque para así procurarse una mayoría legislativa. La campaña electoral del PAC fue muchísimo menos onerosa que la del PLN, pero resultó muy eficaz al posicionar a Ottón Solís como único candidato con oportunidades de derrotar a Arias[87].

[86] Sobre las motivaciones de los votantes en las elecciones de febrero de 2006, es muy útil el trabajo realizado por Raventós Vorst y Ramírez Moreira (2006). Por su parte, Rojas Bolaños (2006) refiere cómo, durante la campaña electoral, el PAC procuró entrar en debate abierto sobre el tema TLC, ante lo cual el PLN se mostró evasivo.

[87] Para profundizar sobre los detalles y el contexto social en que se desarrolló la campaña, ver Rojas Bolaños (2006).

4.3 Características del parlamento en el período 2006-2010

Como señala Alcántara (2006a, p. 10), las acciones políticas están mediatizadas por el marco institucional establecido; se pueden observar juegos cooperativos entre los actores instados por las reglas existentes y las diferentes estrategias pueden incidir sobre el escenario, pero finalmente no hay proceso si no hay jugadores. Los políticos tienen una procedencia familiar, social, cultural y están marcados por procesos de socialización. Su militancia en un partido puede impactarle pero el político como individuo también influencia al partido[88].

Los políticos son variables independientes que explican diferentes problemas políticos, pero también son variables dependientes, ya que ellos mismos son explicados de acuerdo con su propio proceso de profesionalización. El estudio de los políticos requiere atender aspectos como la posición, la formación, los valores, la ideología y las estrategias que adoptan. Interesa su posición en el entramado general de la elite de poder, su propio proceso de formación, socialización y estructuración en su función representativa, sus valores compartidos y diferenciados, su evaluación desde posiciones ideológicas y su agrupamiento en estrategias comunes.

Los legisladores forman parte de la élite de poder. El concepto de élite política se equipara a élite parlamentaria, entendida como el conjunto de individuos que ocupan una posición privilegiada por su posibilidad de decisión sobre las normas y las políticas de aplicación general, como es el caso de los diputados latinoamericanos. La mayoría de los legisladores latinoamericanos tienen una formación universitaria, predominantemente en derecho, con fuerte presencia de trayectorias familiares en la política; tiende a prevalecer el peso de lo local y se concibe la representación como mandato; los valores compartidos les dotan de señas de identidad muy fuertes en sus maneras de interpretar la política. A partir de sus ideologías, los legisladores latinoamericanos interactúan estratégicamente en sus partidos y en la arena parlamentaria.

Esta perspectiva justifica el interés en investigar el vínculo entre la calidad de la política y la calidad de los políticos. El trabajo de Mar Martínez Rosón (2006) pone en evidencia una correlación entre la calidad de los diputados y la calidad de la política. La calidad de los diputados depende tanto de características individuales

[88] "Si las instituciones importan, los políticos importan más. Cerrando un bucle de casi cuatro décadas, hoy puede sostenerse como entonces, que las elites empujan los cambios en las instituciones como consecuencia de cambios previos que ellas han sufrido en su seno. Los políticos son la variable independiente que, por excelencia, inciden en el mayor nivel de modernización y de democratización de la política". (Alcántara, 2006a, p. 369).

como de elementos procedentes del sistema político y de la organización partidista. La calidad de las elites parlamentarias se observa a partir de la experiencia política previa y el bagaje de educación formal de cada diputado. Chile y Uruguay muestran una mayoría de diputados de alta calidad mientras que, en el otro extremo, Guatemala, Ecuador y Bolivia obtienen puntuaciones bajas en la calidad de los legisladores.

Se ha planteado que circuitos uninominales y listas abiertas favorecen la elección de diputados de calidad, mientras que circunscripciones grandes y listas cerradas dan como resultado un mayor número de diputados inexpertos. Estas variables institucionales interactúan con el número efectivo de partidos políticos; cuando el número efectivo de partidos es alto, aunque haya listas abiertas, el porcentaje de inexpertos procede en mayor medida de las circunscripciones grandes. En consecuencia, la capacidad de los votantes para elegir buenos diputados disminuye cuando el número efectivo de partidos es alto (Martínez Rosón, 2006, p. 210).

4.3.1 El Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina (PELA)

El Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina (PELA), financiado por el Ministerio Español de Educación y Ciencia, es llevado a cabo por la Universidad de Salamanca, bajo la dirección de Manuel Alcántara. Esta línea de investigación inició en 1994 y mantiene actualidad hasta la fecha. Se realizaron entrevistas personales a una muestra representativa de los parlamentos en diecisiete países latinoamericanos, mediante un cuestionario cerrado que consta de 78 preguntas y más de 220 variables. El cuestionario permite obtener información homogénea y comparable, e inferir resultados tanto por el conjunto de la cámara como por partido político.

Los principales objetivos del proyecto son ofrecer un diagnóstico de cómo perciben los diputados costarricenses la realidad política y social del país e identificar las variables que diferencian a los partidos políticos en los siguientes aspectos: a) estabilidad de la democracia, amenazas y satisfacción con su funcionamiento, confianza en las instituciones y en los procesos electorales; b) estructuración ideológica de los partidos políticos, democracia interna, participación de las bases partidarias; c) políticas públicas, intervención estatal sobre la economía, valoración de tratados de libre comercio, problemas del país; d) actividad parlamentaria y carrera política, disciplina del voto, trayectoria política; e) valores, religiosidad, opinión sobre el divorcio y el aborto.

El universo de la investigación está constituido por los diputados de la Asamblea Legislativa de Costa Rica del período 2006-2010. Los cuestionarios se aplicaron

mediante entrevistas personales en las oficinas de la Asamblea Legislativa costarricense, entre el 4 y el 30 de junio de 2006, por parte de la investigadora Margarita Corral González. En ese lapso se logró entrevistar a los 57 diputados que integraban la Asamblea Legislativa.

Tabla 4.9
Aplicación de los cuestionarios según fracción parlamentaria

Grupo parlamentario	Distribución de la Asamblea	%	Distribución de las encuestas	%
PLN	25	43,86	25	43,86
PUSC	5	8,77	5	8,77
PAC	17	29,82	17	29,82
ML	6	10,53	6	10,53
Otros partidos	4	7,02	4	7,02
Total	57	100,00	57	100,00

Nota: PELA.

4.3.2 Valoraciones de los diputados sobre la democracia

Figura 4.22. Gráfico Satisfacción de legisladores con el funcionamiento de la democracia. Datos brindados en porcentajes. PELA.

Cuando se consulta sobre el nivel de satisfacción con el funcionamiento de la democracia, nuevamente los diputados del Movimiento Libertario otorgan la mejor calificación, pues un 33,3% de ellos se manifiesta muy satisfecho y el restante 66,7% se muestra satisfecho. En el Partido Liberación Nacional un 32% de la bancada se siente muy satisfecho con el funcionamiento de la democracia, un 56% se manifiesta satisfecho, pero un 8% se muestra insatisfecho y un 4% muy insatisfecho. El 100% de la bancada del PUSC se muestra satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Los restantes cuatro diputados se dividen entre satisfechos e insatisfechos.

Aracelli Mateos (2006) pone de manifiesto que los políticos latinoamericanos han sido fundamentales para el devenir del régimen democrático en la región, en la medida en que su apoyo se mantenga. Los políticos entienden la democracia en su dimensión político-procedimental y muestran particular preocupación por los problemas económicos. Existe cierta tendencia en los políticos latinoamericanos a cuestionar el papel de los partidos políticos como instituciones necesarias para el funcionamiento de la democracia. Ello es especialmente marcado en los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador.

Figura 4.23. Gráfico. Estabilidad de la democracia en Costa Rica según legisladores. Datos presentados en porcentajes. PELA.

La mayoría de los diputados considera que la democracia costarricense es muy estable o bastante estable (94,8%). Los diputados del Movimiento Libertario son los que en mayor porcentaje opinan que el estado de la democracia es muy estable (83.3%), mientras que el restante 16,7% la valora como bastante estable. Tanto el 60% de los diputados del Partido Liberación Nacional como del Partido Unidad Social Cristiana consideran que la democracia es muy estable. La bancada del Partido Acción Ciudadana, en cambio, predominantemente califica la democracia como bastante estable (58,8%), mientras que un 29,4% la estima muy estable y un 11,8% la califica como poco estable. Un 4% de los diputados del Partido Liberación Nacional consideró la democracia nada estable.

Figura 4.24. Amenazas para la democracia en Costa Rica según legisladores (1). PELA.

Al consultar sobre los factores que constituyen amenazas para la democracia costarricense, la pobreza y marginación es señalada como la principal, pues un 93% de los diputados la consideró mucho o bastante importante, mientras solo un 7% la señala como poco o nada importante. La inseguridad ciudadana es citada por un 77,1% de los diputados como una amenaza muy o bastante importante para la democracia, frente a un 22,9% que la considera poco o nada significativa. La crisis económica y el desinterés de la gente por la política son los siguientes factores que con mayor peso se señalan como amenaza a la democracia (75,4%), frente a un 24,6% de los diputados que los considera poco o nada importantes. Luego, el narcotráfico, el mal funcionamiento del Poder Judicial y la deuda externa son calificados como mucho o bastante importantes por el 57,9% de los diputados, frente al 42,1% que los estima poco o nada amenazantes para la democracia.

Figura 4.25. Gráfico Amenazas a la democracia en Costa Rica según legisladores (2). PELA.

También la mayoría de los diputados (52,6%) califica los conflictos laborales como muy o bastante amenazantes para la democracia, frente al 47,4% que les otorga poco o ningún peso. Finalmente, el terrorismo y la violencia política, así como las relaciones entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo son considerados poco o nada amenazantes para la mayoría de los parlamentarios (72% y 82,4%, respectivamente).

4.3.3 Confianza de los diputados en las instituciones

La confianza de los diputados hacia las instituciones es alta con respecto al propio Parlamento (82,5%), el presidente de la República (72%), el Tribunal Supremo de Elecciones (71,9%), el Poder Judicial (70%); y decrece en relación con las organizaciones y empresarios (59,7%), la Iglesia Católica (59,7%), los funcionarios públicos (57,9%), la Policía (56,2%), los medios de comunicación (54,4%) y los sindicatos (24,6%). Consistentemente, los diputados del Partido Unidad Social Cristiana y del Movimiento Libertario muestran mayor apego a las instituciones, seguidos por los del Partido Liberación Nacional; mientras los diputados del Partido Acción Ciudadana y los de otros partidos mantienen una posición más escéptica frente a las instituciones.

Figura 4.26. Gráfico Confianza de diputados en las instituciones (1). PELA.

Esa tendencia cambia cuando se pregunta por la confianza hacia organizaciones de empresarios, donde la bancada del Partido Unidad Social Cristiana muestra la valoración más baja (40%); en confianza a la Iglesia Católica el Movimiento Libertario (66,7%) y el Partido Acción Ciudadana (64,7%) otorgan las valoraciones más altas.

Figura 4.27. Gráfico Confianza de diputados en las instituciones (2). PELA.

Los diputados del Partido Unidad Social Cristiana (20%) y del Partido Acción Ciudadana (23,6%) son los más críticos con los medios de comunicación; únicamente los del Partido Acción Ciudadana (53%) y los de los partidos minoritarios (75%) manifiestan alguna confianza hacia los sindicatos.

Figura 4.28. Gráfico Confianza de diputados en las instituciones (3). PELA.

Cuando se consulta sobre la confianza en los últimos procesos electorales, la baja valoración de los diputados del PAC (2,47 en escala de 1 a 5), contrasta con la de los demás partidos, pues el PLN otorga un 4,76, PML 4,67, PUSC 4,2 y otros partidos un 4,5.

Figura 4.29. Gráfico Confianza de los diputados en las elecciones. PELA.

4.3.4 Partidos políticos y democracia interna

Según Leticia Ruiz (2006), la baja legitimidad de los partidos políticos latinoamericanos puede abordarse desde la búsqueda de incentivos para que las elites tomen en cuenta a la ciudadanía en los procesos de toma de decisión y que a su vez esta los tenga para implicarse en los partidos. Los partidos han marginado la organización interna para centrarse exclusivamente en la liza electoral, lo cual dificulta la profesionalización del partido.

Figura 4.30. Gráfico Valoración de diputados sobre democracia interna. PELA.

Respecto de la democracia interna, la mayoría de los diputados la califican de alta y muy alta en sus partidos. No obstante, la participación de bases se manifiesta predominantemente sólo en elecciones.

Figura 4.31. Gráfico Valoración de los diputados sobre participación de bases partidarias. PELA.

4.3.5 Ideología y valores

En cuanto a la ubicación ideológica que los demás partidos otorgan a cada agrupación política, donde 1 es izquierda y 10 es derecha, el PML (9,32) y el PLN (8,29) son ubicados en la derecha ideológica, el PUSC (7,27) y el PUN (6,4) se acercan al centro derecha, mientras al PAC (4) y al PFA (1,94) se les ubica en la izquierda.

Figura 4.32. Gráfico Ubicación ideológica de los legisladores a los otros partidos. PELA.

Todas las bancadas partidarias, en general, tienden a ubicarse a sí mismas en el centro político, siendo el PML (con 7) el que más claramente se posiciona en la derecha, mientras los diputados del PLN ubican a su partido en 6, el PAC en 5,76 y el PUSC en 5,6.

Figura 4.33. Gráfico Autoubicación ideológica de los legisladores y sus partidos. PELA.

La mayoría de los diputados se identifica con la práctica religiosa, sin mayores diferencias entre partidos.

Figura. 4.34. Gráfico Valores: religiosidad y práctica religiosa de los diputados. PELA.

La mayoría de los diputados indica estar a favor del divorcio. Sin embargo, en todos los partidos hay alguna minoría que se manifiesta totalmente en contra del divorcio.

Figura 4.35. Gráfico Valores: opinión de los diputados sobre el divorcio. PELA.

La mayoría de los diputados de todos los partidos se manifiesta totalmente en contra del aborto. Los diputados del PLN y del PAC también están mayoritariamente en contra, pero hay una distribución amplia de posiciones, pues inclusive hay diputados de esos partidos totalmente a favor del aborto.

Figura 4.36. Gráfico Opinión de los diputados sobre el aborto. PELA.

4.3.6 Políticas públicas y economía

En cuanto a políticas públicas, la mayor preocupación de los diputados se concentra en desempleo y subempleo (94,7), en inseguridad y delincuencia (89,4), en corrupción (87,8) y en inflación (87,7).

Figura 4.37. Gráfico Principales problemas del país según los legisladores. PELA.

La mayoría de diputados concentra su preferencia en el punto de equilibrio (3) entre intervención estatal y mercado.

Figura 4.38. Gráfico Modelos de regulación económica preferidos por legisladores. PELA.

La prestación de servicios públicos y explotación de recursos naturales se adjudica preferentemente al Estado sobre la empresa privada. Las posiciones más favorables a la empresa privada provienen siempre desde el PML.

Figura 4.39. Gráfico Intervención del Estado en la economía según legisladores. PELA.

La valoración del Tratado de Libre Comercio es de aceptable a muy positiva entre los partidos PML, PLN y PUSC, pero es negativa o muy negativa para los diputados del PAC.

Figura 4.40. Gráfico Valoración del TLC por los legisladores. PELA.

4.3.7 Actividad parlamentaria y carrera política

Consultados sobre la disciplina parlamentaria de voto, la mayoría de los diputados se inclinan por que algunos temas deberían estar sujetos a la disciplina de voto y otros no. Solamente la mayoría de diputados del PLN estima que siempre se debería exigir la disciplina de voto.

Figura 4.41. Gráfico Disciplina de voto según legisladores. PELA.

Marenghi y García Montero (2006, p.47) señalan que solamente en Uruguay y en Costa Rica para la pregunta "a quién considera usted que representa durante su labor parlamentaria", la respuesta "al partido y a votantes del partido" supera "a los electores del distrito/departamento/provincia". En el caso costarricense, los legisladores tienden a concebir la representación en términos de la nación en su conjunto.

En Costa Rica y en México es donde los diputados conceden menos importancia a la opinión de los electores de la circunscripción. Asimismo, junto con Chile, Costa Rica es el país que menos atención presta a los medios de comunicación. Desde una visión comparada, Costa Rica se ubica dentro de los países con porcentajes superiores a la media en cuanto a la influencia de los líderes partidarios, afiliados, diputados y grupos de interés sobre las decisiones de los diputados; por su parte, se encuentra en porcentajes inferiores a la media porcentual en cuanto a la influencia de los electores de la circunscripción, la opinión pública en general, los medios de comunicación y los votantes.

Marenghi y García Montero (2006, p. 55) ubican a Costa Rica entre los seis países latinoamericanos con un estilo de representación "elitista partidista", donde menos se toma en cuenta a los electores de la circunscripción y más a los líderes del partido o a los diputados del partido (junto con Bolivia, Uruguay, El Salvador, Argentina y México). Ello aleja al parlamento costarricense de los países donde predomina el "estilo territorial", en el que inciden considerablemente los electores de la circunscripción (Perú, Colombia, Chile, Ecuador y Venezuela), o el "estilo popular-partidista", donde se toma más en cuenta a votantes y a afiliados que a otros actores (Honduras, Paraguay).

La actividad a la que los parlamentarios otorgan mayor importancia es la de resolver los problemas de Costa Rica, seguido por representar a la nación, elaborar las leyes, controlar la actuación del gobierno, representar los intereses de la provincia y, en último lugar, elaborar los presupuestos.

Figura 4.42. Actividad de mayor importancia según legisladores. PELA.

La gran mayoría de los diputados de todos los partidos indica haber iniciado su carrera política en el partido político.

Figura 4.43. Inicio de la carrera política de los legisladores. PELA.

La totalidad de diputados del PAC y del PML, y el 88% de diputados del PLN se presentan a su primera legislatura. Únicamente en el caso del PUSC, un 60% de los legisladores ya lo habían sido en algún período anterior.

Figura 4.44. Gráfico Diputados en primera ocasión. PELA.

Los legisladores latinoamericanos se encuentran lejos de un deseable umbral de profesionalización; la mayoría de diputados dedica tiempo parcial a su función parlamentaria. El caso extremo es Honduras, donde apenas uno de cada seis diputados se dedica exclusivamente a la función legislativa.

En cuanto a trayectoria política, la mayoría de diputados señala haber ocupado algún cargo dentro del partido, algunos indican haber ocupado un cargo de designación y una minoría ha ejercido otro cargo de elección popular.

Figura 4.45. Gráfico Trayectoria política de legisladores. PELA.

Mar Martínez Rosón (2006, p. 176) expone que la percepción de los legisladores sobre su remuneración es bastante heterogénea. Casi un tercio estima que su remuneración es insuficiente. En Ecuador, Honduras y Guatemala las quejas por los bajos salarios es bastante marcada, en contraste con Colombia y Uruguay donde no se presentan mayores disconformidades. Martínez Rosón constata la pobre carrera política de los legisladores. Solamente en Chile y en El Salvador un tercio de diputados lo ha sido en tres o más legislaturas. Salvo en el caso de Colombia, menos de la mitad de los diputados cuenta con experiencia previa en el parlamento.

En los extremos se encuentran Chile, con un 61,4% de diputados con experiencia legislativa previa, y Costa Rica, con apenas un 7,8% de diputados con experiencia legislativa previa. El bajo dato costarricense se explica en parte por el hecho de que, al igual que en México, no se permite la reelección inmediata de los legisladores. Los diputados costarricenses, en su mayoría, son inexpertos, pues sobrepasan el 50%, lo cual contrasta con países como Chile y Uruguay. No obstante, el nivel promedio de estudios es alto. Nueve de cada diez cuentan con algún tipo de estudios universitarios y por encima de un tercio ha realizado estudios de postgrado.

La mayoría de los diputados tiene familiares en la política, así lo admite el 56% de los legisladores del PLN, el 58,8% del PAC y el 66,7% del PLM, mientras solamente un 20% de la bancada del PUSC dice tener familiares en política.

Figura 4.46. Gráfico Familiares en política. PELA

4.3.8 En síntesis

El Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina, de la Universidad de Salamanca, permite indagar en las características de los 57 legisladores electos en 2006. La mayoría de los diputados valora la democracia costarricense como muy estable o bastante estable y muestra satisfacción con su funcionamiento. La pobreza y la marginación son señaladas como las mayores amenazas a la democracia. Los diputados del PUSC y del PML muestran mayor apego a las instituciones, seguidos por los del PLN, mientras los diputados del PAC y de cuatro bancadas unipersonales (PUN, PRN, PFA y PASE) muestran una posición ligeramente más escéptica. Cabe recalcar que el Tribunal Supremo de Elecciones aparece entre las instituciones hacia las cuales los legisladores manifiestan mayor confianza, aunque con menos credibilidad por parte de los diputados del PAC. La misma tendencia muestra la confianza en los procesos electorales de 2006.

Por su parte, la mayoría de los diputados estima que la democracia interna es elevada en sus propios partidos, aunque se manifiesta predominantemente solo en elecciones. En cuanto a la ubicación ideológica de los partidos, en criterio de los legisladores, al PML y al PLN se les cataloga como partidos de derecha, al PUSC y al PUN como de centro derecha, mientras que al PAC y al PFA se les ubica en el centro izquierda. La autoubicación de los legisladores tiende a acercarse más al centro político. La mayoría de diputados está a favor del divorcio y en contra del aborto. También prefieren buscar un punto de equilibrio entre intervención estatal y mercado. La valoración sobre el Tratado de Libre

Comercio es positiva entre los diputados del PML, PLN y PUSC, pero negativa entre del PAC. Los diputados no se mostraron muy afines a la disciplina del voto parlamentario, salvo en el caso de los diputados del PLN. La mayor parte de diputados se presenta a su primera legislatura, solamente en el caso del PUSC una mayoría de diputados lo habían sido en algún período anterior, por lo que se mantiene la tendencia de baja profesionalización legislativa imperante en América Latina.

CAPÍTULO 5

PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA ELECTORAL

CAPÍTULO 5. PROCEDIMIENTO DE LA REFORMA ELECTORAL

Los capítulos precedentes han preparado el terreno para el análisis del procedimiento de la reforma electoral, explicar el papel del organismo electoral e identificar las evidencias de difusión internacional de reglas. Este capítulo se divide en cinco secciones. En la primera (Sección 5.1) se describen los temas sustantivos de la reforma. La Sección 5.2 explica cómo se utilizó el programa NVivo para el análisis de las actas de la CEREPP. La Sección 5.3 explica el procedimiento en la Comisión Especial, el itinerario y la dinámica entre actores durante el debate. La Sección 5.4 hace un recuento de las evidencias de la incidencia del organismo electoral en el procedimiento legislativo que dio lugar a la reforma electoral. Finalmente, en la Sección 5.5 se indican los resultados de la búsqueda de indicios de difusión en las actas de la CEREPP.

5.1 Temas de la reforma electoral de 2009

El objetivo de esta sección es describir el contenido de la reforma electoral costarricense que culminó con la publicación de un nuevo Código Electoral, ley 8765, en el Alcance n.° 37 al Diario Oficial La Gaceta n.° 171 del 2 de setiembre de 2009. En particular, interesa identificar los temas de la reforma. Se parte de la premisa de que toda valoración de un proceso de reforma electoral debe considerar el carácter elitista de la misma y las dificultades propias del proceso de negociación, lo cual incide en sus posibilidades reales de éxito así como en su apego a criterios técnicos (Picado 2008)[89].

[89] Colomer (2004) plantea que los sistemas electorales –y, en general, las instituciones y reglas políticas formales- son el producto de decisiones estratégicas por parte de actores políticos quienes tienden a promover sus propios intereses. Sartori (1994) decía que el sistema electoral es el instrumento de más fácil manipulación dentro de un sistema político, lo cual justifica el creciente interés científico en el estudio de sus efectos. 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 manipularlo. Esto supone, según la expresión de Colomer, ver las leyes de Duverger (1951) "cabeza abajo", pues algunos rasgos del sistema de partidos pueden constituirse en variables explicativas de la selección de determinadas reglas electorales.

La sección se divide en tres partes: en la primera se explican los antecedentes de la reforma electoral que culminó en setiembre de 2009; la segunda se dedica a resumir el proceso de negociación de esa reforma; finalmente, se ofrece una síntesis de los principales temas e innovaciones del nuevo Código Electoral.

5.1.1 Antecedentes de la reforma electoral

Desde 1953 hasta su derogatoria, la Asamblea Legislativa reformó el 70% del articulado del anterior Código Electoral. Inclusive, algunas de esas normas fueron modificadas en varias ocasiones. Tan sólo tres meses después de haber sido promulgado, el Código Electoral fue objeto de su primera reforma, en su artículo 94, referido a los fiscales partidarios ante los organismos electorales. En sus primeros cuarenta y tres años de vigencia, el Código Electoral experimentó reformas en veinte artículos, mediante diez leyes diferentes. La mayoría de esas modificaciones se refieren a temas de organismos electorales y administración electoral. Prácticamente no hubo cambios al régimen de partidos políticos.

Tabla 5.1
Reformas al Código Electoral de 1953

Ley	Fecha	Artículo	Tema	Cantidad	Porcentaje
1553	20/03/1953	94	Propaganda y fiscalización	1	0,5%
2169	15/10/1957	23 49	Registro Civil Juntas electorales	2	1,0%
3508	31/05/1965	137	Convocatoria votación, escrutinio y elección	1	0,5%
3656	25/10/1965	130	Convocatoria votación, escrutinio y elección	1	0,5%
4341	03/06/1969	31	Registro Civil	1	0,5%
4352	11/07/1969	18 65-68	Organismos electorales Juntas electorales	3	1,5%
4794	16/07/1971	186-190	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos	2	1,0%

Ley	Fecha	Artículo	Tema	Cantidad	Porcentaje
4859	07/10/1971	1 174	De los electores Generalidades	2	1,0%
6090	07/10/1977	175	Generalidades	1	0,5%
7094	27/05/1988	57,76,69 79,83 159	Juntas electorales Propaganda y fiscalización Generalidades	6	3,1%
7653	10/12/1996	4 8 10-12-14-15-17-19	Descripción del sufragio Del cargo de regidor Organismos electorales	100	51,0%
		21-22-24-25-26-27-28-29-33-35-36-37-38	Registro Civil		
		39-40-41-42-43-44-45-46-47-48-50-52-54-55-57 bis-58-59-60-61-62-64-73-74-74 bis	Juntas electorales		
		80-81-82-85-85 bis- 85ter-88-93-95-96	Propaganda y fiscalización		
		100-102-103-104-105-111-112-113-114-117-118-119-121-122-123-124-125-126-127-129-129 bis	Convocatoria, votación, escrutinio y elección		

Ley	Fecha	Artículo	Tema	Cantidad	Porcentaje
		149-150-151-152-153-154 155-156-157-158	Sanciones		
		161-168	Generalidades		
		176-176bis-177-179-182 183-184-191-193-194-195-196	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos		
7768	24/04/1998	170-171	Generalidades	2	1,0%
7794	30/04/1998	5	Del cargo de Presidente o Vicepresidente	8	4,1%
		27 inciso d) y g) 63-75 97-99-132-134	Registro Civil Juntas electorales Convocatoria, votación, escrutinio y elección		
8123	01/08/2001	178-180-181-185-187 188-189-192	Contribuciones financiamiento de gastos y partidos políticos	8	4,1%
Total de artículos reformados				138	70%
Total de artículos no reformados				58	30%
Total de artículos contenidos en el Código Electoral				196	100%

Nota: Picado (2008, p. 14).

La situación cambió con la reforma de 1996 cuando se modificaron 100 de los 196 artículos del Código. Esa reforma abarcó la mayor parte de ese cuerpo normativo. Después de 1996 la Asamblea Legislativa lo reformó en tres ocasiones, modificando 18 artículos. Entre el articulado que no experimentó cambio alguno, la mayoría fueron normas generales reiterativas de leyes constitucionales, normas referentes a organismos electorales, a propaganda y fiscalización, a formalidades de la convocatoria, a la votación, el escrutinio y la elección, así como al régimen de nulidades.

Tabla 5.2
Artículos del Código Electoral de 1953 no reformados

Artículos	Temas	Cantidad	Porcentaje
2-3	Descripción del proceso de sufragio	2	1,02%
6	Del cargo de Presidente y Vicepresidente	1	0,51%
7	Del cargo de Diputado o Representante	1	0,51%
9	Del cargo de Diputado	1	0,51%
11-13-16	Organismos electorales	3	1,53%
20-30-32-34	Registro Civil	4	2,04%
51-56-66-67-70-71-72-77-78	Juntas electorales	9	4,59%
84-86-87-89-90-91-92	Propaganda y fiscalización	7	3,57%
98-101-106-107-108-109-110-115-116-120-128-131-135-136-138-139-140	Convocatoria, votación, escrutinio y elección	18	9,18%

Artículos	Temas	Cantidad	Porcentaje
142-143-144-145-146-147-148	Nulidades y declaratoria de elección	7	3,57%
162-163-164-165-166-169-172-173	Generalidades	8	4,08%
Totales		61	31,32%

El Código Electoral que entró en vigencia en 1953 se explica en el contexto posterior a una conflagración civil propiciada por un fraude electoral (Lehoucq y Molina, 1999). La intención fundamental del legislador, al amparo de una nueva Constitución Política pródiga en normas tendientes a despolitizar la gobernación de elecciones, fue crear unos mecanismos de control que garantizaran, de la mejor manera posible, la celebración de comicios limpios y despolitizados (Lehoucq, 1998). Entre los mayores aciertos del nuevo diseño electoral destaca la creación de un Tribunal Supremo de Elecciones con independencia y atribuciones extraordinarias, en el que se unificaron la administración y la justicia electoral. Las reformas electorales fueron mínimas durante más de cuarenta años; hasta mediados de la década de los noventa las modificaciones al régimen electoral fueron apenas ocasionales. El sistema de partidos fue estable durante dicho período, caracterizándose por un bipartidismo dominante (Picado León, 2007).

Desde la década de 1980 se notaron transformaciones en la sociedad y en el sistema de partidos costarricenses. Colapsó el modelo tradicional de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones, el país sufrió la crisis de la deuda externa y se aplicaron políticas de ajuste estructural y de reducción del Estado. Paralelamente, los partidos políticos experimentaron un cambio generacional debido al retiro de los líderes históricos de la Guerra Civil de 1948 (Rovira Mas, 1999; Obregón Quesada, 2000; Rojas Bolaños, 2006; Sánchez Campos, 2007). En 1992 la Sala Constitucional declaró inconstitucional la normativa que permitía el pago adelantado de deuda política a los partidos, lo cual fue un duro golpe para las organizaciones partidarias, ya que les restó capacidad de permanencia y penetración en el territorio nacional. En ese nuevo contexto comenzó a tomar fuerza la idea de dotar al país de una legislación electoral más moderna (Obregón Quesada, 2000).

En 1996, la Asamblea Legislativa reformó un cincuenta por ciento del Código Electoral, lo cual se justificó en la obsolescencia normativa de buena parte de ese cuerpo normativo, en un afán modernizador de la administración electoral y, paralelamente, en un intento de reducir los costos de las elecciones. Sin embargo, las élites parlamentarias fracasaron en su intento de encontrar una fórmula que les permitiera resolver el crucial problema del financiamiento partidario. En general, en la etapa final de la negociación de la reforma de 1996, los diputados optaron por dar trámite a las propuestas en las que existiera mayor consenso y evitar los asuntos polémicos, aunque en ocasiones estos últimos fueran los de mayor relevancia. El producto fue una serie reformas en mayor parte cosméticas.

Las elecciones de 1998 mostraron una caída abrupta en los niveles históricos de participación. El abstencionismo electoral, que durante cuatro décadas había rondado el 20%, de repente pasó a más del 30%. Esto generó alarma en diversos sectores de la sociedad. Entre las posibles causas de ese cambio en el comportamiento electoral, algunos analistas señalaron la desafección hacia los partidos políticos y el distanciamiento entre gobernantes y ciudadanía. Ese mismo año se promulgó un nuevo Código Municipal que incrementó el número de cargos de elección popular y modificó el calendario electoral colocando tres de las elecciones municipales en diciembre del mismo año de las elecciones presidenciales[90].

En ese contexto, el Tribunal Supremo de Elecciones inició un largo proceso de análisis y estudio, sobre la base de una metodología que incluyó la participación de un Comité de Notables, el acompañamiento del Centro de Asesoría y Promoción Electoral y la consulta a sectores sociales y políticos, a fin de dotar al país de una nueva legislación electoral capaz de mitigar la tendencia a la alienación política de los ciudadanos. Además, hubo un manifiesto interés en mejorar el modelo de financiamiento estatal de los partidos y de regular el financiamiento privado. Con el objetivo de fortalecer la identificación del electorado con sus gobernantes, se sugirió modificar la forma del voto, rompiendo con el modelo de lista bloqueada y cerrada para adoptar el voto preferencial, que confiere al elector la posibilidad de seleccionar a los candidatos de su preferencia entre las listas propuestas por cada partido.

Asimismo, como forma de acercar la ciudadanía a la política, el TSE propuso la ruptura del monopolio partidista para la inscripción de candidaturas a nivel municipal. Por su parte, se planteó eliminar el subcociente como barrera electoral, a fin de incrementar la representatividad y facilitar el acceso a cargos de partidos con escasa votación. Entre las innovaciones a nivel de administración electoral,

[90] Raventós Vorst y Ramírez Moreira (2006) han realizado un amplio análisis explicativo del notable incremento del abstencionismo en Costa Rica.

se crearía el voto consular, se eliminaría el doble conteo de votos y, en materia de género, se optaría por listas trenzadas. Además, se regularían los procedimientos relativos a la jurisdicción electoral, inclusive el amparo electoral y la acción de nulidad. El Proyecto de Código Electoral del TSE fue presentado a consideración de la Asamblea Legislativa a inicios de 2001.

REFORMAS PROPUESTAS
PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL DEL TSE, ENERO 2001
Voto preferencial
Eliminación del subcociente
Grupos independientes
Simplificación de requisitos de inscripción y funcionamiento partidario
Rediseño de la contribución estatal
Regulación sobre aportes privados
Conteo definitivo en JRV
Listas trenzadas
Regulación de la jurisdicción electoral

Figura 5.1. Principales innovaciones del proyecto del TSE de 2001.

Las elecciones de 2002 estuvieron salpicadas por constantes denuncias relacionadas con el financiamiento de las campañas partidarias. Durante el período constitucional 2002-2006, la Asamblea Legislativa se dedicó a discutir sobre el control del financiamiento público y privado a los partidos políticos; sin embargo, no llegó a realizar reforma alguna a la ley electoral debido a la división entre las distintas fracciones legislativas. La sensación generalizada es que durante ese cuatrienio hubo un estancamiento político, marcado por la ingobernabilidad y la falta de capacidad para la toma de decisiones tanto por parte del Poder Ejecutivo como del Legislativo (Rojas Bolaños, 2006).

5.1.2 Temas del nuevo Código Electoral

El trámite legislativo culminado el 2 de setiembre de 2009, con la promulgación del Código Electoral, tiene por característica fundamental que no se trata de una reforma parcial, sino de la promulgación de una nueva ley electoral que sustituye a la anterior. Ello permitió, entre otras cosas, obtener un cuerpo normativo bastante más sistemático y ordenado que el derogado, a partir de siete títulos.

Tabla 5.3
Títulos del Código Electoral de 2009 (ley 8765)

Número	Nombre
I	Disposiciones generales
II	Organismos electorales
III	Partidos políticos
IV	Proceso electoral
V	Jurisdicción electoral
VI	Ilícitos electorales
VII	Disposiciones finales

El primer título contiene normas generales que indican las fuentes del ordenamiento jurídico electoral, remiten a los principios generales del derecho para llenar las lagunas de dicho ordenamiento y define los principios de la participación política por género que se operacionalizarán a lo largo de toda la nueva legislación, mediante el principio de paridad y de alternancia en las listas de todas las nóminas para cargos de elección popular y dentro de las estructuras partidarias.

El título segundo se dedica a los organismos electorales, es decir, al Tribunal Supremo de Elecciones, el nuevo Registro Electoral, el Registro Civil y las Juntas Electorales. La principal innovación de este título es la reestructuración administrativa del TSE, debido a la creación del Registro Electoral como nueva Dirección, que tendrá a su cargo, entre otras funciones, llevar el registro de partidos políticos, llevar el control de las contribuciones que estos reciban y asumir labores propias de la coordinación de programas electorales. Entre otras innovaciones sobresalen la ampliación y actualización de las funciones del TSE con atribuciones referentes a tramitar el amparo electoral, ordenar auditorías sobre el manejo financiero de los partidos políticos, formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y promover las reformas electorales que estime necesarias. Además, se autoriza al TSE a cobrar por el acceso electrónico, con fines comerciales, a la información que conste en sus bases de datos, así

como por el suministro de otros servicios no esenciales. Igualmente, se crea el Fondo General de Elecciones, de suma relevancia, a fin de garantizar la efectiva independencia presupuestaria de la gestión electoral. El Código también actualiza el régimen de las juntas cantonales y las juntas receptoras de votos, sin dejar de lado la regulación de actores como los auxiliares electorales o el Cuerpo Nacional de Delegados.

El título tercero del Código se dedica a los partidos políticos. Contiene normas referentes a la inscripción y registro de partidos, organización básica y competencias de los órganos partidarios, mecanismos de fusión y coalición, régimen económico de los partidos y normas básicas sobre propaganda e información políticas. El capítulo sobre financiamiento partidario fue uno de los más polémicos durante la tramitación legislativa. Se mantuvo esencialmente el sistema mixto de financiamiento partidario, mediante contribuciones privadas y financiamiento estatal. Respecto de los fondos provenientes de fuentes privadas, las principales innovaciones consisten en prohibir, de manera absoluta, las donaciones de personas jurídicas y de extranjeros, eliminar el tope en la contribución de personas físicas nacionales y el establecimiento de un régimen de control de esos fondos. En cuanto a la contribución estatal a los partidos políticos, se modifica el régimen de comprobación de gastos pasando al TSE competencias que anteriormente asumía la Contraloría General de la República, se regula un sistema de financiamiento adelantado a los partidos previa rendición de garantías, y se otorga contribución estatal para las elecciones municipales.

Tabla 5.4
Descripción del contenido del Código Electoral de 2009

Tema	Contenido
Disposiciones generales y finales	Fuentes y principios del derecho electoral, reglas presupuestarias y de contratación administrativa, franquicias, reformas a otras leyes, entre otros. Arts. 1-3; 303-310
Reformas en la estructura del TSE	TSE, Registro Electoral y Registro Civil. Arts. 4-29; 303-309
Etapas del proceso electoral	Proceso electoral. Arts. 143-209
La jornada electoral y sus protagonistas	Juntas electorales, arts. 30-44; Cuerpo Nacional de Delegados, arts. 45-47; fiscalización electoral, arts. 210-217; observación electoral, art. 218

Tema	Contenido
Propaganda electoral	Propaganda e información política, arts. 136-142
Régimen organizativo de los partidos políticos	Partidos políticos, arts. 48-85
Financiamiento de los partidos políticos	Régimen económico de los partidos políticos, arts. 86-135
Participación política de la mujer	Principios de participación por género, arts. 2, 53 inciso d); paridad en estructura partidaria y nóminas de elección, arts. 52 inciso o), 61; capacitación paritaria, arts. 52 inciso p), 103
Procedimientos de la justicia electoral	Jurisdicción electoral, arts. 219-270
Ilícitos electorales	Delitos y faltas electorales, arts. 271-302

El título cuarto contiene las normas relativas al proceso electoral. Incluye las reglas por seguir en la etapa preparatoria de los comicios, durante las votaciones, y en la fase posterior a ellas. Entre las mayores innovaciones destaca la posibilidad del voto en el extranjero, mediante la instalación de juntas receptoras en los consulados costarricenses, mecanismo que se comenzará a aplicar en las elecciones de 2014. Además, se regulan la validez y la nulidad del voto, el escrutinio, el sistema de adjudicación de cargos, la fiscalización electoral y la observación nacional e internacional de las elecciones.

El título quinto constituye la mayor novedad del Código, pues por primera vez se regula de forma sistemática el ejercicio de la jurisdicción electoral. La justicia electoral en Costa Rica ha evolucionado espectacularmente en los últimos diez años a través de la jurisprudencia de la Sala Constitucional y del propio Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, no existía regulación legal sistemática sobre esta materia. La inclusión de 51 artículos sobre justicia electoral proporciona a la ciudadanía un conocimiento preciso en relación con los mecanismos de tutela de los derechos electorales mediante los procedimientos como el amparo electoral, la impugnación de acuerdos de partidos en proceso de inscripción, la acción de nulidad, el recurso de apelación electoral, la demanda de nulidad, la cancelación de credenciales y la beligerancia política[91].

[91] Para una explicación detallada de los institutos de la justicia electoral en Costa Rica, ver Sobrado González (2005).

El título sexto se refiere a los ilícitos electorales, tanto delitos como faltas. El Código mejora notablemente el caduco régimen sancionatorio de la anterior ley, que adolecía de un importante porcentaje de obligaciones sin sanción correlativa o con sanciones irrisorias. Entre sus innovaciones resalta que se encarga al TSE el aplicar las multas por faltas electorales, previa realización de un procedimiento administrativo ordinario, por medio de la Dirección de Financiamiento de Partidos Políticos, con posibilidad de revisión ante el propio TSE.

El sétimo título contempla las disposiciones finales con normas sobre ejecución presupuestaria, licitaciones, publicaciones, franquicia postal durante el período de campaña electoral, obligación de las oficinas públicas de suministrar informes a los organismos electorales, elecciones en período de suspensión de garantías, modificaciones a otras leyes y disposiciones transitorias. Cabe destacar que en este capítulo se incluye la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, adscrito al TSE, con el objeto de formular programas de capacitación dirigidos a la ciudadanía y a los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica, atendiendo a criterios de regionalización. Además, entre las reformas a otras leyes, se consolida la transición a un modelo de elecciones de todos los cargos municipales a mitad del período presidencial y legislativo, es decir, que a partir de 2016, se elegirán todos los cargos municipales el primer domingo de febrero dos años posterior a las elecciones de escala nacional.

Tabla 5.5
Principales innovaciones del Código Electoral de 2009

Tema	Innovación
Funciones y organización del TSE	Ampliación de funciones del TSE y creación del Registro Electoral y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED).
Gestión electoral	Elecciones municipales concentradas a medio período, nombramiento de juntas electorales por parte del TSE, suplencia doble para miembros de juntas electorales, y auxiliares electorales.
Partidos políticos	Normas sobre control interno de los partidos y regulación de fusiones y coaliciones.

Tema	Innovación
Propaganda electoral	Obligatoria inscripción ante el TSE de empresas que presten servicios de propaganda electoral.
Encuestas y sondeos	Registro de empresas e instituciones que realizan encuestas y sondeos, obligación de custodia y entrega de documentos.
Participación política de la mujer	Principio de paridad y alternabilidad en estructuras partidarias y candidaturas; y capacitación paritaria.
Voto en el extranjero	Voto consular a partir de 2014.
Jurisdicción electoral	Procedimientos de amparo electoral, impugnación de acuerdos partidarios en proceso de inscripción, acción de nulidad, recurso de apelación electoral, demanda de nulidad, cancelación de credenciales y beligerancia política.
Financiamiento político	Cuenta bancaria única para financiamiento privado, prohibición de donación de personas jurídicas y de extranjeros, eliminación del tope en contribuciones de personas físicas nacionales, modificación del sistema de comprobación de gastos, financiamiento público adelantado, mecanismos de control y transparencia en el manejo financiero de los partidos políticos, contribución estatal a partidos que participan en elecciones municipales.
Ilícitos electorales	Regulación de delitos y faltas electorales, faltas sancionables por el TSE.

5.1.3 La política de reforma

El resultado de las elecciones de 2006 pareció archivar de manera definitiva el viejo esquema de bipartidismo (Picado León, 2006 y 2007). En ese nuevo contexto partidario, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, integrada en 2006, retomó la propuesta del Tribunal Supremo de Elecciones como texto base de discusión.

Cuando la Comisión inició funciones en 2006, las condiciones políticas y los intereses de los principales partidos se reflejaron en la política de la reforma.

Entre 2001 y 2006 sobresalen al menos tres situaciones relevantes que explican esa política de reforma: a) los escándalos de corrupción que involucraron a los expresidentes Calderón Fournier, Rodríguez Echeverría y Figueres Olsen, y la correspondiente aparición de nuevas leyes penales y administrativas tendientes al control de los políticos y de los funcionarios públicos; b) la generalizada percepción de ingobernabilidad sufrida durante el gobierno de Abel Pacheco y el correlativo interés en reactivar al Estado; y c) la consolidación del Partido Acción Ciudadana como principal bloque opositor en la Asamblea Legislativa y la correspondiente necesidad de tomar en cuenta a nuevos interlocutores en el proceso de reforma.

Es posible que esos factores ayuden a explicar la razón por la cual en la lógica de la Comisión existió cierto interés en fortalecer a los partidos como agentes de representación, de canalización de expectativas y de control sobre los políticos. Por ende, la propuesta dirigida a admitir candidaturas independientes fue rápidamente desechada, pues presuntamente ellas dificultan el control y la transparencia, además de que pueden debilitar a los partidos políticos. Respecto del voto preferencial, su rechazo fue no menos categórico, ya que se cuestionó su capacidad para incrementar la participación o mejorar el accountability. A ello se añadieron críticas según las cuales debilita la disciplina de partido y la gobernabilidad, complica la aplicación de mecanismos de acción afirmativa para cargos elegibles, disminuye la facultad de control de los partidos sobre sus afiliados, encarece las campañas, favorece la influencia de dineros indeseables e incentiva comportamientos de tipo egotrópico que disminuyen la capacidad para generar consensos en democracia.

Hasta mediados de 2007 la Comisión avanzó a un ritmo notable; sin embargo, en la segunda mitad del 2007 casi toda la atención legislativa giró en torno al referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC), llevado a cabo en octubre de ese año. La Comisión, en consecuencia, entró en un período de inactividad, agravado por la renuncia de su anterior presidente, el diputado Fernando Sánchez Campos, ocurrida durante la campaña del TLC. De agosto a diciembre de 2007, la Comisión únicamente sesionó el 15 de noviembre, cuando se designó a la diputada Maureen Ballestero Vargas como su nueva presidenta.

La Comisión rechazó algunas de las propuestas del proyecto del TSE, tales como el voto preferencial, las candidaturas independientes a nivel municipal o la eliminación de la barrera del subcociente. Ello evidenció una política de reforma basada en paradigmas un tanto diferentes a los planteados por el TSE, y que se podrían explicar por el tiempo transcurrido entre la propuesta del Tribunal y su análisis por parte de la Comisión y los cambios en el contexto político partidista. La

Comisión se enfrentó a la necesidad de ajustar la ley electoral a una nueva realidad en al menos tres niveles: a) la novedad de necesidades y expectativas sociales con respecto al sistema electoral (inclusión de mecanismos de democracia directa, mayores exigencias en cuanto a transparencia), b) un cambio en el sistema de partidos (agotamiento del bipartidismo histórico, alteraciones en la percepción de la forma en que se estructura la política en su nivel simbólico, debilidad estructural de los partidos) y c) alteraciones en el comportamiento electoral (abstencionismo, aparición de los comités patrióticos en el referéndum de 2007).

En general, la Comisión avanzó a buen ritmo y mostró capacidad de generar consensos. Sin embargo, entre sus limitaciones hay que subrayar su tendencia a evadir cualquier discusión que implicara reforma constitucional, por lo cual se afincó en aspectos ajenos al sistema electoral en sentido estricto, más bien relativos a la administración electoral y al régimen de partidos políticos. Con relativa facilidad se alcanzaron consensos generales sobre la administración electoral, la organización partidista y los mecanismos institucionales de participación política[92].

Durante toda la discusión legislativa fue evidente el interés en fortalecer a los partidos políticos y en modernizar la administración electoral. Los cambios en el sistema de partidos y en su organización interna (Alfaro Salas, 2001), el avance tecnológico (García Díez, 2004) y las alteraciones en el comportamiento electoral (Raventós Vorst, 2005) fueron factores subyacentes en la deliberación y en los acuerdos alcanzados durante la primera etapa de discusión. Por su parte, la aspiración de los diversos actores para que el sistema generara nuevos productos incidió en la revisión de los mecanismos de gestión y control electoral existentes, como parte de la agenda de reforma[93].

[92] En círculos académicos se vienen proponiendo desde hace varios años algunas reformas sustantivas dirigidas a mejorar el funcionamiento del sistema representativo. Por ejemplo, el académico Constantino Urcuyo Fournier abogó, ante la propia CEREPP, por la reelección parlamentaria, el incremento del número de diputados y una serie de medidas semejantes que permitan la profesionalización de los parlamentarios y garanticen la independencia de los políticos respecto de las élites económicas (Ver el acta de la sesión ordinaria n.° 31 de la CEREPP, del jueves 26 de julio de 2007).

[93] Los cambios experimentados en el sistema de partidos, en el comportamiento electoral y en los patrones de conducta política, no son exclusivos del caso costarricense. La perspectiva se enriquece con una visión comparada como la que proveen Alcántara, 2004 y 2006; Alcántara y Freidenberg, 2001; Freidenberg, 2006; Lehoucq, 2002 y 2004; Lehoucq y Wall, 2004. Asimismo, respecto de su relación con la reforma electoral, ver García Díez 2005 y 2006.

Además, la política de reforma de la Comisión giró en torno a la gobernabilidad y la transparencia. Entre los legisladores apenas se vislumbró un modesto interés en que el sistema electoral fuera más representativo. De hecho, el discurso de la representatividad se redujo prácticamente al tema de género. En cambio, se introdujeron varias normas tendientes a fortalecer la legalidad, la publicidad, la rendición de cuentas y la responsabilidad de los distintos actores electorales; asimismo, se diseñaron mecanismos adecuados para garantizar esa aspiración al control, la transparencia y la democratización interna de los partidos.

En síntesis, el proceso de reforma tuvo un carácter evolucionista y no rupturista. Los legisladores valoraron y mantuvieron las fortalezas tradicionales de un régimen electoral exitoso y emblemático en la región, a la vez que procuraron realizar los ajustes necesarios para incrementar su capacidad de responder a las aspiraciones y nuevas demandas sociales. Esto se facilitó por la peculiaridad del régimen electoral costarricense que faculta al Tribunal a colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre la materia electoral (artículo 19 inciso c del Código derogado). El Tribunal, consecuentemente, designó a asesores técnicos que colaboraron con la Comisión durante todo el trámite de discusión. Esta disposición legal, que se mantiene y se refuerza en el nuevo Código (artículo 12 inciso m), se explica por el reconocimiento legislativo de la especialidad técnica de la materia electoral, así como por el nivel de confianza en la independencia y profesionalidad del TSE.

El nuevo Código Electoral fue una apuesta por la modernización de la legislación electoral que temáticamente se resume en cuatro ejes. En el primero, referente al tema del financiamiento de los partidos políticos, se admite el financiamiento estatal de las elecciones municipales y se diseña un mecanismo para el financiamiento permanente de los partidos en términos de organización y capacitación. Además, se cumple el mandato constitucional del derecho de los partidos a que se les adelante parte de la contribución estatal, y se simplifican los trámites para la comprobación del gasto y la percepción efectiva de la contribución estatal. En materia de donaciones privadas, se elimina la posibilidad de que personas jurídicas aporten dinero en la política, de manera que únicamente las personas físicas podrán realizar aportes, sin límite de suma, pero atendiendo a mecanismos que garanticen la transparencia y publicidad de esos aportes. La nueva legislación proporciona al TSE herramientas para auditar las finanzas de los partidos y corroborar la seriedad de los reportes financieros.

El segundo eje fundamental es el avance en derechos humanos, primero con el voto en el exterior, que se aplicará hasta el 2014. Además, la cuota de participación femenina en cargos partidarios y en nóminas de elección popular se eleva a la paridad. Igualmente, el Código incluye expresamente ciertas normas de

equiparación de condiciones para determinados grupos de electores, como la plantilla para las personas con discapacidad visual, que el TSE había facilitado desde el 2006.

El tercer eje, es el fortalecimiento de la institucionalidad electoral. El TSE queda habilitado para auditar las finanzas de los partidos políticos y se crea un Registro Electoral, bajo el cual funcionará el departamento de financiamiento de partidos políticos. También se crea el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), adscrito al TSE y con capacidad para canalizar dineros de la cooperación internacional, con el propósito de retomar la formación política y democrática que los partidos han abandonado.

Finalmente, el nuevo Código refleja una clara intencionalidad de fortalecer a los partidos políticos como actores indispensables de la dinámica democrática y como interlocutores permanentes del diálogo político. Para tales efectos se les dota de una estructura más acorde con la exigencia ciudadana de transparencia, se mejoran los mecanismos garantes de la democracia interna y se les dota de fondos para mejorar su organización y estimular su función de capacitar a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos políticos[94].

5.2 El análisis de contenido de actas legislativas con NVivo

5.2.1 La técnica de análisis de contenido

Esta es una investigación en la que predomina el análisis cualitativo, por lo que se ha prestado atención a las premisas heurísticas necesarias para garantizar la calidad y la validez del trabajo, a saber, la coherencia, la objetividad, la saturación de la información, la triangulación, la lógica circular y el sentido de la investigación (King, Keohane y Verba, 2005; Zapata-Barrero y Sánchez-Montijano, 2011). En el libro se compila, ordena, analiza y compara información de diferentes fuentes, entre las que se incluye la literatura científica sobre reforma electoral y organismos electorales en Latinoamérica, la legislación derogada y vigente, el contenido de las actas legislativas que dieron lugar a la reforma electoral de 2009, las bases de

[94] Los objetivos de esta investigación se concentran en el procedimiento legislativo de reforma y no en sus consecuencias. Para un análisis de los efectos inmediatos del nuevo Código Electoral en sus diferentes dimensiones, ver Esquivel Faerron y Picado León (2010), Bou Valverde y Guzmán Herrera (2010), Zamora Chavarría (2010), Sobrado González (2010), Román Jacobo y Chavarría (2010), Rivera Sánchez y Abarca Guzmán (2010). Para analizar efectos a mediano y largo plazo ver Cambronero Torres y Mora Barahona (2015), Brenes Villalobos y Picado León (2014), Chacón Badilla y Matarrita Arroyo (2014), Araya Alvarado (2015) y Rosales Valladares (2015).

datos sobre élites parlamentarias, sistemas electorales y organismos electorales latinoamericanos, entre otras.

Para indagar sobre el papel del organismo electoral en la reforma e identificar evidencias de difusión, la principal fuente son las noventa actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos que abarcan un período de 37 meses, entre el 1.º de junio de 2006 y el 2 de julio de 2009. Esa Comisión, conformada por siete diputados de las cuatro mayores bancadas del Parlamento, discutió y dictaminó el proyecto de nuevo Código Electoral, ley 8765, que finalmente fue promulgado y comenzó a regir el 2 de setiembre de 2009. Esas actas, que constituyen una transcripción textual de todo el proceso deliberativo y decisor de CEREPP, y que suman más de tres mil quinientos folios, fueron analizadas con la ayuda del programa informático de análisis de texto NVivo.

La técnica de análisis de contenido textual constituye una herramienta útil para la ciencia política, pues permite tomar un documento no cuantitativo y transformarlo en datos cuantitativos, lo cual facilita su comprensión y la identificación de relaciones, sobre todo tratándose de documentación extensa (Johnson y Joslyn, 1995, p. 245). Krippendorff (2004, p. 24) la define como una técnica de investigación científica que permite realizar inferencias válidas y replicables de textos dentro del contexto en que son utilizados; en cuanto técnica, el análisis de contenido contempla procedimientos especializados, aprehensibles y escindibles de la autoridad personal del investigador. La técnica permite vincular el contenido con el contexto, trata de conocer cuáles son los temas principales y cómo se tratan, con qué frecuencia y cómo se relacionan con categorías analíticas (Zapata-Barrero y Sánchez Montijano, 2011, p. 171).

Para tales efectos, es necesario construir una serie de categorías mutuamente exclusivas y exhaustivas que permitan codificar el contenido del texto. El primer paso que debe seguir el investigador es seleccionar la muestra de materiales que se someterán a análisis (en nuestro caso, las noventa actas de la Comisión de Reformas Electorales y Partidos Políticos del período 2006-2009). El segundo paso consiste en definir las categorías del contenido que ha de ser analizado (en nuestro caso, las intervenciones de los diferentes actores en esas actas legislativas). En tercer lugar, es necesario definir la unidad de análisis (en nuestro caso, utilizaremos la frase-núcleo). El cuarto paso consiste en diseñar un sistema de codificación del texto que, desde la lógica y coherencia, pueda arrojar resultados relevantes para la investigación.

Categorizar significa identificar los elementos diferenciadores de las bases de información y establecer clasificaciones con las cuales se codifique la información. La categorización supone un proceso de construcción de ejes o nociones básicas

a partir de las cuales las unidades de análisis son clasificadas con base en criterios de variabilidad (Abarca Rodríguez, 2013, p. 212). Clasificar supone ordenar el contenido mediante nociones abstractas según inferencias descriptivas o explicativas. Se trabajará con dos tipos básicos de categorías: 1) actor o fuente del mensaje; 2) tema, materia o asunto tratado. Las categorías se construirán a partir de los objetivos de la investigación y bajo los criterios de pertinencia, exhaustividad, homogeneidad y exclusión mutua.

Esos pasos permiten organizar la información bajo un parámetro común y con un mismo soporte. En definitiva, el propósito de la técnica es clasificar la información que se encuentra en formato escrito y crear un índice o catálogo sistemático, otorgándole una clasificación numérica, conceptual y cronológica. De esa manera, será posible emprender el análisis de una forma más sencilla y ordenada (Zapata-Barrero y Sánchez-Montijano, 2011, p. 168)[95].

Según Abarca Rodríguez (2013, p. 196), en el análisis de contenido deben tomarse en cuenta cuatro aspectos fundamentales: 1) es una técnica que procura no ser intromisiva o reactiva a fin de no contaminar el escenario del acto comunicado; 2) acepta material no estructurado, a diferencia de la entrevista o el grupo focal; 3) es una técnica muy sensible al contexto y a significados simbólicos; y 4) tiene la virtud de procesar un gran volumen de información.

El análisis de contenido propuesto en este trabajo es del tipo predominantemente cualitativo: aunque se cuenten frecuencias y se identifiquen repeticiones, es indispensable hacerlo a partir de sentidos o significados contextuales, sin dejar de lado las relaciones de poder que se expresan en el uso del lenguaje y en la estructuración de los mensajes o discursos. Es decir, el análisis de contenido se inserta contextualmente en la estructura del debate parlamentario costarricense en un periodo determinado. La posibilidad del ser humano de comunicarse hace posible la construcción de identidad, de acuerdos, de dominación y de justificación de acciones.

Entre las principales limitaciones de la técnica de análisis de contenido sobresale la necesaria vinculación al contexto, dado que el contexto orienta semánticamente a la palabra (Abarca Rodríguez, 2013; p. 227). Por ende, cualquier análisis de contenido debe ser necesariamente enriquecido y puesto en perspectiva en su

[95] En cualquier caso, los resultados del análisis de contenido deben ser sometidos a control de calidad, con base en cinco criterios: validez, fiabilidad, consistencia interna, precisión y parsimonia. El control de calidad debe realizarse sobre el diseño de la investigación, donde se aplica la validez como coherencia; sobre el proceso de realización, donde se aplica la validez como correspondencia y sobre los resultados, donde se aplica la validez como resistencia (Zapata-Barrero y Sánchez Montijano, 2011, p. 175, Alonso, Volkens y Gómez, 2012, p. 38).

contexto. Desde el punto de vista epistemológico, uno de los principios básicos del análisis de contenido sostiene que los textos tienen significados relacionados con determinados contextos, discursos o propósitos. Los mensajes siempre se envían en situaciones particulares, los textos son leídos con determinadas intenciones y los datos informan sobre determinados problemas. Por ende, el investigador debe reconstruir el mundo significante en que los textos adquieren sentido y valor, según el objeto de estudio, para realizar interpretaciones razonables (Krippendorff, 2004, p. 30).

Desde la teoría de análisis de discurso se recomienda considerar tanto el contexto circunstancial como el contexto material. El contexto circunstancial se refiere al momento político, el cual incide en el tono y en el fondo del contenido y en la forma en la cual un discurso se expresa; es decir, el contexto incide en el qué se dice y en el cómo se dice, por condicionamientos coyunturales, culturales y temporales. El contexto material se vincula estrictamente con la circunstancia del lugar, particularmente si forma parte de un acto protocolario o formal vinculado al ámbito en el cual se produce el discurso; esta noción induce a considerar las características culturales, socioeconómicas, ideológicas o políticas de las personas a quienes se dirige el mensaje, o auditorio.

5.2.2 La herramienta informática NVivo

El análisis de contenido en este trabajo es del tipo documental con base en la memoria escrita de todas las actas escritas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. Estas actas son producto de sesiones grabadas, transcritas bajo responsabilidad de la Secretaría de la Comisión con auxilio de funcionarios técnicos legislativos, leídas y aprobadas posteriormente por la propia Comisión. Se trabajará, por ende, con base en la recopilación de documentos escritos oficiales debidamente homologados por la Comisión. NVivo facilita la organización, el tratamiento, el procesamiento, la estructuración y la presentación de resultados del análisis.

NVivo, como otros programas similares para la minería de textos, es una herramienta que ayuda a estructurar los datos, hacer elecciones sobre las categorías y construir redes conceptuales mediante representaciones numéricas y gráficas. De esa manera facilita al proceso de análisis, pero en ningún caso realiza los análisis por sí solo. En concreto, NVivo contiene siete funciones: 1) importar documentos, es decir, incorporar los documentos fuentes al programa informático para facilitar su análisis; 2) explorar, revisar y viajar por los documentos; 3) codificar en nodos, que supone organizar la información en recipientes según temas o tópicos, según casos o emisores y según contenido; 4) realizar consultas o búsquedas por palabras, frases o códigos; 5) reunir los nodos, analizarlos y

cruzarlos con otros nodos; 6) visualizar resultados de búsquedas, nodos, cruces de nodos y árboles de palabras; 7) realizar memorias de investigación y anotaciones al texto fuente durante todo el proceso de análisis.

El investigador es responsable por la calidad del proceso de análisis según su conocimiento del tema, la comprensión del contexto, sus competencias interpretativas y la destreza en el manejo de la herramienta tecnológica. La intervención del investigador es decisiva en todo el ciclo de investigación con NVivo que incluye la correcta selección, procesamiento e importación de las fuentes o recursos (Resources), el adecuado diseño del árbol temático o de nodos (Nodes), la precisa codificación de la información (Coding) por tópicos, temas o casos, o la habilidad e intuición para la búsqueda (Search) y la indagación (Query) del contenido.

5.2.3 Árbol de codificación

Una vez importados a NVivo los documentos fuente, el siguiente paso consiste en explorar el contenido y codificar la información. Codificar implica reunir los materiales por tópicos, temas o casos. Para ello se crean nodos (Nodes) o recipientes para las codificaciones. Existen tres tipos de codificaciones: 1) descriptivas o por casos, vinculadas al ¿quién habla?; 2) analíticas, que suponen valoración de sentido, intencionalidad y contenido; 3) temáticas o de tópicos, referidas a temas generales. En nuestro caso, una vez importadas las actas de las sesiones de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, se realizó su exploración y codificación con NVivo. En vista de que interesa investigar la incidencia del organismo electoral en el proceso de reforma como facilitador de procesos de difusión internacional de políticas, se estructuró la codificación en tres niveles: 1) codificación de casos, donde se ubican los actores legislativos, los funcionarios del TSE y otros actores; 2) codificación analítica, donde se distinguen los niveles regionales de difusión mencionados en el debate legislativo; 3) codificación temática, organizada a partir de cinco temas centrales en la discusión de la reforma electoral, a saber, administración electoral, justicia electoral, partidos políticos, financiamiento de la política y equidad de género. En cada categoría se desglosan subtemas que permiten la precisa codificación de las fuentes.

ÁRBOL DE CODIFICACIÓN

1. CODIFICACIÓN DE CASOS

ACTORES LEGISLATIVOS
- **Diputados**
- **Asesores Legislativos**

PARTICIPACIÓN FUNCIONARIOS DEL TSE
- **Magistrados**
- **Asesores del TSE**

OTROS ACTORES
- **Asesores Contraloría General de la República**
- **Jerarcas citados**
- **Expertos externos**

2. CODIFICACIÓN ANALÍTICA

DIFUSIÓN: Referencias a experiencias legislativas extranjeras
- **Latinoamericanas**
- **Europeas**
- **Otras regiones**

3. CODIFICACIÓN TEMÁTICA

TEMA 1: ADMINISTRACIÓN ELECTORAL

FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL TSE	Principios del Derecho Electoral Fuentes del Derecho Electoral Ampliación de funciones del TSE Creación del Registro Electoral Creación del IFED
GESTIÓN ELECTORAL	Sistema electoral en sentido estricto Nombramiento de Juntas Electorales por parte del TSE Suplencia doble para miembros de Juntas Electorales Auxiliares electorales Cambio de ciclo de elecciones municipales Voto en el extranjero Observación electoral Cuerpo Nacional de Delegados

TEMA 2: JUSTICIA ELECTORAL	
JURISDICCIÓN ELECTORAL	Amparo Electoral Beligerancia política Acción de Nulidad Recurso de Revisión Impugnación de actos electorales
SANCIONES	Delitos electorales Faltas electorales
TEMA 3: PARTIDOS POLÍTICOS	
PARTIDOS POLÍTICOS	Trámites para la inscripción Normas sobre organización de los partidos Eliminación de Asambleas Distritales Regulación de fusiones y coaliciones Prohibición de doble postulación
TEMA 4: FINANCIAMIENTO POLÍTICO	
APORTE ESTATAL	Monto de la contribución estatal Gastos redimibles Extensión del financiamiento a elecciones municipales Liquidación de gastos Eliminación de tope
FINANCIAMIENTO PRIVADO	Prohibición de donaciones de extranjeros Prohibición de donaciones de personas jurídicas Cuenta única partidaria
TEMA 5: PARIDAD DE GÉNERO	
PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LA MUJER	Principio de paridad y alternancia Paridad horizontal Participación en estructuras partidarias y candidaturas Capacitación paritaria
TEMA 6: CAMPAÑA ELECTORAL	
PROPAGANDA ELECTORAL	Reglamentación de los requisitos para realizar mítines Prohibición de utilizar motivos religiosos o étnicos Prohibición de colocar propaganda en lugares públicos
ENCUESTAS Y SONDEOS	Registro de empresas e instituciones Obligación de custodia y entrega de documentos

Figura 5.2. Árbol de codificación.

5.3 El debate parlamentario de la reforma electoral

5.3.1 El procedimiento de comisión especial

La actividad de los parlamentos se rige por normas procedimentales que inciden en su flexibilidad, adaptabilidad y eficiencia. El procedimiento legislativo importa pues se le ha vinculado con la calidad de la ley y su reforma (Tudela Aranda, 2008, p. 151). Si el parlamento moderno nació con la misión suprema de expresar la voluntad popular mediante la ley, un procedimiento que refleje la composición plural de la sociedad, mediante la deliberación de sus representantes, debe atender a principios que faciliten la participación, la publicidad y el debate (Tudela Aranda, 2010 y 2011). El tema procedimental no solamente tiene importancia hacia lo interno del parlamento, pues también incide en las relaciones con el Poder Ejecutivo (García Montero y Alcántara Sáez, 2011, p. 240), sino también con el Poder Judicial (Feoli 2011, p. 464). Este capítulo muestra cómo el procedimiento legislativo costarricense también incide en las relaciones con el Tribunal Supremo de Elecciones, institución con rango e independencia de Poder del Estado según la Constitución Política[96].

La Constitución Política de 1949 atenuó el marcado acento presidencialista de la previa Constitución de 1871. Para ello se debilitó la figura del Presidente y, correlativamente, se fortalecieron las prerrogativas parlamentarias. Se estableció un sistema de representación colegiada y de responsabilidad compartida mediante la conversión de los Secretarios de Estado en Ministros que, conjuntamente con el Presidente, ejercen la función gubernativa del Estado y, además, se introdujo la interpelación y el voto de censura contra Ministros.

El artículo 121 de la Constitución Política de 1949 dotó a la Asamblea Legislativa de la posibilidad de crear comisiones investigadoras que constituyen antecedente constitucional de las comisiones con potestad legislativa. Estas comisiones, según el mandato constitucional, tienen libre acceso a todas las dependencias oficiales para realizar las investigaciones y recabar los datos que juzgue necesarios. Pueden recibir toda clase de pruebas y hacer comparecer ante sí a cualquier persona, con el objeto de interrogarla.

En 1962, con la entrada en vigor del Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa, se crearon cinco comisiones permanentes

[96] Para un análisis comparado de las reglas del procedimiento legislativo costarricense con países latinoamericanos y europeos, ver Arias Ramírez (2008), quien concluye que el Reglamento Legislativo costarricense se ubica en un nivel aceptable con respecto a eficiencia, por lo que la inactividad legislativa no puede solucionarse exclusivamente con reformas a la normativa procedimental.

con el objeto de brindar asesoría y colaborar con los legisladores en el proceso de formación de leyes; esas comisiones tienen la función de conocer y analizar, proyectos de ley cuyo dictamen, informe o decisión son enviados al Plenario Legislativo para que este, finalmente, vote su eventual aprobación.

Con el propósito de lograr mayor eficiencia en la tarea legislativa, en 1993 se reformó el artículo 124 de la Constitución Política que autoriza a la Asamblea Legislativa a delegar, en comisiones permanentes, el conocimiento y la aprobación de proyectos de ley. Las denominadas Comisiones Plenas tienen la potestad de dictar leyes cuando así lo disponga el Plenario Legislativo[97].

La reforma electoral que culminó en 2009 fue discutida en el seno de una Comisión Especial. Las comisiones especiales pueden ser de dos tipos: 1) las comisiones especiales permanentes tienen por objeto no solamente el análisis de un proyecto de ley, sino de labores atinentes a un tema técnico o al estudio de una problemática en particular; 2) las comisiones especiales, constituidas para atender un proyecto de ley en particular o realizar labores que el Plenario Legislativo le encargue dentro de un plazo determinado. El artículo 90 del Reglamento describe las comisiones especiales como las referidas en la Constitución Política en su artículo 121, inciso 23, que faculta a la Asamblea Legislativa a nombrar comisiones de su seno, para que investiguen o estudien cualquier asunto o cumplan alguna misión que la Asamblea les encomiende y rindan al Plenario el correspondiente informe. El reglamento denomina "mixtas" las comisiones especiales que estén conformadas, además de diputados, por otras personas que no sean legisladores y que pueden formar parte de ellas, quienes tienen derecho a voz, pero no a voto, y pueden percibir remuneración en forma de dietas.

[97] La reforma al artículo 124 de la Constitución Política se realizó mediante Ley 7347 del 1 de julio de 1993, que redujo a dos los debates que requiere un proyecto para convertirse en ley y crea las comisiones con potestad legislativa plena.

Tabla 5.6

Comisiones legislativas en el período 2006-2010

Comisiones permanentes ordinarias	Comisiones permanentes especiales	Comisiones especiales	Comisiones con potestad plena
Asuntos Sociales	Redacción	Educación Cívica	Plena Primera
Gobierno y Administración	Internacionales	Defensora de Habitantes	Plena Segunda
Asuntos Jurídicos	Ambiente	Seguridad Ciudadana	Plena Tercera
Agropecuarios	Gasto Público	Derechos Humanos	
Hacendarios	Asuntos Municipales	Ciencia y Tecnología	
Económicos	Turismo	Reglamento	
	Juventud, Niñez y Adolescencia	Empleo Juvenil	
	Mujer	Reformas Electorales y Partidos Políticos	
	Narcotráfico		
	Nombramientos		
	Consultas de Constitucionalidad		

Nota: Unidad de Análisis y Control de Procesos y Gestión, Asamblea Legislativa.

Corresponde al Plenario Legislativo crear comisiones especiales y comisiones mixtas. Al integrarlas debe definir el asunto a estudiar, el plazo para informar al Plenario, el número de legisladores que la integran, que puede ser tres, cinco, siete o nueve diputados y, si se tratare de comisiones mixtas, determinará quiénes son los jerarcas, representantes o expertos que formarán parte de ella. Al igual que en las comisiones plenas, se suele respetar un criterio aproximado de proporcionalidad entre la representación de bancadas legislativas en la Asamblea y en las comisiones.

Con la aprobación de una moción que solicite la presencia de un funcionario o ciudadano en el seno de la Comisión, el Presidente ordena tal convocatoria con el fin de interrogarlo. La labor de la comisión es apoyada por personal de la Unidad Técnica. Según el artículo 120 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, dentro de las comisiones aplican las mismas reglas parlamentarias que rigen el debate y el funcionamiento en general del Plenario, salvo disposición expresa en contrario.

Recepción del proyecto ➔➔➔	Discusión del proyecto en Comisión ➔➔➔	Modificaciones al texto ➔➔➔	Dictamen ➔➔➔	Mociones artículo 137 ➔➔➔
Inclusión en el orden del día	Consultas Subcomisiones Revisión de criterios Textos sustitutivos	Presentación y discusión de mociones Votación de mociones	Votación del proyecto Remisión al Plenario	Discusión y votación prioritaria de mociones vía artículo 137 Envío a Plenario

Figura 5.3. Esquema del trámite legislativo en Comisión. Elaboración con base en el Reglamento de la Asamblea Legislativa (1961).

Durante el trámite dentro de una comisión se pueden aprobar mociones con el objeto de consultar el criterio de instituciones y organizaciones sobre determinado asunto. La Constitución Política señala en qué casos la consulta es obligatoria o preceptiva; por ejemplo, cuando el proyecto tenga que ver con el Poder Judicial, con instituciones autónomas o con instituciones de educación superior. Tal es el caso de la consulta al TSE en proyectos de ley relativos a materia electoral (artículo 97) donde, además, para apartarse de la opinión del TSE, se requiere el voto de las dos terceras partes del total del Parlamento y existe un período de veda absoluta, dentro de los seis meses anteriores y los cuatro posteriores a la celebración de comicios, que impide a la Asamblea convertir en leyes los proyectos respecto de los cuales el TSE se hubiese manifestado en desacuerdo.

Las comisiones suelen nombrar subcomisiones para estudiar e informar sobre asuntos específicos y ser más eficientes en el trabajo. El apoyo del funcionariado técnico de la Asamblea Legislativa facilita la logística de la comisión y puede rendir informes sobre lo que la comisión le encargue. La dinámica deliberativa es dirigida por el Presidente que la propia comisión designa entre los diputados que la integran. Además, se nombra un secretario responsable de levantar el acta, con apoyo del personal técnico y de los sistemas de grabación, así como de dar lectura a cualquier documento que llegue a conocimiento de la comisión. Los diputados solicitan la palabra con las restricciones que la propia comisión disponga. Una vez que un asunto sea discutido, se mociona y se somete a votación.

Cada sesión inicia con la lectura y aprobación del acta anterior, momento en que se le pueden realizar enmiendas. En la práctica legislativa las comisiones especiales suelen sesionar los jueves, pero pueden hacerlo cualquier día hábil, siempre y cuando no interfiera con el horario de las comisiones permanentes, las plenas o el plenario legislativo. Al igual que las comisiones permanentes, pueden sesionar extraordinariamente en otros días cuando así lo acuerden. El quórum para sesionar exige la presencia de la mitad más uno de los miembros.

El trabajo de la comisión especial finaliza una vez que remite su dictamen al Plenario, cumpliendo con lo que se le haya encomendado. No obstante, de conformidad con el artículo 137 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, dentro de las primeras seis sesiones del Plenario para discusión del proyecto en primer debate, pueden presentarse mociones para modificar el proyecto. Estas mociones se trasladan nuevamente a la comisión, la cual debe tramitarlas en tres días dándoles absoluta prioridad. Una vez que la comisión concluye la revisión de todas las mociones presentadas, devuelve el expediente a Plenario para continuar con el trámite.

Con respecto a la eficiencia del Parlamento en el período 2006-2009, Ludovico Feoli (2011) concluye que durante la Administración Arias Sánchez hubo un aumento significativo en la producción de leyes, si se compara con la Administración Pacheco de la Espriella. No obstante, los proyectos impulsados por el Ejecutivo, entre ellos los de la agenda de implementación del TLC, tuvieron menos éxito que los generados en el propio seno legislativo. Los resultados son pobres cuando se observa la trayectoria de los proyectos de iniciativa gubernamental.

5.3.2 Itinerario del debate parlamentario

La discusión en el ámbito de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos abarca el período entre mayo de 2006 y julio de 2009. Ese período comprende cuatro años legislativos, a saber: la primera legislatura del 1.º de mayo de 2006 al 30 de abril de 2007; la segunda legislatura, del 1.º de mayo de 2007 al 30 de abril de 2008; la tercera legislatura, del 1.º de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009; la cuarta legislatura, del 1.º de mayo de 2009 al 30 de abril de 2010.

La primera sesión de la CEREPP no fue grabada ni se levantó acta. Se trató básicamente de un primer encuentro entre los diputados que la integraban, a fin de ponerse de acuerdo respecto de la fecha de reunión, su presidencia y secretaría. La segunda sesión, ya con el diputado Fernando Sánchez Campos como presidente, y Lesvia Villalobos Salas como secretaria, se llevó a cabo el 1.º de junio de 2006, y se dispuso sesionar ordinariamente los jueves en horario de 8:15 a 10:29 a.m. El diputado Sánchez Campos fungió como presidente hasta la sesión número

34, del 23 de agosto de 2007. Semanas después tuvo que renunciar a la CEREPP como consecuencia del escándalo mediático en el que se vio involucrado durante la campaña del Referéndum de 2007 por el denominado "Memorandum del Miedo". De la sesión 35, del 15 de noviembre de 2007, hasta la 90, del 2 de julio de 2009, la Comisión fue presidida por la Diputada Maureen Ballestero Vargas.

En la primera legislatura se llevaron a cabo veinte sesiones (actas 1 a 20). En la segunda, diecisiete sesiones (actas 23 a 39). En la tercera, treinta y nueve sesiones (actas 40 a 78). En la cuarta legislatura se desarrollaron las últimas doce sesiones (actas 79 a 90). Las mociones por artículo 137 se discutieron desde la sesión 70 del 2 de marzo de 2009 hasta la 90 del 2 de julio de 2009. El detalle de lo citado se puede observar en la figura 5.4.

CRONOLOGÍA

COMISIÓN ESPECIAL DE REFORMAS ELECTORALES Y PARTIDOS POLÍTICOS
EXPEDIENTE No. 16.212

Integración. Diputados: Fernando Sánchez Campos, Presidente, Lesvia Villalobos Salas, Secretaria, Francisco Antonio Pacheco Fernández, Francisco Javier Marín Monge, José Quirino Rosales Obando, Lorena Vásquez Badilla, Mario Alberto Núñez Arias.

PRIMERA LEGISLATURA. Del 1.o de mayo de 2006 al 30 de abril de 2007.

ACTA 2. 1.o junio de 2006. Primera sesión escrita. Preside Dip. Fernando Sánchez, Lesvia Villalobos, Secretaria. Se solicita al TSE nombrar observadores. Se encarga a asesores legislativos organizar antecedentes y cuadro comparativo de proyectos en trámite.

ACTA 3. 8 de junio de 2006. Se discute sobre la forma de trabajo de la Comisión. Se distribuyen proyectos para estudio en subcomisiones de diputados.

ACTA 4. 22 de junio de 2006. Primera sesión en que participa un Asesor Externo del TSE. Se discute en Comisión, por vez primera, sobre la base del Proyecto 14.268, presentado por el Tribunal Supremo de Elecciones. Los asesores legislativos encuentran que sirve como columna vertebral, aunque le señalan algunas críticas.

ACTA 5. 29 de junio de 2006. Se discute si utilizar como texto sustitutivo, base de discusión, el proyecto 14.268 (del TSE), o bien el proyecto 15.796 (producto de mociones de diputados de anteriores legislaturas). Se decide posponer la decisión luego de que los diputados lo estudien.

ACTA 6. 20 de julio de 2006. Se aprueba utilizar el proyecto 14.268 como texto base de discusión, en Moción n.2 (1-06 CE). Inicia la discusión del texto. Héctor Fernández, asesor Externo del TSE es consultado e interviene en cuatro ocasiones.

ACTA 7. 27 de julio de 2006. Se adopta el procedimiento de ir discutiendo el texto según las mociones que se vayan presentando, en el orden numérico del proyecto. El asesor del TSE interviene en varias ocasiones aclarando consultas de los diputados.

ACTA 8. 3 de agosto de 2006. Se continúa la discusión de mociones. El asesor del TSE interviene en varias ocasiones. Entre las mociones aprobadas, sobresale la que crea el Registro Electoral.

ACTA 9. 10 de agosto de 2006. Se discute ampliamente sobre la conveniencia del Registro Electoral y sobre aspectos de administración electoral (integración de juntas receptoras de votos). El asesor del TSE participa activamente.

ACTA 10. 17 de agosto de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre juntas electorales, creación de partidos políticos, monopolio partidario en postulación y democracia interna. El asesor del TSE participa activamente.

ACTA 11. 24 de agosto de 2006. Se discuten y votan mociones sobre juntas receptoras de votos, se delibera ampliamente sobre la conveniencia de los auxiliares electorales y sobre las reglas de democracia interna de los partidos frente al principio de autorregulación partidaria. El asesor del TSE participa activamente. El diputado Pacheco Fernández se refiere a cómo los partidos postulan sus candidatos en Italia y Francia.

ACTA 12. 31 de agosto de 2006. Se discuten y votan mociones sobre la creación del IFED, estructura de los partidos políticos, patrimonio, organización interna y auditoría interna. Participa funcionario del TSE.

ACTA 13. 7 de setiembre de 2006. Se discuten y votan mociones sobre la limitación del IFED para promover ideologías partidarias, los programas de formación de los partidos políticos, el financiamiento estatal a los

partidos y el voto electrónico. El asesor del TSE participa activamente. Los asesores técnicos legislativos inician una exposición sobre el régimen de financiamiento partidario.

ACTA 14. 21 de setiembre de 2006. Los asesores técnicos legislativos continúan su exposición sobre el régimen de financiamiento partidario. Los diputados les plantean consultas.

ACTA 15. 5 de octubre de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre impugnación de asambleas partidarias, tribunales de ética y disciplina, doble postulación y propaganda política. El asesor del TSE participa activamente.

ACTA 16. 12 de octubre de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre doble postulación y sobre propaganda e información políticas. El asesor del TSE participa activamente.

ACTA 17. 19 de octubre de 2006. Se recibe a los expertos externos Rubén Hernández Valle y Carlos Arguedas Ramírez, quienes conversan con los diputados sobre la regulación de la propaganda política según la jurisprudencia de la Sala Constitucional.

ACTA 18. 2 de noviembre de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre propaganda política, reuniones y desfiles en sitios públicos. Participa en la sesión el diputado Óscar López Arias y la Asesora del TSE.

ACTA 19. 15 de noviembre de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre propaganda política, encuestas y sondeos, clubes y locales de partidos, beligerancia política, transporte de electores y equidad de género. Participa la diputada Yalile Esna Williams. No hay representante del TSE.

ACTA 20. 16 de noviembre de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre equidad de género y sobre regulación de encuestas y sondeos de opinión. Participa la diputada Yalile Esna Williams. El asesor del TSE participa activamente.

ACTA 21. 22 de noviembre de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre encuestas y paridad de género. Asisten las diputadas Clara Zomer Rezler, Janina del Vecchio Ugalde, Sandra Quesada Hidalgo, Hilda González Ramírez, Patricia Quirós Quirós y el diputado Óscar López Arias. La diputada González Ramírez habla en nombre de las diputadas visitantes para solicitar que se invite a comparecer a representantes del INAMU para conocer experiencias comparadas sobre tema de género. Asiste representante del TSE.

ACTA 22. 23 de noviembre de 2006. Se discuten y se votan mociones sobre paridad de género, material electoral y padrón electoral. Asiste el diputado José Manuel Echandi Meza. Participan, por vez primera, dos asesores del TSE, de los cuales Héctor Fernández participa de manera muy activa, aclarando dudas de los diputados.

SEGUNDA LEGISLATURA. Del 1.o de mayo de 2007 al 30 de abril de 2008.

ACTA 23. 17 de mayo de 2007. Primera sesión en casi seis meses. La diputada Maureen Ballestero Vargas sustituye en la Comisión al diputado Francisco Antonio Pacheco Fernández. Se discute sobre el horario de sesiones de la Comisión. Asiste asesor del TSE.

ACTA 24. 24 de mayo de 2007. Se recibe a los expertos Msc. Gustavo Araya Martínez, Director de Opinión Pública de la encuestadora CID-Gallup y al Dr. Fernando Castillo Víquez, Procurador Constitucional sobre la Procuraduría General de la República, quienes se refieren a la regulación de encuestas y sondeos de opinión. Asiste asesor del TSE.

ACTA 25. 31 de mayo de 2007. Se recibe a los expertos Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta, Director de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica y al Dr. Carlos Paniagua, Gerente General de UNIMER-Research International, quienes se refieren a la regulación de encuestas y sondeos de opinión. Asiste asesora del TSE.

ACTA 26. 14 de junio de 2007. Se recibe a jerarcas Lic. Heriberto Valverde Castro, Presidente del Colegio de Periodistas quien se refiere a la regulación de encuestas y sondeos de opinión, y a la Lic. Jeannette Carrillo, Presidenta Ejecutiva del Instituto Nacional de las Mujeres, y a Nilsen Pérez, Coordinadora de Ciudadanía Activa del INAMU para referirse a la participación política de las mujeres y a la paridad. Participa también la diputada Hilda González Ramírez (PLN). El diputado Ovidio Agüero Acuña (PML) sustituye al diputado Núñez Arias.

ACTA 27. 21 de junio de 2007. Se recibe a jerarcas Lic. Ligia Martín Salazar, Defensoría de la Mujer de la Defensoría de los Habitantes, Lic. Jeannette Carrillo, Presidenta Ejecutiva del INAMU, y Nilsen Pérez, Coordinadora de Ciudadanía Activa del INAMU, quienes se refieren al paso de cuotas a paridad, alternancia y plantean el tema de la paridad horizontal. El asesor del TSE participa de la discusión.

ACTA 28. 12 de julio de 2007. Se recibe a Isabel Torres, Oficial Promocional del Área Social Civil del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y a José Thompson, Director de IIDH/CAPEL, quienes se refieren a la participación política de las mujeres y a la paridad. El diputado Sergio Alfaro Salas (PAC) sustituye al diputado José Rosales.

ACTA 29. 19 de julio de 2007 (8:40 a.m.). Se recibe al Dr. Kevin Casas Zamora, Vicepresidente de la República, en condición de experto externo para referirse al tema del financiamiento de la política. Asiste el diputado Sergio Alfaro Salas (PAC). Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 30. 19 de julio de 2007 (16:28 a.m.). Se discuten y se votan mociones sobre regulación de encuestas y paridad. Se aprueba por consenso incluir la paridad en el nuevo Código como regla para la estructura interna partidaria, nominación de candidaturas y recursos de capacitación. Asiste la diputada Yalile Esna Williams (PLN) y el asesor del TSE.

ACTA 31. 26 de julio de 2007. Se recibe en audiencia a Rocío Aguilar Montoya, Contralora General de la República, quien se refiere al sistema de control del financiamiento político, al rol de la Contraloría y a propuestas de reforma. Se recibe posteriormente al Dr. Constantino Urcuyo Fournier, como experto externo, quien valora la reforma en cuanto a financiamiento y sistema de elección de diputados. Asiste el diputado Sergio Alfaro Salas (PAC).

ACTA 32. 9 de agosto de 2007. Se discuten y se votan mociones sobre juntas receptoras de votos, voto electrónico y, con especial detenimiento, sobre voto en el extranjero. Asisten los diputados Sergio Alfaro Salas y José Manuel Echandi Meza. El asesor del TSE participa activamente respondiendo a consultas de los diputados.

ACTA 33. 16 de agosto de 2007. Se recibe en audiencia a: 1) Bruno Stagno Ugarte, Canciller de la República, y Víctor Monge Chacón, Director General del Servicio Exterior, para referirse al voto en el extranjero; 2) Luis Antonio Sobrado González, Magistrado Presidente del TSE, para referirse al voto en el extranjero; 3) Kevin Casas Zamora, Vicepresidente de la República, como experto externo para referirse al financiamiento de la política. Asiste a la sesión del diputado José Manuel Echandi Meza.

ACTA 34. 23 de agosto de 2007. Se aprueba el texto de consenso sobre voto en el extranjero. La Dip. Mayi Antillón Valladares sustituye a la Dip. Maureen Ballestero Vargas. Participan dos asesores del TSE.

REFERÉNDUM, CAMBIO DE PRESIDENCIA DE CEREPP

ACTA 35. 15 de noviembre de 2007. Se elige a la Dip. Maureen Ballestero Vargas como Presidenta de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, en sustitución del Dip. Fernando Sánchez Campos, quien se vio obligado a renunciar. Se discute sobre la dinámica de trabajo de la Comisión. En esta sesión la Comisión está integrada por los diputados Ballestero Vargas, Pacheco Fernández, Marín Monge, Rosales Obando y Agüero Acuña. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 36. 28 de marzo de 2008. La Dip. Maureen Ballestero Vargas anuncia que en mayo se realizará un seminario sobre las reformas electorales bajo coordinación de la Comisión, el TSE, la Fundación Konrad Adenauer e IDEA Internacional. Se discute la dinámica a seguir en las siguientes sesiones a fin de lograr el cometido de dictar el Código Electoral. El Dip. Sergio Alfaro Salas ocupa el cargo de Secretario Ad Hoc de la Comisión. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 37. 4 de abril de 2008. Se recibe propuesta de capítulo sobre jurisdicción electoral remitido por el TSE. Se discute sobre los plazos y forma para su revisión. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas. Están presentes cuatro asesores del TSE.

ACTA 38. 18 de abril de 2008. Se discuten y votan mociones sobre jurisdicción electoral. Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 39. 25 de abril de 2008. Se discuten y votan mociones sobre jurisdicción electoral. Participan activamente tres asesores del TSE.

TERCERA LEGISLATURA: Del 1o de mayo de 2008 al 30 de abril de 2009.

ACTA 40. 15 de mayo de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre justicia electoral. Se discute sobre el abordaje del tema de financiamiento. El Dip. Mario Alberto Núñez Arias (PML) sustituirá permanentemente al Dip. Ovidio Agüero Acuña en la Comisión. El Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) sustituye al Dip. José Rosales Obando en esta sesión. Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 41. 22 de mayo de 2008. Se inicia discusión sobre financiamiento, tomando como base un documento guía preparado en conjunto por asesores legislativos y asesores del TSE. El Dip. Sergio Alfaro Salas sustituye al Dip. José Rosales Obando. Participan activamente tres asesores de la Contraloría General de la República y tres asesores del TSE.

ACTA 42. 29 de mayo de 2008. Se recibe en audiencia a la Lic. Rocío Aguilar Montoya, Contralora General de la República, quien se refiere a la conveniencia de trasladar competencias de la CGR al TSE en lo referente a control de gastos partidarios. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 43. 12 de junio de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 44. 17 de junio de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. La Dip. Ana Elena Chacón sustituye a la Dip. Lorena Vásquez Badilla. El Dip. Sergio Alfaro Salas sustituye al Dip. José Rosales Obando. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 45. 19 de junio de 2008. Se discute sobre financiamiento. La Dip. Ana Elena Chacón sustituye a la Dip. Lorena Vásquez Badilla. El Dip. Sergio Alfaro Salas sustituye al Dip. José Rosales Obando. Participan activamente dos asesores del TSE.

ACTA 46. 24 de junio de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas. Participan activamente dos asesores del TSE.

ACTA 47. 26 de junio de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas. Participan activamente dos asesores del TSE.

ACTA 48. 10 de julio de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 49. 31 de julio de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Asisten los diputados Sergio Alfaro Salas y Mario Quirós Lara. Asisten tres asesores del TSE.

ACTA 50. 7 de agosto de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 51. 12 de agosto de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. El Dip. Sergio Alfaro Salas sustituye a la Dip. Lesvia Villalobos Salas. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 52. 14 de agosto de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. El Dip. Sergio Alfaro Salas sustituye a la Dip. Lesvia Villalobos Salas. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 53. 2 de setiembre de 2008. La Comisión conoce oficio del TSE mediante el cual remite la resolución 2887-E8-2008 de las 14:30 horas del 23 de agosto de 2008 que contesta preguntas formuladas por la Comisión y por los diputados Alfaros Salas y Rosales Obando, para lo cual el TSE interpreta el artículo 96 de la Constitución Política. Con ello se expedita la posibilidad de que vía ley se destine financiamiento estatal a los partidos políticos para elecciones municipales. A partir de esta sesión el Dip. Carlos Pérez Vargas (PLN) sustituye al Dip. Francisco Antonio Pacheco en la Comisión. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 54. 4 de setiembre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Los tres asesores del TSE participan activamente contestando preguntas de los diputados referentes a la resolución del TSE conocida en el acta anterior. Asiste a la sesión el Dip. Alfaro Salas.

ACTA 55. 4 de setiembre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento. Asiste a la sesión el Dip. Sergio Alfaro Salas. Asisten dos asesores del TSE que participan activamente.

ACTA 56. 11 de setiembre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento privado. El Dip. Sergio Alfaro Salas sustituye a la Dip. Lesvia Villalobos Salas. Los asesores del TSE participan activamente.

ACTA 57. 18 de setiembre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento privado. Los asesores del TSE participan activamente.

ACTA 58. 23 de setiembre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre financiamiento privado. Los asesores del TSE participan activamente.

ACTA 59. 25 de setiembre de 2008. Se discute sobre la conveniencia de contar con un Fondo General de Elecciones que administre el Tribunal, aspecto para el cual comparece el Contador del TSE. Los demás asesores del TSE participan activamente.

ACTA 60. 30 de setiembre de 2008. Se discute sobre el Fondo General de Elecciones del TSE. Comparece el Contador del TSE. Los demás asesores del TSE participan activamente. El Dip. José Ángel Ocampo Bolaños sustituye a la Dip. Maureen Ballestero Vargas en esta sesión.

ACTA 61. 2 de octubre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre cobro de servicios del TSE y sobre Fondo General de Elecciones. Se discute el tema de sanciones electorales. El Contador del TSE y otros dos asesores del TSE participan activamente.

ACTA 62. 7 de octubre de 2008. Se aprueba un texto sustitutivo de la totalidad del Código que ya incorpora todas las mociones aprobadas al momento, con un total de 294 artículos. Se discute además sobre sanciones electorales. El Dip. Sergio Alfaro Salas sustituye a Dip. José Rosales Obando. Asisten dos asesores del TSE que participan activamente.

ACTA 63. 9 de octubre de 2008. Se discute y se aprueba moción que incluye el capítulo de ilícitos electorales. Participa el Dip. Olivier Pérez González (PAC). Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 64. 14 de octubre de 2008. Se discute y se vota una moción sobre coaliciones, además se sigue discutiendo sobre sanciones electorales. Participa el Dip. José Merino del Río. Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 65. 21 de octubre de 2008. Se votan varias mociones sobre sanciones, encuestas, fuentes del régimen electoral, coaliciones y para reorganizar la numeración del texto sustitutivo. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 66. 23 de octubre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre coaliciones, publicidad de documentos del Registro Civil y sobre Juntas Electorales. Participa el Dip. Sergio Alfaro Salas. Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 67. 4 de noviembre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre organismo electoral, Fondo General de Elecciones, cobro de servicios, juntas electorales, propaganda, proceso de votación, material electoral, encuestas, escrutinio, elecciones municipales, renuncia al cargo de diputado, notificaciones y multas. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 68. 18 de noviembre de 2008. Se discuten y se votan mociones sobre coaliciones, padrón electoral, documentación electoral, elecciones municipales. Se suprime el artículo que creaba el IFED. Unánimemente se dictamina el proyecto de ley 14.268; se dispone su publicación en el Diario Oficial La Gaceta y se pasa a consulta al TSE, CGR, CSJ, Municipalidades y Ministerio de Hacienda. Participa el Dip. Sergio Alfaro Salas y dos asesores del TSE.

ACTA 69. 20 de noviembre de 2008. Se hace referencia a proyectos que están en estudio de subcomisiones. Se prefiere no votarlos en consideración de lo que pueda ocurrir con el 14.268.

DISCUSIÓN DE MOCIONES ARTÍCULO 137

ACTA 70. 2 de marzo de 2009. Inicia trámite de mociones por artículo 137. Se votan 14 mociones de las cuales se aprueban 10. Se discute sobre reinserción del IFED en el Código, se rechaza por mayoría. Se aprueban modificaciones sobre juntas electorales y sanciones. Participan activamente dos asesores del TSE.

ACTA 71. 2 de marzo de 2009. Se aprueba una moción en el capítulo de sanciones por artículo 137. El Dip. Carlos Gutiérrez Gómez (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 72. 9 de marzo de 2009. Se discuten y se votan 34 mociones por artículo 137, de las cuales se aprueban 15 sobre organización del TSE, juntas electorales y coaliciones. El Dip. Carlos Gutiérrez Gómez (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. Tres asesores del TSE participan activamente.

ACTA 73. 9 de marzo 2009. Se discuten y se votan 11 mociones por artículo 137 y se aprueban 10, sobre justicia electoral y sanciones. El Dip. Carlos Gutiérrez Gómez (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 74. 24 de marzo de 2009. Se conoce correspondencia. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas. Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 75. 31 de marzo de 2009. Se discuten y se votan 31 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 9 sobre organización del TSE y juntas electorales. El Dip. Luis Antonio Barrantes Castro (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. El Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) sustituye al Dip. José Rosales Obando. Tres asesores del TSE participan activamente.

ACTA 76. 14 de abril de 2009. Se discuten y se votan 41 mociones vía artículo 137, de la cuales se aprueban 7 sobre juntas receptoras de votos y régimen de partidos políticos. La Dip. Ana Helena Chacón Echeverría (PUSC) sustituye a la Dip. Lorena Vásquez Badilla. El Dip. Luis Antonio Barrantes Castro (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC). Participan activamente dos asesores del TSE.

ACTA 77. 20 de abril de 2009. Se discuten y se votan 33 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 12 sobre partidos políticos, financiamiento y propaganda. El Dip. Luis Antonio Barrantes Castro (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. El Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) sustituye al Dip. José Rosales Obando. Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 78. 28 de abril de 2009. Se discuten y se votan 12 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 5 sobre financiamiento y propaganda. El Dip. Luis Antonio Barrantes Castro (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. Participan activamente tres asesores del TSE.

CUARTA LEGISLATURA

ACTA 79. 6 de mayo de 2009. Se discuten y se votan 7 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 4, más una sometida a revisión, sobre padrón electoral y reglas sobre la votación. El Dip. Luis Antonio Barrantes Castro (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. El Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) sustituye al Dip. José Rosales. Asisten el Dip. Mario Quirós Lara (PML) y el Dip. Olivier Pérez González (PAC). Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 80. 7 de mayo de 2009. Se discuten y se votan 9 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 4 sobre juntas receptoras de votos. El Dip. Luis Antonio Barrantes Castro (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. El Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) sustituye al Dip. José Rosales. Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 81. 10 de mayo de 2009. Se discuten y se votan 27 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 6, sobre fórmula electoral legislativa, juntas electorales, justicia electoral, sanciones y disposiciones transitorias. Además se conocen tres revisiones de las cuales se aprueba una. El Dip. Luis Antonio Barrantes Castro (PML) sustituye al Dip. Mario Núñez Arias. Asiste el Dip. Óscar López Arias (PASE). Participan activamente tres asesores del TSE.

ACTA 82. 11 de junio de 2009. Sesión breve. No se discuten mociones. Asiste asesora del TSE.

ACTA 83. 16 de junio de 2009. Se discuten y votan 79 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 2, sobre las fuentes del derecho electoral y sobre locales de juntas electorales. El Dip. Óscar Núñez Calvo (PLN) sustituye a la Dip. Maureen Ballestero Vargas. Asisten también el

Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) y el Dip. José Joaquín Salazar Rojas (PAC). Asisten tres asesores del TSE.

ACTA 84. 19 de junio de 2009. Se discuten y se votan 98 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 2, sobre estructura interna de los partidos políticos. El Dip. Óscar Núñez Calvo (PLN) sustituye a la Dip. Maureen Ballestero Vargas. Asisten también el Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC), y tres asesores del TSE.

ACTA 85. 23 de junio de 2009. Se discuten y se votan 31 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 4 sobre aspectos formales y sobre financiamiento de los partidos políticos. Asisten el Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) y el Dip. José Merino del Río (PFA). Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 86. 24 de junio de 2009. Se discuten y votan 57 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 4 sobre financiamiento privado, sanciones y beligerancia política. La Dip. Yalile Esna Williams (PLN) sustituye al Dip. Francisco Marín Monge. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC). Asiste un asesor del TSE.

ACTA 87. 29 de junio de 2009. Se discuten y se votan 158 mociones vía artículo 137, de las cuales se aprueban 18 sobre forma de voto, adjudicación de escaños, elecciones municipales, sanciones, impresión de papeletas. Se reinserta la creación del IFED. Se aprueban varios transitorios. La Dip. Gladys González Barrantes (PLN) sustituye al Dip. Francisco Marín Monge y el Dip. José Ángel Ocampo Bolaños (PLN) sustituye a la Dip. Maureen Ballestero Vargas. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas. Dos asesores del TSE participan activamente.

ACTA 88. 30 de junio de 2009. Se discuten 7 mociones de revisión de la cual se aprueba una sobre propaganda y encuestas. El Dip. José Luis Valenciano Chávez (PLN) sustituye a la Dip. Maureen Ballestero Vargas. Asisten el Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC) y el Dip. Mario Quirós Lara (PML). Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 89. 2 de julio de 2009. Se discuten 3 mociones de revisión, de las cuales se aprueba una sobre sanciones. Asiste el Dip. Sergio Alfaro Salas (PAC). Asisten dos asesores del TSE.

ACTA 90. 2 de julio de 2009. Se aprueba el acta anterior. Asisten dos asesores del TSE.

Figura 5.4. Cronología de las sesiones de CEREPP. Elaboración con base en CEREPP.

Entre las sesiones de particular importancia, cabe destacar el acta 6, del 20 de julio de 2006, en la cual se aprobó utilizar como texto base de discusión el proyecto número 14.268 elaborado por el TSE. Ese proyecto había sido elaborado por el TSE y fue preferido sobre el proyecto 15.796 que era proyecto de mociones de diputados de anteriores legislaturas. El proyecto 14.268 permitió a la CEREPP seguir una secuencia temática lógica durante los debates, que inició con administración electoral, luego régimen de partidos, financiamiento de la política, jurisdicción electoral y, finalmente, sanciones electorales.

Tabla 5.7

Desarrollo temático del trámite de reforma electoral en la CEREPP

Número de acta	Legislatura/Años	Temas principales
1-3	Primera/2006-2007	Acuerdos sobre la logística de la Comisión
4-5		Discusión sobre proyecto base para discusión
6		Se aprueba utilizar proyecto 14.268 como base de discusión
7-11		Administración Electoral
12-13		Creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia
14		Financiamiento político
15-19		Régimen de partidos, postulación y propaganda
19		Equidad de género y administración electoral
23	Segunda/2007-2008	Logística de la Comisión
24-26		Encuestas y sondeos
27-28		Equidad de género
29		Financiamiento político
30		Aprobación de la paridad y la alternancia
31		Financiamiento político
32		Voto en el extranjero, forma de votación
33		Voto en el extranjero, financiamiento político
34		Aprobación de voto en el extranjero
35		Sustitución en Presidencia de la Comisión
36		Logística de la Comisión
37-39		Jurisdicción Electoral

Número de acta	Legislatura/Años	Temas principales
40		Aprobación de capítulo sobre Jurisdicción Electoral
41-61	Tercera/2008-2009	Financiamiento político
62		Se aprueba texto sustitutivo con mociones aprobadas al momento
63-66		Sanciones electorales, coaliciones
66-67		Se aprueban mociones sobre temas varios
68		Se dictamina el proyecto 14.268
69		Logística de la Comisión
70-78		Mociones artículo 137
79-87		Mociones artículo 137
88-89	Cuarta/2009	Mociones de revisión
90		Última sesión (2 de julio 2009)

Nota: Elaboración con base en actas de la CEREPP.

Hubo temas transversales sobre los que se llegó a acuerdos debido al decidido apoyo de legisladores de diferentes partidos, del organismo electoral y de expertos externos. Entre estos temas destacan el de la paridad y alternancia de género y el voto en el extranjero. Los temas relativos a postulación, forma de elección, coaliciones y propaganda fueron objeto de largas deliberaciones durante buena parte del trámite. Pero el tema que demandó mayor tiempo para la construcción de consensos legislativos fue el relativo al financiamiento de la política. De las 90 sesiones de la CEREPP, al menos 25 se dedicaron al debate sobre el régimen de financiamiento estatal y privado a los partidos políticos y sus controles.

> FERNANDO SÁNCHEZ CAMPOS, Acta 31, 26 de julio 2007.
> "En relación con este tema, creo que después de las próximas sesiones vamos a estar hablando todos del financiamiento durante mucho tiempo; porque sin duda, el tema de financiamiento es el más álgido de la discusión de la reforma electoral".

Figura 5.5. Intervención del diputado Fernando Sánchez Campos en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

5.3.3 Actores y constelaciones de actores

La Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos estuvo conformada por siete diputados propietarios, a saber, tres del Partido Liberación

Nacional, dos del Partido Acción Ciudadana, uno del Partido Unidad Social Cristiana y uno del Partido Movimiento Libertario. Cuatro integrantes de la Comisión se mantuvieron durante los cuatro períodos legislativos que demoró el trámite, como fue el caso de Lesvia Villalobos Salas (PAC), quien asumió el cargo de secretaria de la Comisión, Francisco Marín Monge (PLN), José Rosales Obando (PAC) y Lorena Vásquez Badilla (PUSC). El diputado Francisco Antonio Pachecho Fernández (PLN) fue sustituido por la diputada Maureen Ballestero Vargas al inicio de la segunda legislatura y, a la postre, esa diputada llegaría a ocupar la Presidencia de la Comisión ante la salida del diputado Fernando Sánchez Campos (PLN) a partir de la sesión número 35, quien a su vez fue sustituido por el diputado Francisco Antonio Pacheco Fernández. El diputado Ovidio Agüero Acuña (PML) fue sustituido por el diputado Mario Alberto Núñez Arias a partir de la tercera legislatura. A partir de la sesión 53, el diputado Francisco Antonio Pacheco Fernández volvió a dejar la Comisión y tomó su lugar el diputado Carlos Pérez Vargas (PLN).

Tabla 5.8
Diputados y diputadas en propiedad de la CEREPP

Diputado/a	Partido político	Sesiones como propietario/a	Total de sesiones
Lesvia Villalobos Salas	PAC	1-90	90
José Rosales Obando	PAC	1-90	90
Lorena Vásquez Badilla	PUSC	1-90	90
Maureen Ballestero Vargas	PLN	23-90	68
Ovidio Agüero Acuña	PML	40-90	51
Francisco Antonio Pacheco	PLN	1-23/35-52	41
Carlos Pérez Vargas	PLN	53-90	38
Fernando Sánchez Campos	PLN	1-34	34

Nota: Elaboración con base en actas de la CEREPP.

Otros diputados asistieron a sesiones de la Comisión para sustituir temporalmente a alguno de los integrantes permanentes, con voz y voto, o bien como observadores para dar seguimiento al trabajo de la Comisión o a alguno de sus temas específicos con voz, pero sin voto. Entre ellos, el diputado más destacado fue Sergio Alfaro Salas, quien habiéndose integrado al Parlamento en la segunda legislatura, asistió a cuarenta sesiones mostrándose muy participativo, aun cuando a la mayoría de ellas acudió como mero observador, no necesariamente sustituyendo a alguno de los titulares. En sesiones puntuales participaron también los diputados Carlos Gutiérrez Gómez, Ana Elena Chacón Echeverría, Oscar López Arias, Yalile Esna Williams, Clara Zomer Rezler, Jannina del Vecchio Ugalde, Sandra Quesada Hidalgo, Hilda González Ramírez, Patricia Quirós Quirós, José Manuel Echandi Meza, Mayi Antillón Valladares, Mario Quirós Lara, José Ángel Ocampo Bolaños, Olivier Pérez González, José Merino del Río, Luis Antonio Barrantes Castro, José Joaquín Salazar Rojas, Oscar Núñez Calvo, Gladys González Barrantes y José Luis Valenciano Chávez. En total, de los 57 diputados que conforman la Asamblea Legislativa, 31 participaron en al menos una de las sesiones de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos.

Cuatro bancadas legislativas, todas unipersonales, no tuvieron representación permanente en la CEREPP: el PRN, el PUN, el PASE y el FA. Estas dos últimas son las que se interesaron más por asuntos puntuales. José Merino del Río, diputado y líder del FA, dio una larga lucha para que el Código Electoral permitiera a los partidos conformar más de una coalición en una misma elección. Al respecto, el PLN había mantenido una posición en contrario casi unánime, salvo por la disidencia del diputado Carlos Pérez Vargas. Finalmente, el PLN cambió de parecer dando la razón a Merino[98].

Por su parte, el diputado Oscar López, fundador y líder del Partido Accesibilidad sin Exclusión, se apersonó a las sesiones 75, 80 y 81 con el objeto de apoyar reformas referentes a la obligada accesibilidad de los centros de votación y a la existencia de modalidades de voto adaptadas para personas con discapacidad, personas enfermas y adultos mayores. En general, sus comentarios fueron bien recibidos por la CEREPP y no hubo inconveniente en aprobar las mociones apoyadas por el diputado López. Por su parte, el diputado José Manuel Echandi Meza, del PUN participó en algunas sesiones para apoyar el voto en el extranjero. Los diputados Echandi Meza y, del PRN, presentaron varias mociones vía artículo 137.

[98] Ver Diario Extra del 22 de julio de 2009, página 16, "Merino gana batalla en nuevo Código Electoral" y La Prensa Libre del 22 de julio de 2009, página 6, "Carlos Pérez tuerce al PLN para permitir más de una coalición".

Entre las sesiones 16 y 33, la Comisión recibió a 17 jerarcas y expertos que fueron invitados para referirse a aspectos puntuales de la reforma. El académico Dr. Rubén Hernández Valle, el magistrado de la Sala Constitucional Carlos Arguedas Ramírez y el procurador constitucional Fernando Castillo Víquez se refirieron a las bases constitucionales de la propaganda política. Gustavo Araya, de la encuestadora CID-Gallup, Edgar Gutiérrez Espeleta, de la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, Carlos Paniagua, de la empresa Unimer, y Heriberto Valverde, presidente del Colegio de Periodistas, se refirieron a la regulación sobre encuestas y sondeos de opinión. Ligia Martín, de la Defensoría de los Habitantes, Jeanette Carrillo y Nilsen Pérez, ambas del Instituto Nacional de las Mujeres, e Isabel Torres, del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, defendieron la incorporación en el Código de los principios de paridad y alternancia.

José Thompson, director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Kevin Casas, vicepresidente de la República y Rocío Aguilar, contralora general de la República, fueron consultados sobre la reforma al régimen de financiamiento político. Bruno Stagno, ministro de Relaciones Exteriores, y Luis Antonio Sobrado González, presidente del TSE, fueron entrevistados acerca del voto en el extranjero, mientras el académico Constantino Urcuyo, director del CIAPA, se refirió al financiamiento y al sistema de elección de diputados.

Tabla 5.9

Expertos externos invitados a la CEREPP

Invitado	Institución	Acta
Rubén Hernández Valle	Universidad de Costa Rica	16
Carlos Arguedas Ramírez	Sala Constitucional	16
Gustavo Araya Martínez	Encuestadora CID-Gallup	24
Fernando Castillo Víquez	Procuraduría General de la República	24
Edgar Gutiérrez Espeleta	Escuela Estadística, UCR	25

Invitado	Institución	Acta
Carlos Paniagua	Encuestadora Unimer	25
Heriberto Valverde Castro	Colegio de Periodistas	26
Ligia Martín Salazar	Defensoría de los Habitantes	27
Jeannette Carrillo	Instituto Nacional de las Mujeres	27
Nielsen Pérez	Instituto Nacional de las Mujeres	27
Isabel Torres	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)	28
José Thompson	Centro de Asesoría y Promoción Electoral del IIDH	28
Kevin Casas Zamora	Vicepresidente de la República	29 y 33
Constantino Urcuyo Fournier	Centro de Investigación y Análisis Político y Administrativo	31
Rocío Aguilar Montoya	Contraloría General de la República	31, 42
Bruno Stagno Ugarte	Ministerio de Relaciones Exteriores	33
Luis Antonio Sobrado González	Tribunal Supremo de Elecciones	33

Nota: Elaboración con base en las Actas de la CEREPP.

Cabe recalcar la forma en que durante el trámite se articularon diferentes actores para constituir constelaciones de apoyo a determinadas temáticas. Entre estas constelaciones de actores sobresale la que se conformó en apoyo a la inclusión de los principios de paridad y alternancia en la legislación electoral, que opera tanto para la organización interna de los partidos, para la postulación de candidaturas y para separar recursos dirigidos a la capacitación de las mujeres. En su impulso confluyeron la mayoría de integrantes de la CEREPP, el TSE, representantes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del Instituto Nacional de las Mujeres. Por si fuera poco, en la sesión 21 se apersonaron cinco diputadas de diferentes partidos para manifestar su apoyo a la iniciativa de la paridad y para solicitar que se invitara a comparecer a representantes del INAMU para conocer experiencias comparadas sobre tema de género. Finalmente, la moción que incorporó la paridad y la alternancia, en las tres dimensiones mencionadas, fue aprobada en la sesión número 30. A partir de ese momento la constelación de actores que impulsaron la paridad y la alternancia se constituyó en un lobby para la aprobación del Código Electoral como un todo.

El éxito del trámite de reforma se debió al impulso de esos actores y al consenso de los partidos políticos representados en la CEREPP en que era necesario llegar a acuerdos, aunque en algunos casos estos no fueran los más deseables. Había consciencia de que la reforma electoral de 1996 fue insuficiente y que, por incapacidad de llegar a consensos en temas sustantivos, se había limitado a un remozamiento poco más que cosmético. El fracaso de las iniciativas de reforma electoral en los períodos legislativos 1998-2002 y 2002-2006 produjo un ambiente propicio para la búsqueda de consensos.

DIP. FERNANDO SÁNCHEZ CAMPOS, Acta 28 del 12 de julio de 2007.

"¿Cuáles son los criterios que nos han impulsado a nosotros como Comisión hacer la reforma electoral? Lo primero es que es necesaria, o sea, hay claridad en que este país desde el punto de vista de cultura política a avanzado más de lo que su legislación ha avanzado. Es muy extraño, generalmente pasa al revés debería ser más fácil cambiar las leyes, que cambiar la cultura política, de hecho lo es y sin embargo, aquí hemos hecho lo contrario, hemos avanzado más como Costa Rica democrática, que nuestras instituciones democráticas. Si hay que ponerla al día, es una cuenta pendiente que tiene 10 años, yo diría que hasta más porque la última reforma tampoco fue tan sustancial como pudo haber sido, y hubo que enmendar la plana, dicho sea de paso.
Segunda razón, vamos a hacer la reforma que sea posible, como segundo criterio. Y aquí partimos de un principio básico, sobre todo en política y en democracia se obtienen soluciones sub-óptimas y quien no esté consciente de eso es porque no ha estado metido en política práctica. Uno nunca obtiene todo lo que quiere, sino todo lo que se puede y en ese sentido trabajamos de la mano con los partidos políticos.
Me parece a mí que uno de los grandes errores del pasado, por el cual hay tantos proyectos enterrados de reforma electoral, es precisamente por el hecho de buscar reformas que, tal vez, no sonaban bien a los partidos, olvidando que son los miembros de los partidos que la "saciedad" tiene que aprobarlas.
Por eso hemos avanzado mucho me parece, yo diría que en un 75% del Código, con temas a los que hemos llegado algún consenso y ahora tenemos cuatro temas en que nos estamos poniendo de acuerdo.
No será todo lo que todos quieren, pero sí serán mucho mejor de lo que tenemos ahora, eso se los puedo asegurar, sí logramos sacar adelante esta reforma no veo porque no.
Lo tercero es que va a ser integral, uno de los grandes problemas que vimos anteriormente es que se buscaban pequeños parches a legislación, que desde luego venían a trastocar otra parte del Código. Por eso hemos buscado una reforma que abarque el Código en su totalidad".

Figura 5.6. Intervención del diputado Fernando Sánchez Campos en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

Entre los expertos externos también estaba fresco el fracaso de los anteriores intentos de reforma electoral y la urgencia de actualizar la legislación a las expectativas de la sociedad y de los partidos políticos. También era palpable la necesidad de que la reforma fuera consensuada. "Lo perfecto es enemigo de lo bueno", fue una frase utilizada tanto por el diputado Sánchez Campos como primer presidente de la CEREPP, como por José Thompson, director del IIDH/CAPEL.

JOSÉ THOMPSON, Director de CAPEL. Acta 28, 12 de junio 2007
"Nosotros mismos colaboramos con un proyecto de reforma electoral, el cual no llegó a buen puerto, porque tal vez, quiso ser demasiado ambicioso, tal vez quiso alejarse demasiado de los actores políticos y no los involucró tan claramente, y conforme avanzó ese proyecto, lo cierto es que se fue alejando más bien de los actores políticos, en vez de acercarse. Entonces, una reforma electoral, si se quiere que sea exitosa, tiene que ser posible.
Y en ese sentido, creyendo en el perfeccionamiento continuo de los regímenes electorales, pero hay que recordar que no hay fórmula perfecta, perfeccionamiento sí, pero perfecto es nada, y lo perfecto es enemigo de lo bueno, sobre todo en política, y normalmente, los consensos generan una enorme legitimidad, desgastan un poco la precisión, porque es más fácil alcanzar un consenso sobre criterios generales, que sobre fórmulas específicas".

Figura 5.7. Intervención del director de CAPEL, José Thompson, en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

Esa disposición a negociar y a llegar a consensos subóptimos entre los actores legislativos fue clave para el éxito del proceso de reforma. Una vez aprobado el nuevo Código, el diputado del PAC Sergio Alfaro Salas manifestó a un diario nacional que el diálogo había sido el elemento que permitió sacar avante un proyecto tan complejo; en esa dinámica deliberativa todos los partidos ganaron y perdieron algo, con lo cual se llegó a un equilibrio de intereses. Además, resaltó la transparencia y la forma directa en que se discutieron los asuntos y se tomaron las decisiones[99].

[99] Ver Diario Extra del 29 de julio de 2009, página 2: "Elecciones del 2010 con nuevas reglas". En la nota periodística el Diputado Alfaro Salas asevera que: "En este Código Electoral todos ganamos y todos perdimos. Todos los partidos sacrificaron algunos de sus intereses y eso significa que está bien porque es equilibrado. Nunca hubo nada oculto durante su trámite y eso lo impulsó hacia su aprobación.

FERNANDO SÁNCHEZ CAMPOS, Acta 31, 26 de julio 2007.
"La política se compone de soluciones sub-óptimas cuando trabajamos en una democracia, y creo que por ahí hemos andado.
Hemos trabajado a partir de consensos, creo que se ha avanzado bastante. Igualmente tenemos los tiempos políticos, no queremos que se nos vaya muy largo, muy lejos esto. Y partimos de otra realidad, que usted creo que de una u otra forma la dibuja.
Desde el punto de vista de cultura política, este país ha avanzado mucho más rápido, de lo que ha avanzado o han avanzado sus instituciones políticas. O sea, es el caso contrario, por ejemplo, del caso mejicano o a otros casos en América Latina, donde tienen una reglamentación, que va mucho más allá de lo que la cultura política de su gente ha alcanzado, en Costa Rica pasa lo contrario. O sea, la cultura política, el devenir político, la Costa Rica política de hoy en día va mucho más allá, ha avanzado mucho más rápido, de la instituciones que tenemos, llámese Código Electoral, llámese normas, llámese Estado, llámese partidos políticos.
Entonces, yo creo, que más que pensar en una gran modernización lo estamos buscando es ponernos, ponerlos a la par, hasta dónde sea posible. Y vean que muchas cosas que estamos siendo, que inclusive, ya la están haciendo algunos partidos de facto o las están haciendo porque tienen que hacerlas, y no porque el Código se las pide, y no voy a entrar a dar ejemplos".

Figura 5.8 Intervención del diputado Fernando Sánchez Campos en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

Los actores decisivos en el proceso de reforma electoral son los diputados. A diferencia de las fallidas experiencias anteriores, los integrantes del CEREPP afirmaron constantemente la necesidad de negociar y de llegar a consensos, a pesar de que no siempre se impusieran sus puntos de vista. Además, los diputados integrantes de la CEREPP procuraron mantener informadas a sus fracciones legislativas sobre los avances de la Comisión, para allanar el trámite en Plenario. En palabras de los actores legislativos, se fue generando conciencia de trabajo en equipo en torno a la voluntad de sacar adelante la reforma.

JOSÉ ROSALES OBANDO, Acta 34, 23 de agosto de 2007.
"Entonces, si nosotros aquí en esta Comisión hemos tenido la particularidad dichosamente, que no ocurre en otras comisiones, tal vez en algunas sí ,de que el trabajo no lo hemos hecho en función de una oposición de fuerzas a ver quién gana, si no más bien ha sido un proceso en la búsqueda de ponernos de acuerdo, en cada una de las mociones, en cada uno de los cambios en este Código.
Entonces, si los que representamos a las diversas fracciones acá, hemos asumido la responsabilidad de buscar esos consensos, con lo cual nos ha permitido ir avanzando en el Código, pues también debemos asumir la responsabilidad de que nuestras fracciones estén bien enteradas, bien claras, sobre lo que ha sido el proceso y sobre los cambios que se han dado, para efectos de que lo que aquí siempre se ha buscado que sea manejado con el consenso, tratemos de buscarlo en el Plenario, que también camine en ese sentido, al máximo posible".

Figura 5.9. Intervención del diputado José Rosales Obando en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

LESVIA VILLALOBOS SALAS, Acta 34, 23 de agosto 2007.
"Creo, como lo decía el diputado Rosales, es de suma importancia que los jefes y jefas de fracción comenten las cosas que se han ido haciendo en esta Comisión, de manera que cuando llegue al Plenario, no tengamos tropiezo. Creo que es un trabajo al que le hemos dedicado mucho tiempo, y mucho pensamiento. Y sería realmente injusto que después de todo este año, pues en el Plenario se venga a, prácticamente, a ponerle tropiezos a un Código Electoral y que tal vez, no se pueda o no se apruebe en ese momento.
Sí les insto a que verdaderamente los jefes de fracción comenten lo que se ha hecho hasta el momento, y si tienen sugerencias, pues que la hagan directamente a la Comisión, para que ojalá en el momento en que llegue al Plenario, pues sea un trámite expedito, y aquí no se trata de una o dos personas, o de unos diputados, aquí es un trabajo que se ha hecho en equipo. Los asesores han trabajado lo mejor que han podido, para que esto vaya saliendo y es responsabilidad nuestra, los diputados de las diferentes fracciones, de que pongamos esto en claro, y gracias a Dios, tenemos aquí la presencia del Tribunal Supremo de Elecciones, que ellos nos han hecho las sugerencias, y que realmente se han ido las correcciones necesarias. Como sugerencia y en apoyo a lo que dice el diputado Rosales, sí me gustaría, usted don Ovidio que dice que ha escuchado pues alguna sugerencia, que lo discutan".

Figura 5.10. Intervención de la diputada Lesvia Villalobos Salas en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

Uno de los momentos más críticos para la CEREPP se presentó inmediatamente después de la sesión 68 del 18 de noviembre de 2008, cuando se dictaminó el proyecto 14.268 y se remitió a conocimiento del Plenario Legislativo. El artículo 137 del Reglamento Legislativo, según se indicó antes, faculta a los diputados para que dentro de las primeras seis sesiones del Plenario para discusión del proyecto en primer debate presenten mociones a fin de modificar el proyecto. Esas mociones se trasladan nuevamente a la comisión, la cual debe tramitarlas en tres días dándoles absoluta prioridad. Lo sorprendente fue que diputados del Partido Movimiento Libertario presentaron 280 mociones el último día. Ello sumado a 97 mociones presentadas por los diputados de las demás agrupaciones políticas obligó a la CEREPP a realizar 20 sesiones entre el 2 de marzo y el 2 de julio de 2009, a muy pocos meses de la convocatoria a elecciones presidenciales y legislativas, para votar las 377 mociones presentadas. Los diputados libertarios consideraban que el nuevo Código debilitaría a los partidos políticos, pretendían disminuir los controles sobre las contribuciones privadas, estaban en desacuerdo con la paridad y alternancia de género y deseaban permitir la doble postulación a la Presidencia y a la Asamblea Legislativa. Este último aspecto fue finalmente reinsertado en la reforma con apoyo del Partido Liberación Nacional[100].

5.4 Evidencias de incidencia del organismo electoral

Si bien los diputados integrantes de la CEREPP jugaron un rol protagónico en la reforma electoral de 2009, lograron su cometido con el apoyo de otros actores entre los cuales destacó el organismo electoral. Según la legislación costarricense, el Tribunal Supremo de Elecciones tiene una función de asesoría y apoyo en la dinámica de reforma. La relación entre la CEREPP y el TSE fue respetuosa y de confianza, a pesar de los cambios en las presidencias de ambos órganos: tanto los magistrados Oscar Fonseca Montoya y Luis Antonio Sobrado González como los diputados Fernando Sánchez Campos y Maureen Ballestero Vargas supieron propiciar una comunicación constante y fluida. En una comparecencia ante la CEREPP, el magistrado Sobrado González destacó que entre la Comisión y el TSE no se miraran con recelo ni como rivales, sino como aliados en la construcción de la reforma, afirmó el papel protagónico de los legisladores y la función asistencial del organismo electoral. Además, el magistrado Sobrado González refirió como pasos en la construcción de confianza que la CEREPP haya adoptado como base de discusión el proyecto 14.268 elaborado por el TSE, el compromiso del TSE de

[100] Ver diario La Nación del miércoles 17 de junio de 2009, página 6A, "Libertarios bloquean plan de reforma electoral", La Nación del viernes 19 de junio de 2009, página 10A, "Libertarios quieren abrir puerta a dinero foráneo", Diario Extra del martes 23 de junio de 2009, página 6, "PLN dispuesto a negociar doble postulación con los libertarios", La Nación del martes 30 de junio de 2009, página 6A, "Libertario y PLN acuerdan mantener doble postulación".

brindar asesoría técnica permanente a la CEREPP por medio de sus funcionarios y la comunicación fluida entre las presidencias de ambos órganos.

LUIS ANTONIO SOBRADO GONZÁLEZ, Acta 33, 16 de agosto de 2007
"Anteayer, y con ocasión de un foro que organizaba esta misma Comisión, yo me permití destacar que hoy por hoy la Comisión y el Tribunal Supremo de Elecciones, no se miran con recelo, ni se miran como rivales o competidores, al contrario, se perciben mutuamente como aliados en la construcción de la reforma electoral, claro cada uno desde su posición, porque somos muy consientes que nuestro papel es proponer, sugerir, acompañar y aconsejar, porque la última palabra la tiene la Asamblea Legislativa, como el órgano político, representativo por excelencia del soberano, y cada uno de nosotros ha sabido mantenerse dentro de esa posición.
Mencionaba que había al menos tres pasos importantes, en la construcción de una relación de confianza, el hecho de que esta Comisión haya adoptado dentro de los múltiples proyectos en la corriente parlamentaria, el proyecto de Código Electoral, que en el año 2001, el Tribunal Supremo de Elecciones, propuso a consideración de los Diputados, segundo el que nos hayamos comprometido con una asesoría técnica y permanente a través de nuestros funcionarios, y tercero que haya existido, no solo desde mi Presidencia, sino también desde la Presidencia de don Oscar Fonseca, una relación fluida, cordial y constante, entre la Presidencia del Tribunal y la Presidencia de la Comisión".

Figura 5.11. Intervención del magistrado presidente del TSE, Luis Antonio Sobrado González, en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

5.4.1 El proyecto del TSE como base de discusión

Como se mencionó en anteriores capítulos, la reforma electoral de 1996 modificó la mitad del articulado del Código Electoral de 1953, pero resultó insuficiente, pues por evitar temas polémicos terminó confinada a aspectos cosméticos. Apenas dos años después, recién concluido el proceso electoral de 1998, el Tribunal Supremo de Elecciones puso manos a la obra para revisar la legislación electoral desde tres vertientes. Primero, con la colaboración del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, se elaboró un Código Electoral tipo para América Latina y una propuesta de reformas al Código Electoral costarricense. Con aportes de ambas instituciones, el 7 y 8 de abril de 1999 se realizó un Seminario-T aller que agrupó a tres sectores de la

sociedad civil: a) sindicalismo, cooperativismo, solidarismo, empresa privada y Defensoría de los Habitantes; b) mujeres, universidades, juventud, colegios profesionales, medios de comunicación; c) partidos políticos. Con base en esas convocatorias y tomando en cuenta la experiencia comparada de IIDH/CAPEL, se produjo un primer documento que fue entregado al TSE en diciembre de 1999; en junio de 2000, el TSE había recibido el documento definitivo de propuesta de reforma electoral y el proyecto de ley de jurisdicción electoral.

En segundo término, el TSE realizó consultas y talleres con los funcionarios electorales que habían laborado en la organización de los anteriores comicios, a fin de recopilar sus impresiones sobre la legislación electoral e identificar aquellos aspectos en que resultaba necesario reformarla. En tercer lugar, el TSE constituyó una Comisión de Notables, conformada por prestigiosos políticos y académicos quienes durante varios meses se reunieron para estudiar la legislación electoral y proponer las reformas que estimaran necesarias.

Con base en esos tres insumos, los magistrados del TSE elaboraron un proyecto de ley para la reforma integral del Código Electoral que ingresó a corriente legislativa en enero de 2001. El proyecto del TSE reflejaba algunas tendencias coyunturales de las oleadas de reforma en América Latina, pero también incorporaba muchas de las ideas propuestas por la sociedad civil, los funcionarios electorales, los partidos políticos y el Comité de Notables. Entre ellas se propuso el voto preferencial, la eliminación de la barrera del subcociente, las candidaturas independientes, la simplificación de los requisitos para la inscripción y funcionamiento partidario, la regulación sobre aportes privados, el conteo definitivo en juntas receptoras de votos, las listas trenzadas para la representación paritaria y la regulación de la jurisdicción electoral. Una de las principales virtudes de ese proyecto fue la manera ordenada y técnica en que se abordaron los diferentes temas de administración electoral, régimen de partidos políticos, financiamiento electoral, justicia electoral y sanciones.

El proyecto del TSE recibió la numeración 14.268 en la corriente legislativa, pero no fue discutido por el Parlamento que finalizó sus funciones en 2002. Durante el período 2002-2006 el país experimentó la conmoción de escándalos de corrupción que condujeron al encarcelamiento de los expresidentes Calderón Fournier y Rodríguez Echeverría, en paralelo a cuestionamientos sobre el financiamiento de la campaña del presidente en ejercicio, Abel Pacheco de la Espriella y de algunos de sus contendientes. La Asamblea Legislativa del período 2002-2006 dedicó largas sesiones a la discusión política sobre el tema del financiamiento, en medio de un ambiente de sospecha y acusaciones cruzadas. Sin embargo, esos debates legislativos resultaron infructuosos en términos de reforma legislativa.

Tan pronto fue constituida la CEREPP, sus diputados se dieron a la tarea de definir su estrategia de trabajo. Para ello, en la sesión 2 encargaron a sus asesores legislativos organizar los antecedentes y elaborar un cuadro comparativo. En la sesión 3 se distribuyeron los diferentes proyectos para estudio en subcomisiones. En la sesión 4 los asesores legislativos indican que el proyecto 14.268 elaborado por el TSE constituye una buena columna para vertebrar el trabajo de la CEREPP. En la sesión 5 los diputados discutieron si utilizarían como texto base el proyecto 14.268 o bien el 15.796 producto de mociones de diputados de anteriores legislaturas. En la sesión 6, del 20 de julio de 2006, los diputados decidieron por unanimidad utilizar como texto base de discusión en la CEREPP el proyecto 14.268. Esta decisión fue trascendental pues permitió que la CEREPP trabajara con base en una propuesta elaborada bajo parámetros técnicos y que la discusión siguiera una secuencia lógica durante los siguientes años de trabajo[101].

Cabe indicar que según la normativa cada proyecto de ley tiene cuatro años de vigencia, pasado ese plazo, si no se aprueba, se envía a archivo. Para evitarlo se requiere presentar una moción antes de que venza el plazo y que se apruebe por mayoría calificada de 38 diputados. El proyecto 14.268 había entrado a la Asamblea Legislativa el 8 de febrero de 2001; la primera moción para evitar su archivo se planteó en diciembre de 2004 y fue aprobada en junio de 2005. En 2009 el proyecto estuvo en riesgo de archivo, aunque estaba siendo utilizado por la CEREPP. Un grupo de diputados presentó la moción para evitarlo el 1.º de junio de 2009, el cual fue votado el 15 de junio con 42 votos a favor y 2 en contra. Los votos en contra fueron de diputados del Partido Movimiento Libertario.

5.4.2 Participación del TSE en la comisión legislativa

A partir de la cuarta sesión de la CEREPP, estuvieron presentes funcionarios del TSE en condición de asesores externos, brindando colaboración técnica a los diputados. En promedio, participaron dos funcionarios del TSE en 83 de las 90 sesiones de la CEREPP. En la mayoría de las sesiones los funcionarios del TSE tuvieron una participación sumamente activa, siendo constantemente consultados por los diputados sobre las implicaciones técnicas del proyecto 14.268 y de las mociones que se presentaron. Estos funcionarios facilitaron la comunicación entre los magistrados electorales y la Comisión. Además, los funcionarios del TSE colaboraron en las sesiones de trabajo de los asesores legislativos cuando la CEREPP les encargó algún estudio en específico. Finalmente, estos asesores

[101] Durante el período constitucional 2002-2006 funcionaron dos comisiones legislativas vinculadas al tema electoral. Una dedicada a la investigación del financiamiento partidario en los comicios de 2002, presidida por el diputado Luis Gerardo Villanueva, y otra dedicada al estudio del Código Electoral, presidida por el diputado Sigifredo Aiza. Al final ambas comisiones unieron sus textos en un solo expediente, a saber, el 15.796.

coadyuvaron a atenuar diferencias y facilitar consensos entre los actores legislativos mediante el contacto personal con los diputados de la Comisión.

Figura 5.12. Gráfico Nube de palabras sobre total de actas de CEREPP.

El Tribunal Supremo de Elecciones fue actor permanente e importante apoyo a la labor de los legisladores. Así se infiere de los resultados de la herramienta de conteo de palabras sobre las actas legislativas. La palabra "Tribunal Supremo de Elecciones" aparece en todas y cada una de las actas, en un rango mínimo de 3 y máximo de hasta 186 citas en una sola sesión. Además, la herramienta nube de palabras (Word Cloud) de NVivo aplicada a todas las actas indica que "Tribunal" fue la cuarta palabra más utilizada durante todo el trámite ante CEREPP, con 4.262 ocasiones y un promedio de 47 citaciones por sesión, solo por detrás de las palabras "diputado" (8.440), "moción" (7.446) y "artículo" (5841), superando inclusive a la palabra "partidos" (4.262).

Durante todo el proceso legislativo se mantuvo la sinergia entre la CEREPP y el TSE. Desde la sesión 4 los asesores del TSE participaron en todas las demás actividades de la CEREPP, incluyendo reuniones de trabajo con asesores legislativos, a fin de revisar y preparar documentos para estudio de los diputados. Esa actitud de colaboración e interés sostenidos durante los siguientes años fue determinante en los momentos políticamente más críticos para los legisladores. Tal fue el caso del período posterior al Referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio (TLC); ese evento, aparte de dividir al país y polarizar las posiciones de los legisladores, tuvo como efecto indirecto la sustitución del presidente de la CEREPP. De hecho, la sesión 34 se llevó a cabo en agosto de 2007, en octubre fue el Referéndum, luego se dio un impase hasta la sesión 35 del 15 de

noviembre en la que se nombró a la diputada Mauren Ballestero Vargas como presidenta de la CEREPP en sustitución del diputado Fernando Sánchez Campos. Sin embargo, pasaron más de cuatro meses para que se volviera a sesionar. En términos prácticos, la CEREPP no avanzó en el análisis de la reforma entre el 23 de agosto de 2007 (Acta 34) y el 28 de marzo de 2008 (Acta 36). Un lapso de más de siete meses que constituyó el bache más largo de todo el proceso legislativo.

Para salir de ese impasse que consumió la mayor parte de una segunda legislatura estratégica, el TSE intensificó conversaciones con diputados, asesores legislativos y con la nueva presidenta de la CEREPP. Allegando el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer y de IDEA Internacional, el TSE obtuvo el compromiso de la presidenta para organizar, conjuntamente, un seminario internacional sobre las reformas electorales, que permitiera impulsar nuevamente el trabajo de la CEREPP ante los demás legisladores, partidos políticos y opinión pública. Bajo la coordinación académica del TSE, la cooperación internacional permitió contar con la presencia de expertos extranjeros que hicieron una valoración de la reforma y vertieron útiles recomendaciones.

MAUREEN BALLESTERO VARGAS, Acta 36, 28 de marzo 2008
"Deseo comunicarles las últimas acciones en las actividades, que los diputados previamente habíamos conversado de forma informal. Y la primera de ellas es, el Seminario sobre Reformas Electorales, que estamos programando con el Tribunal Supremo de Elecciones, y la Fundación IDEA.
IDEA Internacional ha ofrecido la presencia de un conferencista, incluso, un experto a nivel de reformas electorales, el Senador mejicano Arturo Núñez, quien hizo una labor importante en el proceso de reforma electoral de ese país.
La fecha propuesta señores diputados, es el seis de mayo, la hemos venido posponiendo, pero hemos creído que en este período de extraordinarias y con sesiones en las mañanas de Plenario, es muy difícil hacer una actividad donde tengamos realmente asistencia de las diputadas y los diputados, que es lo que queremos. Podemos tener mucha asistencia de gente de fuera, pero no de los y las diputadas.
De toda suerte, que estaríamos finiquitando el programa. Pero rápidamente: estaríamos pensando en un Panel sobre la Reforma Electoral en Latinoamérica y su pertinencia en nuestro país en el Siglo XXI, donde participaría Daniel Zovatto, el Senador Arturo Núñez, y alguien del Tribunal de Elección.
Un segundo Panel, donde se hablaría del estado actual de este proyecto de ley. Un tercer panel con los partidos políticos frente a la reforma electoral. Ahí van a precisamente a participar algunos de ustedes. Y un tercer panel con la viabilidad política y la reforma electoral también, con un representante de cada uno de los partidos aquí presentes y un minoritario en cada uno de ellos".

Figura 5.13. Intervención de la diputada Maureen Ballestero Vargas en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

El seminario internacional sobre reformas electorales, llevado a cabo en la primera semana de la tercera legislatura, cumplió su cometido al brindar nuevos aires al trámite de reforma. Durante el evento, varios diputados y líderes de bancadas legislativas participaron en mesas redondas sobre los temas más relevantes del proyecto de nuevo Código Electoral, generando un frente de apoyo al trabajo de la Comisión. El compromiso de la CEREPP en la organización del Seminario fue clave para su realización pero, lo más importante, es que facilitó que los legisladores se reconectaran con el tema y se retomara el ritmo en el trabajo de comisión.

MAUREEN BALLESTERO VARGAS. Acta 40, 15 de mayo 2008.
"También quería señalarles o agradecerles más bien a todos los diputados y a los asesores que nos ayudaron y participaron en el Foro de Reformas Electorales, por favor señores asesores del Tribunal háganselo saber a los señores magistrados y a ustedes también a IDEA Internacional y a la Fundación Konrad ADENAUER, a lo cual le sugeriría enviemos unas notas de agradecimiento por haber hecho posible este evento.
Como dije en la clausura del mismo, lástima no lo habíamos hecho con anterioridad, para poner en discusión y en conocimiento algunas inquietudes de los partidos políticos, incluso de algunos de ustedes diputados.
Yo estoy muy satisfecha con la jornada, fue un día largo de trabajo, algunos estuvieron o estuvimos toda la jornada. Y yo creo que va a resultar con productos satisfactorios.
El Tribunal Supremo de Elecciones grabó todas las intervenciones y nos van a facilitar una copia para quien tenga interés en revisar un poco los temas, por lo menos para mí las discusiones primeras también fueron muy alimentadoras, la de Daniel Zovatto y el senador mexicano.
Hubo una concurrencia de casi 190 personas, yo creo que eso señala también que el tema es importante a nivel de ciudadanía. Y la presencia del senador Arturo Núñez le dio mucho realce realmente, así que, yo creo que fue un bonito evento".

Figura 5.14. Intervención de la diputada Maureen Ballestero Vargas en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

El acompañamiento del TSE al trabajo de la CEREPP también se manifestó en la presteza con que intervino la jurisdicción electoral cuando fue necesario aclarar alguna duda en cuanto a la interpretación de la normativa constitucional y electoral. Cabe recordar, que de conformidad con la propia Constitución Política (artículo 102 inciso 3) corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones interpretar "en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral". Más allá del acompañamiento directo provisto por los magistrados y los asesores enviados por el TSE a cada sesión de la CEREPP, ante determinados asuntos resultaba necesario que el Tribunal, en su dimensión de juez electoral, dictara resoluciones que sirvieran de base u orientación al trabajo legislativo. Así, por ejemplo, en la sesión 53 del 14 de agosto de 2008, la CEREPP recibió la resolución 2887-E8-2008 del TSE quien contestaba preguntas formuladas por varios diputados; entre otros aspectos, esa resolución abrió la vía para que la ley destinara financiamiento estatal a los partidos políticos que participaran en elecciones municipales. Al final de la tramitación

del nuevo Código, los diputados de la CEREPP reconocieron la incidencia de las resoluciones jurisdiccionales del TSE sobre la orientación de las reformas.

LORENA VÁSQUEZ BADILLA. Acta 73, 9 de marzo 2009.
"Efectivamente me parece que nosotros hemos tenido un gran cuidado en todo el procedimiento de este Código.
Yo quiero reafirmar varias cosas, una que muchas de las recomendaciones obedecen a sentencias de la Sala, y vuelva a repetirlo y otras a resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones, que ya están incorporadas como jurisprudencia en nuestro Código actual.
Porque veo y leo a veces en los medios de comunicación, como algunas inconsistencias, como si fueran parte de esta Comisión, y en realidad lo que hemos venido hacer más bien es poner a derecho, no a derecho, poner en una redacción, sí en derecho, lo que ya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Elecciones existe, porque algunos han hablado en los medios de comunicación y pareciera que estamos inventando en esta Comisión y yo quisiera nada más reafirmarlo en esta acta".

Figura 5.15. Intervención de la diputada Lorena Vásquez Badilla en la CEREPP. Transcripción facilitada por la Asamblea Legislativa.

En la dinámica de negociación política, el TSE fue colaborador de la CEREPP con respecto al impulso general de la reforma. Sobre aspectos puntuales la actitud del TSE fue conciliadora; muchas de las propuestas que el TSE había planteado en 2001, recogidas en el expediente 14.268, fueron rechazadas tempranamente por los diputados, sin que por ello el organismo electoral dejara de apoyar el proceso de reforma. Entre las propuestas del TSE que no tuvieron buena acogida por los legisladores cabe destacar las candidaturas independientes, la eliminación de la barrera del subcociente, el voto preferencial, la paridad horizontal mediante la definición de encabezamientos por sorteo, o dotar al TSE de mayor autonomía financiera. En otros casos, el TSE se unió a constelaciones de actores que llevaron adelante propuestas puntuales del propio organismo electoral, tal es el caso de la incorporación de la paridad y la alternancia, la jurisdicción electoral, el voto en el extranjero o la regulación del financiamiento partidario.

La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) constituye un buen ejemplo de los avatares en la negociación de temas puntuales de la reforma. En las actas 12 del 31 de agosto de 2006 y 13 del 7 de setiembre de 2006, habían sido aprobadas mociones para la creación del IFED, con el decidido

impulso del diputado Sánchez Campos, entonces Presidente de la CEREPP, del TSE y de varios diputados.No obstante, en la sesión 68 del 18 de noviembre de 2008, la CEREPP acordó eliminar el artículo que creaba al IFED, momentos antes de dictaminar el proyecto 14.268 y trasladarlo a conocimiento del Plenario Legislativo. Durante la tramitación de las mociones vía artículo 137, y con el apoyo de la Diputada Ballestero Vargas, presidenta de la CEREPP, y varios diputados, se reinsertó la norma de creación del IFED, con algunas modificaciones respecto de la redacción original, entre las cuales se suprimió la facultad de administrar fondos propios, mientras se recalcó la dimensión regional y la utilización de tecnología para el cumplimiento de sus fines.

Pero hubo un tema en que el TSE se mostró reacio a ceder. La posición del organismo electoral fue firme en cuanto a la necesidad de mejorar los controles sobre el financiamiento partidario, tanto en lo concerniente al aporte estatal, como en lo relativo a las donaciones de origen privado. La férrea postura del TSE originó tensiones con el Partido Liberación Nacional que en determinado momento pretendió que se admitieran las donaciones de personas jurídicas. El magistrado Luis Antonio Sobrado González, presidente del TSE, criticó públicamente esa iniciativa, pues al ignorarse quiénes están detrás de sociedades anónimas se sacrificaba la transparencia, por lo que aceptar esa modificación constituiría un retroceso en la reforma. Finalmente, la propuesta del PLN fue desestimada por el resto de los partidos políticos[102].

5.5 Difusión internacional de reglas en las actas legislativas

La herramienta NVivo ha permitido ubicar y contabilizar las referencias a legislación extranjera en el conjunto de actas de la CEREPP. Para ello, una vez importadas las 89 actas al programa informático, se han realizado búsquedas por país o región, cuyas referencias se han analizado una a una para descartar aquellas menciones a países que no tienen que ver con legislación electoral. Así, por ejemplo, se descartó una importante cantidad de menciones a México y a los Estados Unidos ligadas al Referendo sobre el TLC y no estrictamente a la temática electoral. La búsqueda se ha realizado con el nombre del país y sus gentilicios.

5.5.1 Referencias a legislación extranjera

Como resultado, encontramos 211 referencias a legislación extranjera en las actas de la CEREPP. De ellas, el mayor número se concentra en México, con

[102] Ver diario La Nación del 22 de julio de 2009, página 8A, "Liberación reta al TSE e insiste en donaciones anónimas en campañas" y "Se sacrifica la transparencia", y La Prensa Libre del jueves 23 de julio de 2009, página 4, "Liberación Nacional pierde lucha para permitir donaciones de empresas".

25 referencias, para un 11,85% del total de menciones. A México le siguen Estados Unidos y Francia con 19 referencias cada uno (9% del total). Los países centroamericanos fueron mencionados en 44 ocasiones, siendo Nicaragua, con 15 referencias (7,11) el más citado, seguido de Panamá con 12 (5,69%), El Salvador y Guatemala con 6 cada uno (2,84%) y Honduras con 5 (2,37%). República Dominicana también fue citada 5 veces (2,37%). Los países sudamericanos son citados en 64 ocasiones, siendo Brasil 14 (6,64%) el más referido, por delante de Perú con 12 (5,69%), Ecuador con 11 (5,21) y Uruguay con 9 (4,27%). Chile es citado 6 veces (2,84%), mientras Venezuela lo es en 5 oportunidades (2,37%), Bolivia y Colombia en 4 cada uno (1,9%) y Paraguay y Argentina 2 veces cada uno (0,95%).

Tabla 5.10

Países citados en las actas de la CEREPP

País	Referencias	Porcentaje
México	25	11,85
Guatemala	6	2,84
Honduras	5	2,37
El Salvador	6	2,84
Nicaragua	15	7,11
Panamá	12	5,69
República Dominicana	5	2,37
Colombia	4	1,90
Venezuela	5	2,37
Ecuador	11	5,21
Perú	12	5,69
Bolivia	4	1,90
Chile	6	2,84
Paraguay	2	0,95
Argentina	2	0,95
Uruguay	9	4,27

País	Referencias	Porcentaje
Brasil	14	6,64
Estados Unidos	19	9,00
Europa-UE	12	5,69
España	9	4,27
Francia	19	9,00
Inglaterra	6	2,84
Alemania	3	1,42
Total	211	100

Nota: Elaboración con base en actas de la CEREPP.

La legislación electoral de Europa o de la Unión Europea es citada en 12 ocasiones (5,69). Después de Francia, el país europeo más citado fue España con 9 ocasiones (4,27%), mientras Inglaterra fue referido en 6 oportunidades (2,84) y Alemania en 3 (1,42%).

La razón por la cual se cita a un país más que a otros, seguramente tiene que ver con el nivel de información con que cuente el emisor a partir de tres factores: a) la cercanía geográfica, lo cual probablemente explique el alto número de referencias a Nicaragua (15) y Panamá (12), los dos países vecinos de Costa Rica, por sobre el resto de países centroamericanos; b) el nivel de influencia de potencias regionales, como sería el caso de Estados Unidos (19) o México (25), y; c) la experiencia concreta de determinados países sobre temas de relevancia en el debate, lo cual explicaría, por ejemplo, que Francia figure en 19 oportunidades, pues las regulaciones de ese país en cuanto a paridad o sobre encuestas y sondeos de opinión produjo constantes referencias en las actas 24, 25, 26 y 28.

Los dos primeros factores son más intuitivos, pues es más frecuente que la información circule por medios de comunicación accesibles a un público relativamente informado debido a la cercanía geográfica o a la influencia político-cultural; en cambio, conocer a profundidad la experiencia concreta de otros países requiere una actitud más proactiva del agente y un nivel sofisticado de conocimiento. En cualquier caso, cabe advertir que es posible que estos tres factores se entrecrucen potenciando o debilitando el acceso a información sobre determinado país.

5.5.2 Temas referenciados

Para identificar los temas referidos a cada país, fue necesario categorizar la información con base en el árbol de codificación, utilizando la herramienta NVivo. De ello resulta que México es citado en diversas ocasiones en referencia a la forma de voto, las juntas electorales, encuestas de opinión, equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero y propaganda. Las discusiones más detalladas sobre el caso mexicano tienen que ver con su régimen de franjas electorales (acta 15), financiamiento (acta 29) y voto en el extranjero (actas 32 y 33). Las referencias a Honduras, Guatemala, El Salvador, República Dominicana, Bolivia, Ecuador y Chile se vinculan principalmente con temas de equidad de género, financiamiento y voto en el extranjero. Nicaragua es mencionada en relación con juntas electorales, encuestas, financiamiento y voto en el extranjero. Panamá es citado cuando se habla de juntas electorales, financiamiento, voto en el extranjero y propaganda.

Colombia es citada en relación con las juntas electorales y el voto en el extranjero. Venezuela en temas de equidad de género y voto electrónico. De Perú se mencionan temas de juntas electorales, equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero, partidos políticos y propaganda. Paraguay es referido cuando se habla de voto en el extranjero y voto electrónico. Argentina es mencionada únicamente en relación con el voto en el extranjero. Uruguay es citado por temas de juntas electorales, financiamiento, voto en el extranjero y partidos políticos. De Brasil se menciona la forma de voto, el financiamiento, el voto en el extranjero, el régimen de partidos, la propaganda y el voto electrónico. Estados Unidos se vincula a temas de financiamiento, voto en el extranjero, propaganda y sanciones electorales.

Europa o la Unión Europea son citadas en relación con equidad de género, financiamiento, voto en el extranjero y sanciones. España es referida cuando se habla de equidad de género y voto en el extranjero. Las alusiones a Francia se vinculan con forma de voto, juntas electorales, encuestas, equidad de género, financiamiento y sanciones. Inglaterra se menciona cuando se habla de juntas electorales y sanciones, mientras que Alemania se vincula a forma de voto y financiamiento.

Tabla 5.11

Relación de temas, por país, citados en actas de la CEREPP

País	Forma de voto	Juntas electorales	Encuestas	Equidad de género	Financiamiento	Voto en el extranjero	Partidos políticos	Propaganda	Voto electrónico	Sanciones
México	X	X	X	X	X	X		X		
Guatemala				X	X	X	X			
Honduras				X	X	X				
El Salvador		X		X	X	X				
Nicaragua		X	X		X	X				
Panamá		X			X	X		X		
República Dominicana		X		X	X	X				
Colombia		X				X				
Venezuela				X					X	
Ecuador				X	X	X				
Perú		X		X	X	X	X	X		
Bolivia				X	X	X				
Chile				X	X	X	X			
Paraguay						X			X	
Argentina						X				
Uruguay		X			X	X	X			
Brasil	X				X	X	X	X	X	
Estados Unidos					X	X		X		X

País	Forma de voto	Juntas electorales	Encuestas	Equidad de género	Financiamiento	Voto en el extranjero	Partidos políticos	Propaganda	Voto electrónico	Sanciones
Europa-UE				X	X	X				X
España				X		X				
Francia	X	X	X	X	X					X
Inglaterra		X								X
Alemania	X				X					
Total	4	10	3	13	16	18	5	4	3	3

Nota: Elaboración con base en actas de la CEREPP.

El tema que provoca la alusión a más países es el voto en el extranjero, con 18 casos, seguido de financiamiento, con 16, equidad de género con 13 y juntas electorales con 10. Temas como régimen de partidos políticos (5), forma de voto (4), propaganda (4), voto electrónico (3) o sanciones (3) son referidos a menos países. Es de esperar que algunos temas se concentraran en determinados casos, por ejemplo, la discusión sobre voto electrónico refiere a los dos países latinoamericanos con experiencias más avanzadas en ese aspecto, que son Brasil y Venezuela, así como a Paraguay cuyo ensayo con los equipos brasileños no fue del todo exitoso. Encontramos otro ejemplo en el tema de sanciones, donde se acude exclusivamente a ejemplos fuera de América Latina (Estados Unidos, Europa, Francia, Inglaterra) posiblemente para considerar modelos en contextos de legalidad (rule of law) más eficientes.

Cotejando estos resultados con los grandes temas de la reforma electoral explicados en capítulos anteriores, y que permitieron construir el árbol de codificación, encontramos que la mayoría de alusiones a otros países se agrupan en aspectos de administración electoral con un gran peso del voto en el extranjero (18) y las juntas electorales (10). Las alusiones a financiamiento (16) y paridad (13) acaparan referencias a otros países; mientras que los temas de campaña electoral, partidos políticos y juntas electorales se concentran en menos países.

Tabla 5.12

Relación entre grandes temas de reforma y países citados en actas

Grandes temas de la reforma electoral	Temas concretos y número de países citados
1. Administración Electoral	Voto en el extranjero (18) Juntas electorales (10) Forma de voto (4) Voto electrónico (3)
2. Justicia Electoral	Sanciones (3)
3. Partidos Políticos	Partidos políticos (5)
4. Financiamiento Electoral	Financiamiento (16)
5. Paridad de Género	Equidad de género (13)
6. Campaña Electoral	Propaganda (4) Encuestas (3)

5.5.3 Nube de palabras

La nube de palabras (Word Cloud) de las referencias a difusión internacional en las actas de la CEREPP permite identificar visualmente las palabras más utilizadas por los actores parlamentarios durante esos debates, lo cual se corresponde con los temas y casos recién indicados. La palabra más frecuente resulta ser "países", seguida por "electoral", "partidos" y "mujeres".

Figura 5.16. Gráfico Nube de palabras sobre referencias de difusión en actas de CEREPP, por parte de actores parlamentarios. Elaboración con base en actas de CEREPP.

Si se aplica esa misma operación exclusivamente a las intervenciones de los funcionarios electorales que participaron en esas sesiones, el resultado es bastante similar. Nuevamente "países" es la palabra más frecuentemente utilizada, seguida por "electoral", "partidos" y "mujeres".

Figura 5.17. Gráfico Nube de palabras sobre referencias de difusión en actas de CEREPP, por parte de funcionarios electorales. Elaboración con base en actas de CEREPP.

5.5.4 Referencias estructuradas por funcionarios electorales

Finalmente, entre los centenares de participaciones de funcionarios del TSE en las actas del CEREPP durante los 37 meses de sesiones, cabe destacar las participaciones en las actas 11, 15, 16, 32, 33 y 79, por cuanto en esos casos no se trató de simples alusiones a experiencias de otros países, sino de exposiciones más estructuradas en las cuales los funcionarios electorales analizaron con detalle datos de legislación comparada.

Tabla 5.13
Comentarios detallados de funcionarios electorales sobre experiencias extranjeras

Funcionario TSE	Número de acta	Tema	Países-regiones mencionados
Asesor	11	Juntas electorales	Panamá, Colombia, Perú, México
Asesor	15	Propaganda (franjas)	Latinoamérica, México
Asesor	16	Propaganda (franjas)	Latinoamérica
Asesor	32	Voto en el extranjero	España, México, Ecuador

Funcionario TSE	Número de acta	Tema	Países-regiones mencionados
Magistrado	33	Voto en el extranjero Voto electrónico	Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, México, Bolivia, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay
Asesor	79	Juntas electorales	Panamá

Nota: Elaboración con base en actas de la CEREPP.

Los magistrados que intervinieron en audiencias, por medio de escritos o mediante resoluciones, así como los funcionarios electorales que participaron en la CEREPP en condición de asesores externos, citaron constantemente casos de la legislación extranjera, sobre todo de países de la región, como ejemplos a considerar por los decisores legislativos. Esto denota la competencia técnica de un organismo electoral permanente, profesional y especializado, a la vez que sugiere su idoneidad para incidir positivamente en el criterio de los legisladores cuando provee criterio informado. De esa manera, la política de reforma se aproxima a un modelo de diseño; a la vez, refleja la posibilidad de que los funcionarios del organismo electoral se constituyan en agentes de difusión.

Conclusiones generales

Conclusiones generales

En general, esta investigación ha procurado dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿Cuál es el papel de los organismos electorales latinoamericanos en la reforma electoral? ¿Qué mecanismos permiten que los organismos electorales trasladen experiencias de otros países a su propio contexto? ¿Qué aportó el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en el proceso legislativo para la promulgación del Código Electoral de 2009? ¿Hay evidencias de difusión en la etapa deliberativa del proceso de reforma electoral que culminó en 2009?

En el capítulo primero se han explicado las bases teóricas de la investigación. El trabajo se cimenta en la teoría del cambio institucional, en general, y los avances en el estudio de los procesos de reforma electoral, en particular. El cambio institucional es un fenómeno llamativo en vista de la vocación de las instituciones a la permanencia. El cambio institucional, por ende, ha sido objeto de estudio desde el neoinstitucionalismo de la elección racional, así como desde el neoinstitucionalismo histórico. Desde la teoría de la elección racional, el cambio se vincula con cálculos transaccionales explicables con modelos económicos, pues se promoverá el cambio cuando la utilidad esperada sea mayor que la del statu quo. Las instituciones establecen oportunidades y restricciones para los actores sociales; en la medida en que los actores se van transformando mediante el aprendizaje, procurarán cambiar a las instituciones. Pero la decisión de cambio considera también los costos de búsqueda de medidas alternativas y el grado de incertidumbre en cuanto al resultado que ellas puedan producir.

Desde esta perspectiva, se podría aseverar que el proceso de reforma electoral en Costa Rica surgió de una percepción generalizada entre los actores políticos de que el anterior Código Electoral de 1952, no obstante sus reformas parciales, padecía de obsolescencia. Sus utilidades eran decrecientes. Las demandas sociales a partidos políticos y al organismo electoral se veían obstruidas por unas reglas de pobres rendimientos frente a algunas opciones de mejora. El TSE facilitó la búsqueda de medidas alternativas cuando en 2001 presentó a los legisladores un proyecto de reforma electoral elaborado con base en consultas a ciudadanos, a expertos, a partidos políticos, a funcionarios electorales y tomando en consideración las experiencias de diseño electoral recientes en otros países.

¿Cómo se explica el cambio en las expectativas de los actores políticos? El neoinstitucionalismo histórico reconoce la implícita persistencia de las instituciones, pero sostiene que en el núcleo de ellas existe un elemento dinámico constituido por compromisos cuya estabilidad es relativa. Las instituciones acumulan experiencia histórica mediante el aprendizaje, como consecuencia de lo cual modifican sus estrategias, sus competencias y sus aspiraciones. Eso se traduce en tensión entre las pretensiones de los actores y los arreglos institucionales, razón por la cual, incluso la estabilidad es dinámica, en tanto las reglas son susceptibles de varias interpretaciones que ponen de manifiesto sus ambigüedades. Las decisiones pasadas restringen las alternativas posteriores, pero no las determinan de manera absoluta. La dependencia de la trayectoria o de los legados permite explicar la persistencia de ciertos rasgos institucionales, producto de acuerdos pasados.

La reforma electoral costarricense de 2009 evidenció la insatisfacción de los actores (ciudadanía, partidos y organismo electoral) con los acuerdos heredados de inicios de la década de 1950 y que habían surgido de cálculos instrumentales, más o menos racionales, en medio de las restricciones del contexto. La experiencia acumulada por esos actores les permitió formular una reforma con rasgos más evolucionistas que rupturistas. Se mantuvieron algunos de los ejes esenciales de la anterior codificación referentes al diseño del organismo electoral, del sistema de partidos o del sistema electoral en sentido estricto. A partir de esa base, se tomaron decisiones tendientes a modernizar algunas reglas que se consideraron inadecuadas frente a las expectativas contemporáneas.

¿Qué tipo de cambio institucional constituye la reforma electoral? La reforma electoral se entiende como un proceso de diseño negociado y elitista, de carácter dialéctico y coyuntural. El diseño no necesariamente se ajusta a todas las exigencias técnicas y racionales que se esperarían, pues ese diseño es un producto colectivo y complejo donde aparecen varios co-diseñadores con sus propias finalidades. Estos co-diseñadores se someten a un complejo juego de negociación desde sus diferentes capacidades de influencia. Desde esa dialéctica negocial, es de esperar que surja una "política de reforma"; es decir, un acuerdo básico sobre la finalidad, explícita o implícita, perseguida por el legislador. No obstante, una negociación compleja puede conducir a contradicciones en cuanto a los objetivos de la reforma. Para el éxito de la reforma se requiere que los actores cuenten con cierto nivel de conocimiento (sobre las reglas electorales y sus efectos) y de capacidad de negociación (según las normas del debate parlamentario). Además, se necesitan un contexto y un marco institucional propicios para el planteamiento del proyecto (etapa prelegislativa), para el avance del proyecto (etapa legislativa) y para que se cumplan los propósitos esperados (etapa postlegislativa).

En esta investigación se ha analizado el proceso conducente a la promulgación del Código Electoral de 2009 en sus etapas prelegislativa y legislativa. Se ha prestado atención particular al papel del Tribunal Supremo de Elecciones como actor que proporcionó a los legisladores una base de discusión elaborada bajo parámetros técnicos. Ese diseño fue objeto de debate, análisis y modificaciones propuestas por los legisladores para llegar a un producto que igualmente recibió la venia del organismo electoral. En el capítulo cuarto se ha descrito el contexto político y legislativo que incidió en el desempeño de las élites parlamentarias y en el proceso de negociación. La interacción entre los dos actores principales de la reforma, a saber, el organismo electoral y los legisladores del período 2006-2010, propició un acuerdo esencial en torno a la política de reforma.

El tercer cimiento teórico de la investigación proviene de la teoría sobre la difusión y la convergencia internacional de políticas. La teoría ha identificado oleadas de reformas electorales en determinadas regiones del mundo y se ha investigado sobre los estándares internacionales de integridad electoral, pero hasta el momento no se ha hecho uso de la teoría de la difusión para estudiar las reformas electorales ni se ha explicado cómo opera la difusión mediante canales institucionalizados. Este trabajo se ha propuesto abrir la brecha para investigar el papel de los organismos electorales latinoamericanos, en general, y el costarricense, en particular, como canales para la difusión y convergencia internacional de políticas legislativas.

La circunstancia de que decisiones realizadas en un país afecten las decisiones efectuadas en otro (difusión) y que ello propicie la asimilación de políticas en diferentes contextos nacionales (convergencia), ha sido tema de importancia en la economía política, las relaciones internacionales y la política pública comparada. Además, la teoría ha observado tendencias temporales en forma de onda en patrones de agrupación geográfica. Las regiones importan cuando se estudian fenómenos supranacionales, pues tienden a agruparse en tiempo y espacio, generando un efecto "vecindario". La teoría sobre difusión permite explicar los mecanismos que producen la convergencia.

Si se aplica la teoría sobre difusión de políticas al ámbito de las reformas electorales en Latinoamérica, cabe suponer que tanto la existencia de organismos electorales con algún nivel de influencia en el debate legislativo, así como la existencia de espacios regionales institucionalizados para el intercambio de experiencias entre esos organismos electorales, habilitan una vía propicia para la emulación y el aprendizaje. La teoría de la difusión plantea que la convergencia en materia de decisiones políticas no es resultado de un descubrimiento simultáneo, endógeno e independiente de la mejor práctica en varios sitios (explicaciones de abajo hacia arriba) ni de una imposición unilateral de un país sobre otros (explicaciones

de arriba hacia abajo), sino que las políticas se difunden horizontalmente, es decir, que las decisiones sobre políticas realizadas en un país influyen en las determinaciones de otros países, lo que da por resultado la adopción de la misma medida en varios lugares.

Desde nuestro punto de vista es necesario romper el círculo endogámico para analizar la reforma electoral costarricense de 2009. La difusión de políticas proporciona explicaciones sobre el peso de ejemplos cercanos y exitosos en las decisiones legislativas. Esto equivale a abrir "la caja negra" de las oleadas de reforma electoral en América Latina. El aprendizaje ha sido la vía hacia la convergencia privilegiada en nuestras indagaciones, definido como un proceso en el cual la experiencia de los demás brinda información pertinente acerca de los resultados de una política determinada. En particular, nos hemos interesado en el aprendizaje mediado por el intercambio regional entre organismos electorales, los cuales tienen la posibilidad de constituirse en actores técnicamente cualificados para trasladar a los legisladores algunas experiencias de otros países adaptables a su propio contexto.

¿Cuánta importancia tienen los actores en el marco de procesos de cambio institucional? El enfoque en los actores constituye el cuarto eje analítico de la investigación. La relación entre instituciones y actores debe entenderse como simbiótica y, en cierta manera, dialéctica. Reconocer la importancia tanto de las instituciones como de los actores permite concebir un institucionalismo contextualizado, capaz de reconocer la reciprocidad entre agencia y estructura. La creación institucional se comprende como un proceso continuo, sustentado en reglas que son objeto de constante evaluación por parte de actores capaces de expresar sus preferencias. Los marcos institucionales delimitan los cursos de acción, los modos de interacción y los resultados deseados por los actores. En esa dinámica es factible la aparición de constelaciones de actores, o conjunto de agentes que confluyen en una determinada preferencia, política o estrategia de acción, las cuales interactúan bajo formas específicas según los marcos institucionales vigentes y las alternativas disponibles.

Este abordaje ha resultado particularmente útil para comprender la dinámica de la reforma electoral costarricense de 2009. El marco institucional viene dado, fundamentalmente, por las reglas establecidas para introducir cambios al régimen electoral. Además, interesan las facultades constitucionales y legales con que cuenta el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para promover, apoyar, asesorar, vetar y sugerir cambios a la legislación. El éxito de la negociación de la reforma total residió en la capacidad de sus impulsores para convencer y obtener aliados suficientes para impulsar la promulgación de una nueva ley valiéndose de los marcos institucionales existentes. Además de los legisladores

que integraron la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, los funcionarios electorales formaron parte de la constelación de actores más influyentes en la reforma de 2009.

¿Cómo se explica la importancia de los organismos electorales en procesos de reforma? La teoría sobre el estudio de la administración electoral ha constituido la quinta base de la investigación. En particular, se ha aludido al diseño de los organismos electorales latinoamericanos, que constituye una matriz distinta a la tradición europea y anglosajona. Es decir, nos ha interesado analizar al organismo electoral latinoamericano como variable independiente de la reforma, capaz de incidir en el debate legislativo y de ser vehículo para la difusión de políticas. Los organismos electorales han sido actores políticos de gran importancia desde el tránsito hacia la democracia y en varios casos cuentan con prerrogativas extraordinarias que les permite incidir en el ciclo legislativo.

La investigación empírica apunta a que la autonomía de los organismos electorales frente a los gobiernos y a los partidos políticos contribuye a su competencia técnica e incide tanto en la calidad de los comicios como en la calidad de la democracia. Un actor con tales características no puede pasar desapercibido en los procesos de reforma legislativa. El Tribunal Supremo de Elecciones es un organismo electoral al que la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1952 imprimieron características de permanencia, especialización, profesionalización e independencia frente a los partidos políticos y a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Tribunal constituye un modelo de organismo electoral concentrado, pues reúne en una misma entidad las funciones de gestión electoral, justicia electoral y registración civil, a diferencia de otros países latinoamericanos donde esas funciones se atribuyen a dos o tres órganos distintos.

Dado que la investigación ha sido planteada como un estudio de caso en perspectiva comparada, el capítulo segundo se ha dedicado a definir las características del diseño de los organismos electorales en América Latina y las tendencias de reforma electoral en la región. La teoría ha identificado una matriz latinoamericana de administración electoral que se distingue del resto del planeta al atribuirles a organismos autónomos, especializados y permanentes, la responsabilidad de gestionar los comicios. El factor regional cobra importancia cuando se identifican momentos históricos en que simultáneamente los países de la región tuvieron que resolver problemas similares. La difusión y convergencia de modelos de organización electoral pueden aportar explicaciones a por qué se configuran varias características comunes dentro de la matriz latinoamericana.

Asimismo, se pueden encontrar evidencias de difusión y convergencia al observar las tendencias regionales en los procesos de reforma electoral. En general,

América Latina ha mostrado una actividad constante de reforma electoral después de la Tercera Ola de la Democratización. Esta actividad muestra una clara tendencia a la sincronía entre los temas discutidos en los diversos países, sea que ellos tengan que ver con la gestión comicial, con el régimen de partidos o con la justicia electoral. Se podría hablar de políticas de reforma que cobran carácter supranacional, propagándose en toda la región con leves variaciones. Es natural suponer que los países dan algún seguimiento a su entorno internacional mediato para aprender de las experiencias de otros. Pero la teoría indica que la convergencia requiere la existencia de mecanismos de difusión.

¿Cuáles son los mecanismos de difusión y convergencia en las reformas electorales? El capítulo tercero constituye un esfuerzo inicial por plantear una teoría de la difusión de las reformas electorales en América Latina a partir de las características de sus organismos electorales. La difusión puede producirse por varias vías, como la producción académica, la producción de normas o cánones internacionales de buenas prácticas, las misiones de observación electoral o la agenda de la cooperación internacional. Sin embargo, en lo que respecta a la reforma electoral no se puede seguir ignorando el papel de los organismos electorales como facilitadores para la difusión de reglas. Las constituciones latinoamericanas brindan un tratamiento especial a los organismos electorales y a su intervención en el trámite de reformas electorales. A partir de ello se ha procurado identificar los principales mecanismos formales e informales de difusión. Los formales se han dividido en mecanismos directos y mecanismos indirectos. Entre los directos sobresalen las atribuciones con que cuentan los organismos electorales para la iniciativa legislativa, para vetar reformas o para brindar acompañamiento técnico dentro de los trámites parlamentarios vinculados a la reforma electoral. Los mecanismos indirectos se refieren a las facultades reglamentarias, jurisdiccionales e interpretativas mediante las cuales los organismos electorales pueden influir en los procesos de producción o cambio de la normativa electoral.

Aparte de estos mecanismos formales, los organismos electorales latinoamericanos cuentan con un repertorio flexible de recursos informales de incidencia que no se dirige propiamente a la creación normativa, sino más bien a incidir en el entorno político y social para facilitar el posicionamiento de determinados temas. Los mecanismos informales cobran particular importancia dependiendo del prestigio, la proactividad y la creatividad del organismo electoral en cada contexto. De esa manera, se han descrito los mecanismos con que cuentan los organismos electorales para promover un cambio legislativo, pero la teoría de la difusión requiere de espacios donde el organismo electoral entre en contacto con experiencias de otros países.

¿Cuáles son esos espacios de difusión? Desde hace varias décadas surgieron en América Latina redes internacionales de organismos electorales que facilitan la difusión por la vía de la emulación o el aprendizaje de experiencias. La participación de los organismos electorales en foros regionales incrementa las posibilidades de difusión. En el tercer capítulo se ha explicado la importancia para la región de foros propiciados por el Protocolo de Tikal, el Protocolo de Quito, Uniore, IIDH/CAPEL, IDEA Internacional o la Fundación Konrad Adenauer, en tanto facilitadores de espacios para el intercambio técnico entre los organismos electorales. Estos espacios constituyen ámbitos idóneos para el aprendizaje como elemento de difusión.

En algunos casos el intercambio induce a que los organismos apliquen directamente algunas soluciones aprendidas de organismos homólogos en sus ámbitos administrativos, pero también reducen los costos de búsqueda de soluciones frente a leyes que requieren adaptarse a las demandas de los actores políticos. Si bien los organismos electorales no legislan, función que corresponde a los parlamentos, sí suelen contar con recursos formales e informales suficientes para promover el cambio legislativo que se estime necesario. Habiendo esbozado el esquema teórico y comparado, el resto de la investigación profundiza en el estudio de caso.

¿Cuáles son las características del parlamento y del organismo electoral costarricense? La investigación ha prestado atención a los dos sujetos fundamentales en la reforma: 1) el Tribunal Supremo de Elecciones, organismo electoral costarricense cuyo diseño institucional le proporciona particulares capacidades de incidir en los procesos de reforma electoral, así como en otros ámbitos de la vida política; 2) los diputados costarricenses del período legislativo 2006-2010, particularmente aquellos que –representando a diferentes partidos- fueron parte de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, bajo el entendido de que los políticos y los legisladores son una parte de la denominada élite de poder, que toman decisiones de relevancia para el diseño institucional y que, a la vez, se mueven en el entramado de las instituciones.

En el capítulo cuarto se han descrito las características del Tribunal Supremo de Elecciones, de la Asamblea Legislativa y del contexto político en el que se fraguó la reforma electoral de 2009. La aproximación al organismo electoral se basa en la noción de gobernanza electoral la cual, como derivación de la noción de gobernanza, alude a componentes participativos y reticulares de la gestión electoral. A la gobernanza electoral interesa el organismo electoral en sus interacciones, formales e informales, con agentes estatales y no estatales, internos y externos, que inciden en el proceso electivo. Ello equivale a observar a la administración electoral como componente de un engranaje sistémico. Las interacciones del Tribunal Supremo de Elecciones en redes institucionales

permiten explicar su efectiva incidencia en los procesos de reforma electoral. El Tribunal cuenta con toda la gama de mecanismos formales para influir sobre el cambio de la legislación, tanto los mecanismos directos (iniciativa legislativa, veto, asesoría) como los indirectos (facultades reglamentarias, jurisdiccionales e interpretativas).

Además, durante el proceso de reforma de 2009, el Tribunal Supremo de Elecciones ha contado con el prestigio, la creatividad y la proactividad suficientes para aprovechar los mecanismos informales de incidencia que tuvo disponibles; entre ellos destacan sus habilidades blandas para negociar con los diferentes presidentes e integrantes de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, para apoyar el proceso legislativo ante la opinión pública, o para proveer espacios académicos de reflexión sobre aspectos complejos de la reforma. La gobernanza electoral multinivel también ha sido importante, pues la participación activa del Tribunal Supremo de Elecciones en redes internacionales de intercambio con otros organismos electorales ha facilitado el aprendizaje y la difusión con base en experiencias foráneas. Todo lo anterior permitió al Tribunal Supremo de Elecciones brindar una colaboración clave a los legisladores.

Los parlamentarios son los actores principales en los procesos de reforma legislativa. El Proyecto de Élites Parlamentarias en América Latina, de la Universidad de Salamanca, ha permitido determinar las características de los 57 legisladores electos en los comicios de 2006. En términos generales, se trataba de un parlamento de composición multipartidista, confluyente en el centro ideológico, identificado con la institucionalidad democrática y con poca experiencia parlamentaria. La mayoría de los diputados valoró la democracia costarricense como muy estable o bastante estable y se muestra satisfecha con su funcionamiento. La pobreza y la marginación fueron señaladas como las mayores amenazas a la democracia. Los diputados del PUSC y del PML mostraron mayor apego a las instituciones, seguidos por los del PLN; mientras los diputados del PAC y de cuatro bancadas unipersonales (PUN, PRN, PFA y PASE) manifestaron posiciones ligeramente más escépticas. Por su parte, la mayoría de los diputados estima que la democracia interna es elevada en sus propios partidos, aunque se manifiesta predominantemente solo en elecciones.

En cuanto a la ubicación ideológica de los partidos, los diputados colocan al PML y al PLN como partidos de derecha, al PUSC y al PUN como centro derecha, mientras que al PAC y al PFA se les ubicó en el centro izquierda. La autoubicación de los legisladores tiende a acercarse más al centro político. La mayoría de diputados se manifestó a favor del divorcio y en contra del aborto, y prefería buscar un punto de equilibrio entre intervención estatal y mercado. La valoración sobre el Tratado de Libre Comercio era predominantemente positiva

entre los diputados del PML, PLN y PUSC, pero negativa entre los diputados del PAC. Los diputados no se mostraron muy afines a la disciplina del voto parlamentario, salvo en el caso de los diputados del PLN. La mayor parte de los diputados se presentaba a su primera legislatura, solamente en el caso del PUSC la mayoría lo había sido en algún período anterior, por lo que se mantiene la tendencia de baja profesionalización legislativa imperante en América Latina.

Cabe recalcar que, en suma, los legisladores colocaron al Tribunal Supremo de Elecciones entre las tres instituciones que les generaba mayor confianza (71%), solamente por debajo del propio parlamento (82,5%) y del presidente de la República (72%). Este dato es relevante porque la buena imagen del organismo electoral constituyó un capital para interactuar con los legisladores y para potenciar el efecto de los mecanismos informales de incidencia sobre el proceso legislativo.

Según la teoría sobre análisis de discurso, tanto la caracterización de los actores como el estudio del contexto resultaban indispensables para el posterior trabajo con las actas legislativas. De hecho, la distinción principal entre el análisis abstracto del discurso y su análisis social radica en que el segundo toma en cuenta el contexto. El análisis social del discurso define el texto y el habla como "situados", pues describe el discurso como algo que ocurre o se realiza "dentro de" una situación social. Desde esa perspectiva el contexto se define como la estructura de aquellas propiedades de la situación social que son sistemáticamente relevantes para el discurso. En general, los ambientes institucionales están tan estrechamente vinculados con los géneros del discurso institucional que interactúan en múltiples formas con las estructuras del texto y el habla. Los discursos pueden estar condicionados por los contextos, pero también ejercen influencia sobre ellos y los construyen. Esto es, los discursos son una parte estructural de sus contextos y sus estructuras respectivas se influyen mutua y continuamente.

Así como el discurso debe estudiarse en el contexto inmediato de la conversación, también el contexto legislativo interactúa con elementos contextuales más amplios. Los usuarios del lenguaje participan del discurso no sólo como personas individuales, sino también como miembros de diversos grupos, instituciones o subculturas, más o menos exógenos. El estudio del diálogo institucional requiere considerar el modo en que las personas utilizan el lenguaje para desempeñar actividades asociadas con su participación en contextos institucionales. Los hablantes por lo general realizan sus acciones en diferentes marcos comunicativos, sobre la base de diversas formas de conocimiento social y cultural, así como de un conglomerado de creencias, con distintos objetivos y resultados. Las representaciones socioculturales compartidas (conocimientos, actitudes, ideologías, normas, valores) de los usuarios del lenguaje como miembros de un grupo también desempeñan un papel fundamental en el discurso. Por todo

eso fue necesario caracterizar a los legisladores y al organismo electoral, pero también a su contexto.

El entorno político de la reforma ha sido analizado con base en las elecciones de 2006 y en el Referéndum de 2007 sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos. Esos dos acontecimientos incidieron directamente en la configuración del parlamento, la integración de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos, así como sus ritmos de trabajo. La preocupación por el incremento en el abstencionismo, por el desalineamiento partidario o por casos de corrupción vinculados al financiamiento político facilitó el consenso sobre la urgencia de la reforma electoral.

Sobre la base del andamiaje teórico precedente, el capítulo 5 se dedicó al análisis del procedimiento de la reforma electoral costarricense de 2009. El procedimiento legislativo (tecnología de reforma) constituye el marco institucional que rige la dinámica deliberativa y decisoria entre los actores, a la vez que configura el contexto inmediato y operativo del discurso legislativo. En general, el Código Electoral de 2009 tuvo un carácter evolucionista y no rupturista, pues los legisladores mantuvieron las fortalezas de un régimen electoral que había sido exitoso, pero emprendieron, a partir de ellas, la tarea de ajustar sus normas a las nuevas expectativas de la ciudadanía, de los partidos políticos y del organismo electoral. El esfuerzo modernizador del nuevo Código sobresale en cuatro temas que definen la política de reforma: el financiamiento de los partidos políticos, el avance en derechos humanos, el fortalecimiento de la institucionalidad electoral y el fortalecimiento de los partidos políticos.

Ahora bien, ¿cómo identificar la incidencia del Tribunal Supremo de Elecciones y su rol como difusor de reglas en el proceso de reforma? Para ello las noventa actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos se sometieron a la técnica de análisis de contenido con la ayuda del programa NVivo. Entre 2006 y 2009 las sesiones de la Comisión se registraron en más de tres mil quinientos folios cuyo contenido debió ser minuciosamente codificado para su análisis. De esa manera se logró esquematizar el itinerario de la discusión legislativa, clasificar los temas principales de cada sesión, registrar la participación de actores legislativos, expertos y funcionarios electorales, seguir el rastro a las principales discusiones, identificar la incidencia del Tribunal Supremo de Elecciones en el proceso legislativo, así como cuantificar y codificar las referencias a normas extranjeras.

El estudio del discurso tratándose de actas parlamentarias requiere ciertos cuidados. La teoría sobre análisis de discurso aconseja estudiar los textos y

las conversaciones tal y como ocurren naturalmente, o como se consignan; el intérprete debe guardarse de adulterar el contenido arbitrariamente. Cada acta legislativa consigna lo acaecido en determinada sesión parlamentaria y debe ser rectificada o ratificada en la sesión inmediata siguiente. Por ende, las actas aprobadas por los legisladores no se han corregido por parte del investigador. Se han estudiado tal como han sido consignadas, en estrecha relación con su apariencia o utilización concreta en los textos originales.

Aunque las herramientas informáticas incrementan la eficiencia en el análisis de contenido, la función hermenéutica del investigador es fundamental. Cada núcleo semántico debe ser interpretado en su contexto considerando aspectos subjetivos, temporales y sistémicos. Las personas adaptan lo que dicen a sus roles o identidades y a los rasgos de sus interlocutores. Las características del organismo electoral y de las élites parlamentarias fueron útiles para interpretar las interacciones dentro del espacio deliberativo. Además, para comprender las actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos ha sido necesario acudir al contexto político previo y durante los cuatro años de sesiones. Dado que el complejo discursivo es fundamentalmente lineal y secuencial, todas las unidades estructurales han sido descritas e interpretadas con base en los precedentes.

La evidencia empírica derivada de nuestro análisis ha permitido corroborar una continua presencia del organismo electoral en todo el proceso de reforma, desde su inicio hasta el final. El principal antecedente de la reforma de 2009 fue el proyecto de Código Electoral que el Tribunal Supremo de Elecciones presentó para consideración de la Asamblea Legislativa en enero de 2001. Casi seis años después, la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos acogió el expediente 14.268 como texto base para su discusión. Además, el TSE participó activamente durante los cuatro años que funcionó la Comisión, mediante la presencia de asesores técnicos designados para prestar colaboración a los legisladores. El TSE atendió audiencias convocadas por los diputados, respondió por escrito a consultas sobre temas puntuales e, inclusive, promovió actividades académicas en un momento clave para reactivar el trabajo de la Comisión después del letargo producto del Referéndum de 2007. El TSE avaló, finalmente, la promulgación del Código en el período de veda constitucional según el cual la ley electoral solamente podría ser modificada con su anuencia.

El TSE fue el más cercano colaborador de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos en la tarea de impulsar y materializar la reforma. Para ello fue necesaria una interacción basada en habilidades blandas. Sobre aspectos puntuales, la actitud del organismo electoral fue conciliadora. Inclusive, varias de las propuestas inicialmente contenidas en el expediente 14.268 fueron

rechazadas por los diputados, sin que por ello el TSE dejara de apoyar el proceso de reforma. En otros casos, el TSE se unió a distintas constelaciones de actores para promover propuestas tales como la paridad y alternancia de género, la jurisdicción electoral, el voto en el extranjero, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia o la regulación del financiamiento partidario.

La participación institucionalizada del organismo electoral en el ciclo pre-legislativo y legislativo adquirió relevancia debido a su capacidad técnica para brindar asesoría a los legisladores. El acceso preferencial al discurso público es un recurso vital del poder. El parlamentario, por naturaleza, tiene el acceso especial al recurso simbólico de influir sobre otros con sus argumentos. Tiene, además, el poder de impulsar proyectos, votarlos en contra u obstruir trámites legislativos. Pero el poder no se impone simplemente, sino que con frecuencia se comparte y se distribuye dinámicamente entre diferentes agentes o grupos. En lugar de una coerción vertical o de la simple persuasión horizontal, en la práctica se observaron diversos patrones del flujo de poder entre constelaciones de actores que en ocasiones pudieron resultar, inclusive, contradictorios. Por ende, la inserción del TSE en la dinámica deliberativa propia del parlamento, constituyó un fenómeno llamativo e indispensable para comprender la reforma electoral de 2009.

El estudio empírico también ha aportado evidencias de difusión mediante el canal reticular de los organismos electorales. El proyecto elaborado por el TSE en 2001, posterior expediente 14.268, se había nutrido de experiencias observadas en legislaciones extranjeras. El propio TSE había encargado al Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos la elaboración de un borrador de Código Electoral tipo para América Latina, que fuera posible adaptar al caso costarricense. Ese texto, además de las propuestas de una Comisión de Notables designada por el TSE, así como los insumos generados en consultas a partidos políticos, sociedad civil y funcionarios electorales, fueron las tres fuentes con base en las cuales los magistrados del TSE redactaron su proyecto de 2001.

Asimismo, la herramienta NVivo permitió recopilar y clasificar evidencias de difusión internacional de reglas en las actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos. En total se encontraron 211 referencias a legislación extranjera. De acuerdo con la teoría, se verificó empíricamente que el elemento regional incide en la difusión, así como la influencia de potencias regionales y la experiencia paradigmática de algunos países en determinados temas. Entre esas referencias, se identificaron seis actas donde funcionarios electorales presentes en las sesiones legislativas realizaron exposiciones estructuradas analizando con detalle datos de legislación comparada.

Esta investigación concluye que los organismos electorales latinoamericanos, y en particular el costarricense, cuentan con mecanismos formales e informales suficientes para influir en los procesos de reforma electoral, y que, en la medida en que se trate de organismos técnicos, y no políticos, pueden promover cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, a la vez que se convierten en vehículos idóneos para la difusión y la convergencia internacional de políticas. Las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permite actuar como promotores y facilitadores de la difusión, y la existencia de organizaciones internacionales que agrupan a los organismos electorales latinoamericanos propician el intercambio y el aprendizaje mutuo. Pero ese protagonismo de los organismos electorales en la difusión de reglas electorales no deja de estar sujeto a un elemento contingente, pues la incidencia de los organismos electorales sobre las instituciones depende, en buena medida, de las destrezas de los actores legislativos y electorales.

De este trabajo se podrían derivar consecuencias prácticas y teóricas. En primer término, evidencia la necesidad de fortalecer la independencia de los organismos electorales en el contexto latinoamericano. Hay suficientes motivos para pensar que los organismos electorales permanentes, profesionales e independientes se encuentran en mejores condiciones de desarrollar destrezas técnicas para impulsar reformas más cercanas al diseño que al parcheo. En segundo término, se evidencia la importancia de los foros regionales de organismos electorales como espacios de intercambio y aprendizaje.

En tercer lugar, desde el punto de vista teórico, la investigación ha procurado comenzar a abrir la "caja negra" de las "oleadas de reforma electoral" en América Latina. El contacto entre organismos electorales, que en la región son actores políticos particularmente relevantes y tienen capacidades para influir sobre la legislación, les convierte en canales idóneos para la difusión internacional de reglas electorales. Además, la investigación pone en evidencia la necesidad de incorporar en la teoría de reforma el análisis del rol de los organismos electorales, al menos cuando se estudia el contexto latinoamericano. Finalmente, este trabajo abre una vía al estudio de la gobernanza electoral multinivel o internacional, con particular referencia a las redes que facilitan la difusión y la convergencia de normas.

Referencias bibliográficas

Referencias bibliográficas

Abarca Rodríguez, A. y otros. (2013). *Técnicas cualitativas de investigación*. San José: Editorial UCR.

Adcock, R. y Collier, D. (setiempre, 2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review,* 95(3), 529-546.

Aguilar Bulgarelli, O. (1977). *Democracia y partidos políticos en Costa Rica.* San José: Editorial Lehmann.

Aguilar Herrera, G. (segundo semestre, 2006). Reformas a las elecciones municipales: ¿verdadera necesidad o retórica política?, *Revista de Derecho Electoral*, (2), 39-64.

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

Alcántara, M. (1999). *Sistemas Políticos de América Latina,* Vol. 2. Madrid: Tecnos.

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

Alcántara, M. (2006a). *Políticos y política en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI.

Alcántara, M. (2006b). La agenda política desde la perspectiva de los diputados: los problemas de la vida política cotidiana. En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y Política en América Latina* (pp. 117-137). Madrid: Siglo XXI.

Alcántara, M. (2006c). Los políticos y la política en América Latina tras un cuarto de siglo de democracia. En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y Política en América Latina* (pp. 367-381). Madrid: Siglo XXI.

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

Alcántara, M. (2013). Los retos actuales de la política en América Latina, *Revista Res Pública*, (30).

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

Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2006). El proceso político en perspectiva comparada. En M. Alcántara, L. Paramio, F. Freidenberg y J. Deniz, *Reformas económicas y consolidación de la democracia.* Madrid: Síntesis.

Alcántara, M. y Tagina, M. L. (Eds.). (2011). A*mérica Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alcántara, M. y Tagina, M. L. (Eds.). (2013). *Elecciones y Política en América Latina 2009-2011*. México: Instituto Federal Electoral.

Alcántara, M. y García Montero, M. (2011). *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina.* Zaragoza: Fundación Giménez Abad.

Alcubilla, E. A. (2000). Abstencionismo Electoral. *En Diccionario Electoral.* San José: IIDH.

Alcubilla, E. A. (2002). *El carácter dinámico del régimen electoral español.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Al Día. (2006). Recuperado de wvw.aldia.cr/especiales/elecciones2006/encuestas.htm

Alfaro Salas, S. (abril, 2001). Sistema electoral y cambio organizativo en los partidos: el caso de Costa Rica, *América Latina Hoy,* (27), 67-87.

Alfaro Salas, S. (2011). *Política y partidos políticos*. San José: Editorial UNED.

Almond, G. (1990). *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science.* California: Sage Publications Inc.

Almond, G. (1993). The Return to Political Culture. En L. Diamond (Ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries (pp. ix-xii).* Boulder & London: Lynne Rienner Publisher.

Almond, G. y Verba, S. (2001). Cultura Cívica. En AAVV, *Diez textos básicos de ciencia política.* Barcelona: Ariel.

Alonso, S., Volkens, A. y Gómez, B. (2012). Análisis de contenido de textos políticos. Un enfoque cuantitativo, *Serie Cuadernos Metodológicos*, n.º 047. Madrid: CIS.

Andrade Martínez, V. (2002). Balance y perspectivas de la justicia electoral en México. *En Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México* (pp. 601-644). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Andrews, J. y Jackman, R. (2005). Strategic fools: electoral choice under extreme uncertainty, *Electoral Studies*, n.º 24.

Anduiza, E. (1999). *¿Individuos o sistemas? Las razones de la abstención en Europa Occidental.* Madrid: CIS y Siglo XXI.

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

Anduiza, E., Méndez, M. y Crespo, I. (1999). *Metodología de la Ciencia Política.* Madrid: CIS.

Araya Alvarado, S. (segundo semestre, 2015). Elecciones municipales de 2016: Una lectura más allá de las urnas, *Revista Derecho Electoral*, (20), 334-382.

Arenal, C. (2007). *Introducción a las relaciones internacionales.* Madrid: Tecnos.

Arenal, C. y Sanahuja, J. A. (Coords.). (2015). *Teorías de las relaciones internacionales.* Madrid: Tecnos.

Arend, H. (2010). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.

Arias Ramírez, B. (2008). *Estudio comparativo de normativa parlamentaria (Costa Rica confrontada con selección de países de Europa y América Latina): ¿Es perjudicial el Reglamento Legislativo costarricense.* San José: Estado de la Nación.

Asamblea Legislativa de Costa Rica. Unidad de Análisis y Control de Procesosy Gestión. Recuperado de www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/Consultas_SIL/Pginas/Comisiones.aspx?Tipo=POTESTAD+LEGISLATIVA+

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

Barack, P y Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions. An analitical framework, *American Political Science Review,* (57), 632-642.

Barreda, M. y Ruiz, L. (Eds.). (2014). *Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina.* Perú: JNE, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

Barrientos, F. (segundo semestre, 2010). Confianza en las elecciones y el rol de los organismos electorales en América Latina. *Revista Derecho Electoral,* (10), 1-35. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/10/barrientos_monte.pdf

Barrientos, F. (2014). Independencia e imparcialidad de los organismos electorales en América Latina. En Barreda y Ruiz (Eds.), O*rganismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina.* Perú: JNE,Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

Bartolini, S. (1988). Metodología de la investigación política. En Pasquino y otros, *Manual de Ciencia Política.* Madrid: Alianza.

Beaugrande, Robert. (2008). La saga del análisis del discurso. En Teun A. Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

Bedoya Bedoya, M. R. (julio-diciembre, 2009). Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España. *Estudios Políticos*, (35), 33-58.

Béjar, H. (2000). *El corazón de la república. Avatares de la virtud política.* Barcelona: Paidós.

Bertalanffy, Ludwig von. (1968). *Teoría general de los sistemas,* México: FCE.

Biglino Campos, P. y Delgado del Rincón, L. (Eds.). (2010). *La resolución de los conflictos electorales: un análisis comparado*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Birch, S. (2008). Electoral institutions and popular confidence in electoral processes: A cross-national analysis. *Electoral Studies*, (27), pp. 305-320.

Bjorlund, E. (2004). *Beyond Free and Fair*: *Monitoring Elections and Building Democracy*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press.

Blais, A., Dobrzynska, A. e Indridason, I. (2005). To adopt or not to adopt PR: the politics of institutional choice. *British Journal of Political Science*, (45).

Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: the choice of electoral systems in advanced democracies. *American Political Science Review*, (93).

Bolaños Barquero, A.(2006) Las cuotas de participación política de la mujer en Costa Rica. 1996-2005, en: *Revista de Derecho Electoral*, Nº.1, Primer Semestre, 2006, pp.1-17. (http://., San José: Tribunal Supremo de Elecciones.

Booth, J. (1989). Costa Rica: The Roots of Democratic Stability. En L. Diamond, J. J. Linz y S. Martin Lipset (Eds.), *Democracy in Developing Countries. Latin America*, Vol.4. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Booth, J. (2000). Costa Rica: Buffeted Democracy. En Walker y Armony (Eds.), *Repression, Resistance, and Democratic Transition in Central America.* Delaware: Scholarly Resources Inc.

Booth, J. y Seligson, M. (1993). Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica, Mexico, and Nicaragua. En L. Diamond (Ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries.* Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc.

Bou Valverde, Z. (primer semestre, 2006). Resultados electorales ajustados: el caso de Costa Rica, elecciones presidenciales de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 37-50.

Bou Valverde, Z. y Guzmán Herrera, J. J. (primer semestre, 2010). Justicia electoral en el nuevo Código Electoral. *Revista Derecho Electoral*, n.º 9, 1-31. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/9/Bou_Guzman.pdf

Bowler, S., Donovan, T. y Karp, J. (2006). Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-interest, Values, or Ideology? *Journal of Politics*, vol. 68 (2), 434-446.

Brenes Villalobos, L. D. (2013). *El rol político del juez electoral*. San José: Ediciones IFED.

Brenes Villalobos, L. D. (2015). *Votar Importa*. San José: IFED.

Brenes Villalobos, L. D. y Rivera Sánchez, J. L. (Segundo semestre, 2006). Recurso de amparo ele ttctoral. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-24. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/1/brenesyrivera.pdf

Brenes Villalobos, L. D. y Picado León, H. (segundo semestre, 2014). Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 384-414.

Bresser, L. C., Maravall, J. M. y Przeworski, A. (1993). *Economic Reforms in New Democracies. A Social-Democratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brown Araúz, H. (2009). La política de la reforma electoral en Panamá. En PNUD, *Reformas Electorales en Panamá. Claves de Desarrollo Humano para la toma de decisiones* (13-70). Ciudad de Panamá: PNUD y Tribunal Electoral.

Bulmer Thomas, V. (2012). *Historia Económica de América Latina*. México: FCE.

Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 16, 35-49.

Caïs, J. (2002). *Metodología del análisis comparativo*, Serie Cuadernos Metodológicos, número 21. Madrid: CIS.

Cambronero Torres, A. y Mora Barahona, I. (2015). *El control constitucional de las normas electorales*. San José: IFED.

Carey, J. y Shugart, M. (1990). Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas, *Electoral Studies* 14, 417-439.

Cavarozzi, M. (octubre-diciembre, 1991). Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, (74).

Chacón Badilla, R. y Matarrita Arroyo, M. (segundo semestre, 2010). Memoria: elecciones 2010, la aplicación de un nuevo modelo fiscalizador. *Revista de Derecho Electoral,* (18), 22-58.

Chalker, C. (1995). Elections and Democracy in Costa Rica. En Booth y Seligson (Eds.), *Elections and Democracy in Central America, Revisited*. Chapell Hill: University of North Carolina Press.

Chilton, P. y Shäffner, C. (2008). Discurso y política. En Van Dijk (Ed.), *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.

Coller, X. (2005). Estudio de casos. *Cuadernos metodológicos,* n.º30. Madrid: CIS.

Collier, D. (1979). *El nuevo autoritarismo en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Colomer, J. (2001). *Transiciones estratégicas. Democratización y teoría de juegos.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Colomer, J. (2003). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel.

Colomer, J. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.

Condor, S. y Antaki, C. (2008). Cognición social y discurso. En Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

Corrochano, D. y Díaz, H. (2001). Desempeño e identidad institucional. El Tribunal Electoral en la alternancia del 2000. *América Latina Hoy,* (29), 133-152.

Cotteret, J. M. y Emeri, C. (1978). *Les Systèmes Électoraux*, 3.ª edición. París: Presses Universitaires de France.

Cox, G. (2004). L*a coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo.* Barcelona: Gedisa.

Crespo, I. y Moreno, C. (2004). El estudio de las campañas electorales. En I. Crespo (Ed.), *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión de voto.* Valencia: Tirant Lo Blanc.

Crespo, I., Martínez, A. y Oñate, P. (2004). ¿Tienen las campañas electorales efectos sobre la decisión del elector? En I. Crespo (Ed.), *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión de voto*. Valencia: Tirant Lo Blanc.

Cuéllar, R. (2003). Presentación. *En Educación para la vida en democracia: guía metodológica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Cumming, S. y Ono, T. (2008). El discurso y la gramática. En Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

Dabéne, Olivier. (1998). Démocratie et crise en Amérique Centrale. Le casdu Costa Rica. En Botella y Sanahuja (Eds.), *Centroamérica después de la crisis.* Barcelona: Institut de Ciències Polìtiques i Socials.

Dahl, Robert. (1992). *La democracia y sus críticos*. Barcelona: Paidós.

Dalla Via, Alberto. (primer semestre, 2015). Integridad y equidad electoral: El uso de las franjas en los medios de comunicación durante las campañas electorales, en *Revista Derecho de Electoral,* (19), 19, 31-89.

Denk, T. y Silander, D. (2011). Problems in paradise? Challenges to future democratization in democratic states. *International Political Science Review,* (33), 25-40.

Diamond, L. (1993). Political Culture and Democracy. En L. Diamond (Ed.), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, pp.1-33. Boulder & London: Lynne Rienner Publisher.

Diamond, L. y Plattner, M. (Eds.). (2006). *Electoral Systems and Democracy.* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Diario La Nación. (2006). Recuperado de http://www.nacion.com/ln_ee/elecciones/2006/encuestas.html

Dobbin, F., Simmons, B. y Garret, G. (2007). The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition or Learning? Annual *Review of Sociology*, Vol.33, 449-472.

Dommènech, A. (2004). *El eclipse de la fraternidad. Una visión republicana de la tradición socialista*. Barcelona: Crítica.

Domingo, P. (1999). Judicial Independence and Judicial Reform in Latin America. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner, *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Downs, A. (2001). Teoría económica de la acción política en una democracia. En AA.VV., *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona: Ariel.

Drew, P. y Sorjonen, M.-L. (2008). Diálogo institucional. En Teun A. Van Dijk, *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.

Dryzek, J. (2003). La lógica informal del diseño institucional. En R. Gooding (Comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa, pp. 135-162.

Duverger, M. (2002). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Alfred A. Knopf.

Easton, D. (1975). A reassessment of the concept of political support. *British Journal of Political Science*, 5, 435-457.

Easton, D. (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).

Easton, D. (2006). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Ebbinghaus, B. (2005). Can Path Dependence Explain Institutional Change? Two Approaches Applied to Welfare State Reform. *Discusion Paper* 05/02. Cologne: Max Planc.

Eckstein, H. (2000). Case Study and Theory in Political Science. En Gromm, Iammersley y Foster (Eds.), *Case Study Method: Key Issues, Key Texts*. London: Sage.

Eemeren, F., Grootendorst, R., Jackson, S., y Scott, J. (2008). Argumentación. En Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

Eijk, Cees van der. (1993). Comparative Studies of Elections and Political Science, en Hans Keman (Ed.) (1993). *Comparative Politics. New Directions in Theory and Method*. Amsterdam: VU University Press.

Eisensadt, T. (1999). Off the Streets and in to the Courtrooms: Resolving Postelectoral Conflicts in Mexico. En Schedler, Diamond y Plattner (Eds.),*The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Eisensadt, T. (2002). Measuring Electoral Court Failure in Democratizing Mexico. *International Political Science Review*, 23(1), 47-68.

Eisensadt, T. (2004). *Cortejando a la democracia en México: Estrategias partidarias e instituciones electorales.* México: Colegio de México.

Ekman, J. (2009). Political participation and regime stability: a framework for analyzing hybrid regimes. *International Political Science Review,* 30 (1), 7-33.

Elklit, J. y Reinolds, A. (2000). The Impact of Election Administration on the Legitimacy of Emerging Democracies: A New Research Agenda, *Working Paper,* Kellog Institute.

Elman, C. (April, 2005). Explanatory Typologies in Qualitative Studies of International Politics. *International Organization*, 59(02), 293-326.

Elster, J., Offe, C. y Preuss, U. (1998). I*nstitutional Design in Post-communist Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Esaiasson, P. (2011). Electoral losers revisited-How citizens react to defeat at the ballot box. *Electoral Studies*, n.º 30, pp. 102-113.

Espinal, R. (2001). Las reformas electorales y su impacto en el sistema político dominicano, *En Reformas Electorales: Experiencias regionales sobre calendarios electorales y sistemas de doble vuelta*. Santo Domingo: Impresora Vargas.

Espíndola, R. (2002). Professionalised Campaining and Political Parties in Latin America. *Journal of Political Marketing*, 1(4), 65-81.

Esquivel Faerron, M. y Picado León, H. (primer semestre, 2010). Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-27. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/9/esquivel_picado.pdf

Estevez, F., Magar, E. y Rosas, G. (2008). Partisanship in non-partisan electoral agencies and democratic compliance: Evidence fron México´s Federal Electoral Institute en *Electoral Studies* (27).

Farrel, D. (2001). *Electoral Systems*: *A Comparative Introduction*. London: Palgrave.

Feoli, L. (2011). Gobernabilidad y la medición de la efectividad legislativa desde la prensa: el caso de Costa Rica. En M. Alcántara y M. García (Eds.), Algo más que presidentes. *El papel del poder legislativo en América Latina* Issue 02, April. Zaragoza: Fundación Giménez Abad.

Feoli, M. (2015). *Jueces protagonistas ¿Un replanteamiento de la relación entre política y justicia?* San José: Editorial UCR.

Ferejohn, J. (1998). *Dynamics of Judicial Independence: Independent Judges, Dependent Judiciary*. Stanford: Standford University Press, 1998.

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

Fernández Masís, H. (Primer semestre, 2006). El proceso electoral, *Revista Derecho de Electoral,* (1), 49-74.

Flyvbjerg, B. (abril, 2006). Five Misunderstandings About Case Study Research. *Qualitative Inquiry,* Vol.12(2).

Freidenberg, F. (2005). Mucho ruido y pocas nueces: organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Polis*, vol. 1(1), 91-134.

Freidenberg, F. (2006). La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. En F. Sánchez y J. Thompson (Eds.), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: Institucionalización, democratización y transparencia,* Serie Cuadernos de Capel, Nº.50. San José: IIDH.

Freidenberg, F. (2007). Democracia interna de los partidos políticos. En Nohlen, Zovatto, Orozco y Thompson (Eds.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina* (pp. 627-678). México y San José: Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IFE e IDEA International.

Gallagher, M. (2005). Conclusion. En M. Gallagher y P. Mitchell (Comps.), *The politics of electoral systems* (pp. 535-578). Oxford: Oxford University Press.

Galván, F. (1997). *Derecho Procesal Electoral Mexicano.* México: McGraw-Hill.

García Díez, F. (Abril, 2001a). Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central. *América Latina Hoy*, (27).Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

García Díez, F. (2001b). The Emergence of Electoral Reforms in Contemporary Latin America, en *Working Papers* 191/01. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.

García Díez, F. (2004). *El futuro de la tecnología electoral: soluciones técnicas y problemas políticos,* Ponencia presentada en la II Reunión Interamericana de Tecnología Electoral OEA, Panamá, 1 y 2 de marzo de 2004.

García Díez, F. (2005). *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*. Salamanca: Fundación General de la Universidadde Salamanca.

García Díez, F. (2006). *Preferencias Institucionales y reforma electoral en América Latina. Los actores y su contexto desde una perspectiva multinivel,* Documentos CIDOB, Vol. 14.

García Díez, F. y Mateo Díaz, A. (2006). El 'Proyecto Élites Parlamentarias Latinoamericanas: Continuidades y cambios (1994-2005). En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.

García Díez, F., Freidenberg, F. y Llamazares, I. (2006). Instituciones políticas y cohesión ideológica. Un análisis multinivel de la heterogeneidad ideológica en los partidos latinoamericanos. En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y Política en América Latina.* Madrid: Siglo XXI.

García Montero, M. (2004). El procedimiento legislativo en América Latina, en *América Latina Hoy*, (38), 17-55.

García Montero, M. y Alcántara Sáez, M. (2011). El procedimiento legislativo y el dominio legislativo presidencial en América Latina. En Alcántara y García (Eds.), *Algo más que presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina.* Zaragoza: Fundación Giménez Abad.

Gargarella, R., Ovejero, F. y Martí, J. L. (2004). Introducción, en *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.

Geddes, B. (junio, 1991). A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies. *The American Political Science Review,* Vol. 85 (2), 371-392.

Geddes, B (1996). Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America. En A. Lijphart y C. Waisman (eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America.* Boulder: Westview Press.

Geddes, B. (2003). *Paradigms and Sand Castles. Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Michigan: The University of Michigan Press.

George, A. y Bennet, A. (2004). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Massachusetts: Harvard University.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good For? *American Political Science Review*, (02), 341-354.

Gill, A. y Whedbee, K. (2008). Retórica. En Teun A. Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso.* Barcelona: Gedisa.

Gleditsch, K. (2002). *All International in Politics is Local: The Diffusion of Conflict, Integration and Democratization.* Michigan: Michigan University Press.

Gleditsch, K. y Ward, M. (October, 2006). Diffusion and the International Context of Democratization. *International Organization*, Vol. 60(40), 911-933.

Goddard, C. y Wierzbicka, A. (2008). Discurso y cultura. En Van Dijk, *El discurso como interacción social*. Barcelona: Gedisa.

Gooding, R. (2003). *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa.

Graesser, A., Gernsbacher, M. y Goldman, S. (2008). Cognición. En Teun A. Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso*. Barcelona: Gedisa.

Green, D. y Shapiro, I. (1994). *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science.* New Haven: Yale University Press.

Grofman, B. (2004). Prólogo, en Josep María Colomer, *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro.* Barcelona: Gedisa.

Guevara Mann, C. (2006). Sistemas electorales y estilos de campaña: los diputados panameños y el voto personalista. *Revista de Ciencia Política* vol. 26, 209-230.

Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coords.). (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA, OEA y UNAM.

Gyimah-Boadi, E. (1999). Institutionalizing Credible Elections in Ghana. En A. Schedler, L. Diamond y M. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Hagopian, F. y Mainwaring, S. (Eds.). (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Avances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hall, P. y Taylor, R. (December, 2006). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, Vol.44(5), 936-957.

Halperin Donghi, T. (2013). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza.

Hammergren, L. (2001). Judicial Independence and Judicial Accountability: The Shifting Balance in Reform Goals. En *Guidance for Promoting Judici al Independence and Impartiality,* pp. 147-155. Technical Publications Series. Washington D.C.: USAID.

Hartlyn, J. (1988). The Trujillo Regime in the Dominican Republic, En Chehabi y Linz (Eds.). *Sultanistic Regimes*, p.p. 85-112. Baltimore and London: The John Hopkins University Press.

Hartlyn, J. (1998). *The Struggle for Democratic Politics in the Dominican Republic.* North Carolina: University of North Carolina Press.

Hartlyn, J., McCoy, J. y Mustillo, T. (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.

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

Hernández Becerra, A. (2000). Organismos electorales. *En Diccionario Electoral*. San José, C.R.: IIDH.

Hernández Rodríguez, O. (2002). El abstencionismo en las elecciones presidenciales de Costa Rica (1953-2002). *Revista de Ciencias Sociales*, (98), 71-86.

Hernández Valle, R. (2004), *Derecho Electoral Costarricense*. San José: Editorial Juricentro.

Hirschman, A. (1998). Salida, voz y lealtad en la caída de la RDA, en *Reflexiones subversivas.* México: Fondo de Cultura Económica.

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

Huntington, S. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.

IDEA Internacional. (2012). *Una Introducción al Voto Electrónico: Consideraciones Esenciales.* Estocolmo: IDEA.

IIDH/CAPEL. (2010). *Protocolo de Tikal. Veinticinco años de experiencia asociativa de los Organismos Electorales*. San José: IIDH/CAPEL.

Inglehart, R. (1988). The Reinaissance of Political Culture. *American Political Science Review*, Vol. 82(4), 1204-1230.

Jackman, R. (1987). Political Institutions and Voter Turnout in the Industrial Democracies. *American Political Science Review,* Vol. 81(2), 405-423.

Jackman, R. y Miller, R. (1995). Voter Turnout in Industrial Democracies During the 1980s. *Comparative Political Studies,* Vol. 27(4), 467-492.

Jaramillo, J. (1998). Los órganos electorales supremos. En AAVV, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina,* pp. 205-249. México: Fondo de Cultura Económica.

Jaramillo, J. (2004). Los tribunales electorales en Latinoamérica. Un estudio comparativo. *Revista Elecciones*, 4, 169.

Johnson, J. B. y Joslyn, R. (1995). *Political Science Research Methods*. Washington: CQ Press.

Jones, M. (1995). *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies.* Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Jones, M. (2009). La representación de las mujeres en la Asamblea Nacional de Panamá: Diagnóstico, Buenas prácticas y propuestas de reforma. En PNUD, *Reformas Electorales en Panamá. Claves de Desarrollo Humano para la toma de decisiones.* Ciudad de Panamá: PNUD y Tribunal Electoral.

King, G., Keohane, R. y Verba, S. (2005). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos.* Madrid: Alianza.

Kirchheimer, O. (1996). The transformation of the Western European party systems. En J. LaPalombara (Ed.), *Political parties and political development.* Princeton: Princeton University Press.

Knoepfel, P., Larrae, C., Varone, F. e Hinojosa, M. (enero-junio, 2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, (3), 6-29.

Kress, G., Leite-García, R. y Van Leeuwen, T. (2008). Semiótica discursiva. En T. A. Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso.* Barcelona: Gedisa.

Krippendorff, K. (1990). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica.* Barcelona: Paidós.

Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Metodology* (2nd. Ed). Thousand Oaks CA: SAGE Publications.

Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). Effective number or parties: A measure with application to West Europe. En *Comparative Political Studies,* Vol. 12, 3-27.

Lehoucq, F. (1998). *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. Heredia, C.R.: EUNA.

Lehoucq, F. (2002). Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization. *International Political Science Review*, Vol. 23(1), 29-46.

Lehoucq, F. (2004a). Modifying Majoritarianism: The Origins of the 40 Percent Threshold. En J. Colomer (Ed.). *The Handbook of Electoral System Choice.* New York: Palgrave.

Lehoucq, F. (2004b, fall,). Elections, suffrage rights, and voter turnout rates in Central America, 1901-2000. *Problèmes d'Amérique Latine*, n.º54.

Lehoucq, F. (segundo semestre, 2013). La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades. *Revista de Derecho Electoral,* (16), 3-46.

Lehoucq, F. y Wall, D. (2004). Explaining voter turnout rates in new democracies: Guatemala. *Electoral Studies*, (23), 485-500.

Levitsky, S. y L, Way. (2002). The rise of competitive authoritarianism. *Journal of Democracy,* Nº.13 (2), 51-65.

Lieberman, E. (agosto, 2005). Nested Analysis as a Mixed-Methos Strategy for Comparative Research. *American Political Science Review,* Vol. 99(3).

Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.

Lijphart, A. y Waisman, C. (1996). Institutional Design and Democratization. En A. Lijphart y C. Waisman (Eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*. Boulder: Westview Press.

Linares, S. (primer semestre, 2004). Independencia judicial: contextualización y medición. En *Política y Gobierno*, vol.11(1).

Linares, S. (2008). *La (i)legitimidad democrática del control judicial de las leyes.* Madrid: Marcial Pons.

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

Linz, J. J. y Stephan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lipset, S. M. (1981). *Political Man: The Social Basis of Politics.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (Coords.). (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Llamazares, I. (1995). El análisis comparado de los fenómenos políticos. *Revista de Estudios Políticos,* (89), 281-297.

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

López Pintor, R. (2000). Administración Electoral. En *Diccionario Electoral,* Vol. 1. San José: IIDH.

Mahoney, J. y Thelen, K. (Eds.). (2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power.* Cambridge: Cambridge University Press.

Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2009). ¿Por qué son importantes las regiones? Especificidades regionales y difusión de la democracia a escala regional. *Revista SAAP*, Vol. 3(3).

Mainwaring, S. y Shugart, M.S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Mainwaring, S., O´Donell, G. y Valenzuela, S. (Eds.). (1992). *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Indiana: University of Notre Dame Press.

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

Maravall, J. M. (2003). *El control de los políticos.* Madrid: Santillana Ediciones.

March, J. y Olsen, J. (1993). El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política. *Zona Abierta*, n.º 63/64, pp.1-44.

Marenco, A. (2009). Reformas electorales en América Latina: condiciones y resultados de las cambios en las reglas de la competencia. En Fontaine, Larroulet, Navarrete y Walker (Eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*. Santiago: PNUD.

Marengui, P. y García Montero, M. (2006). El rompecabezas de la representación: qué intereses defienden y cómo se comportan los legisladores latinoamericanos. En M. Alcántara, *Políticos y Política en América Latina.* Madrid: Siglo XXI.

Martí I Puig, S. (julio-setiembre, 2001). ¿Y después de las transiciones qué? Un balance y análisis de las teorías del cambio político. *Revista de Estudios Políticos,* Nº.113.

Martínez Rosón, M. del M. (2006). La carrera parlamentaria: ¿La calidad importa? En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.

Martínez Rosón, M. del M. (2013). Selección de candidatos en Costa Rica. En M. Alcántara y L. M. Cabezas Rincón, *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos*. Valencia: Tiratlo Blanch.

Matarrita Arroyo, M. A. (primer semestre, 2014). Franjas electorales, una variable en la ecuación. *Revista de Derecho Electoral,* (17), 57-84.

Mateos, A. (2002). *Cultura política y participación: Las subculturas de los electores de 2000* (Tesis doctoral). Universidad de Salamanca, Madrid, España.

Mateos, A. (2006). Los significados de la democracia y la confianza institucional. En M. Alcántara, *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.

Mawrey, R. (2005). F*raud at the Elections.* Nottingham: Spokesman.

Meseguer, C. (2004). What Role for Learning? The Diffusion of Privatization in Latin America and OECD countries. *Journal of Public Policy,* Vol. 24(3), 299-325.

Meseguer, C. (marzo, 2005). Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of New Order. *The Annals of the American Academy of Social and Political Sciences*, n.º 598, pp. 67-82.

Meseguer, C. (2006), Rational Learning and Bounded Learning in the Diffusion of Policy Innovations, *Rationality and Society,* Vol.18, Nº.2, pp.35-66.

Meseguer, C. (2009). *Learning, Policy Making and Market Reforms*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meseguer, C. y Gilardi, M. (segundo semestre, 2008). Reflexiones sobre el debate de la difusión de políticas. *Política y Gobierno,* Volumen 15(2), 315-351.

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

Molina, J. E. (1997). Organismos electorales, transparencia y legitimidad democrática. *Cuestiones Políticas*, Vol. 13(19).

Molina, J. E. (2000). *Los sistemas electorales en América Latina*. Cuadernos de CAPEL, San José: IIDH.

Molina, J. E. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América Latina Hoy*, n.º29, págs. 15-29.

Molina, J. E. (diciembre, 2002). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina, *América Latina Hoy,* número 29, pp. 15-29.

Molina, J. E. y Hernández, J. (1998). *La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores. El efecto de los organismos electorales, el sistema de partidos y las actitudes políticas*, Paper presentado en el XXI Congreso de LASA, Chicago.

Moller, J. y Skaaning, S.-E. (2012). *Assessing the Explanatory Power of Typological Theories,* Paper prepared to APSA Annual Meeting, New Orleans.

Montero, J. R. y Lago, I. (2005). La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos. *Zona Abierta*, 110/111. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.

Morlino, L. (2008). Hybrid Regimes or Regimes in Transition, *Working Paper* 70. Madrid: FRIDE.

Mozaffar, S. (2002). Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. *International Political Science Review,* vol. 23(1), 85-101.

Mozaffar, S. y Schedler, A. (2002). The Comparative Study of Electoral Governance-Introduction. *International Political Science Review*, vol. 23(1), 5-27.

Muller, E. y Seligson, M. (1994). Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. *American Political Science Review*, Vol. 88(3), 635-652.

Navarro Fierro, C. (segundo semestre, 2014). Panorama de la reforma electoral 2014 y el nuevo diseño institucional en México. *Revista de Derecho Electoral*, (18).

Negretto, G. (julio-setiembre, 2010). La reforma política en América Latina. Reglas Electorales y distribución de poder entre presidente y Congreso. *Desarrollo Económico* vol. 50(198), 197-221.

Neumann, S. (1956). Toward a comparative study of political parties. En S. Neumann (Ed.), *Modern Political Parties*. Chicago: University of Chicago Press.

Nohlen, D. (1981a). La reforma de la ley electoral. Pautas para una discusión. *Revista de Investigaciones Sociales* 16, 134-143.

Nohlen, D. (1981b). *Sistemas electorales del mundo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nohlen, D. (1993). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*. México: UNAM.

Nohlen, D. (1995). *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre reforma electoral,* Papeles de Trabajo América Latina Nº.0192. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.

Nohlen, D. (1996). Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America. En A. Lijphart y C. Waisman (Eds.), *Institutional Design in New Democracies, Easter Europe and Latin America*. Boulder: Westview Press.

Nohlen, D. (1998). Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales. En AAVV, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pp. 145-185. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2000). Sistemas electorales. En *Diccionario Electoral*, Tomo II, pp. 1157-1176. San José: IIDH.

Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2007). Sistemas electorales presidenciales y parlamentarios. En AAVV, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Nohlen, D. (2012a). *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación.* Quito: Instituto de la Democracia.

Nohlen, D. (2012b). *¿Cómo estudiar Ciencia Política? Una introducción de trece lecciones.* Madrid: Marcial Pons.

Nohlen, D. y Sabsay, D. (2007). Derecho Electoral. En AAVV, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Norris, P. (1997). Cómo elegir sistemas electorales: sistemas mayoritarios, proporcionales y mixtos. En *Comparando instituciones políticas*, edición especial *International Political Science Review,* Vol.18(3), 297-312.

Norris, P. (2004). *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior.* New York: Cambridge University Press.

Norris, P. (December, 2013). Does the World Agree about Standards of Electoral Integrity? Evidence for the diffusion of global norms. *Electoral Studies*, Vol. 32(4), 576-588.

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

O'Donell, G. (1998, verano). Accountability horizontal. *Ágora n.º* 8, 5-34.

O'Donell, G. y Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario.* Barcelona: Paidós.

Obregón Quesada, C.(2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica.* San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Ojesto, J. F. (primer semestre, 2008). Jurisprudencia electoral, aporte para el fortalecimiento de la democracia. *Revista de Derecho Electoral,* (5).

Omstrom, E. (1986). An Agenda for Study of Institutions. *Public Choice*, n.º 48, pp.3-25.

Orozco Henríquez, J. (1998). El Contencioso Electoral/ La Calificación Electoral. En AAVV, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina.* México: Fondo de Cultura Económica.

Orozco Henríquez, J. (2000). Justicia Electoral, en: AAVV, *Diccionario Electoral.* San José, C.R.: IIDH.

Orozco Henríquez, J. (2010). Las reformas electorales en perspectiva comparada en América Latina. *Revista de Derecho Electoral,* (9), 1-32. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/9/orozco_henriquez.pdf

Orozco, J. y Zovatto, D. (2008). *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007.* México: UNAM.

Ortiz, R. (2005). *Contextos, instituciones y actores políticos: Dieter Nohlen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina.* Recuperado de www.audiovisualesuca.com.sv

Ortiz, R. (2012). *Sistema politico y sistema electoral en Ecuador,* Serie Cuadernos de Estudio, Nº. 1. Quito: Instituto de la Democracia.

Ostrogorski, M. (1964). *Democracy and the Organization of Political Parties* (vol. 2). Chicago: Quadrangle Books.

Ovejero, F., Martí, J. L. y Gargarella, R. (2004). *Nuevas ideas republicanas: autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.

Panebianco, A. (1982). *Modelos de Partido.* Madrid: Alianza.

Pastor, R. (1989). *Democracy in the Americas. Stopping the Pendulum*. New York: Holmes & Meier Publishers.

Pastor, R. (1999a). A Brief History of Electoral Commissions. En A. Schedler, L.Diamond y M. Plattner *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Pastor, R. (1999a). A Brief History of Electoral Commissions. En A. Schedler, L.Diamond y M. Plattner *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Pastor, R. (1999b). The Third Dimension of Accountability: The International Community in National Elections. En Schedler, Diamond y Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.

Pastor Ridruejo, J. (2015). *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales.* Madrid: Tecnos.

Payne, J. M.; Zovatto, D.; Carrillo, F. y Allamand, A. (2003). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID e IDEA.

Pedicone De Valls, M. (2001). *Derecho Electoral*. Buenos Aires: Ediciones La Rocca.

Peeler, J. (1995). Elites and Democracy in Central America. En J. Booth y M. Seligson (Eds.). *Elections and Democracy in Central America, Revisited*. Chapell Hill: University of North Carolina Press.

Penadés, A. (2005). La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940. *Zona Abierta,* n.º 110-111. Madrid: Pablo Iglesias.

Pérez Brignoli, H. (1997). *Breve historia contemporánea de Costa Rica*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pérez Duarte, J. A. (2014). *El impacto de la administración electoral en la democracia latinoamericana.* Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.

Pérez-Liñán, A. (2001). Neoinstitutional accounts of voter turnout: moving beyond industrial democracies. *Electoral Studies,* (20), 281-297.

Peschard, J. (enero-marzo, 1997). Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal. *Revista Mexicana de Sociología,* vol. 59(1), 37-52.

Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Pettit, P. (1999). *Republicanismo. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.

Pettit, P. (2004). Liberalismo y Republicanismo. En *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.

Pevehouse, J. (Summer, 2002a). Democracy from the Outside-In? International Organizations and Democratization. *International Organization*, Vol. 56(03), 515-549.

Pevehouse, J. (julio, 2002b). With a Little Help of My Friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy. *American Journal of Political Science,* Vol. 46(3), 611-626.

Pevehouse, J. (2005), *Democracy from Above. Regional organizations and democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.

Picado León, H. (Primer semestre, 2007). Entre inercias y renegociaciones: análisis de las elecciones presidenciales y legislativas costarricenses de 2006. *Revista de Derecho Electoral*, (3), pp. 1-34 www.tse.go.cr/revista/art/3/picado_leon.pdf

Picado León, H. (2007). Las elecciones presidenciales costarricenses de 2006: Análisis de resultados y de geografía electoral. En Salvador Romero Ballivián (Comp.), *Atlas Electoral Latinoamericano*. Bolivia: Corte Nacional Electoral.

Picado León, H. (primer semestre, 2008). La negociación de la reforma al Código Electoral costarricense. *Revista de Derecho Electoral,* (5), 1-25. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/5/picado_leon_num5.pdf

Planas, P. (2000). Fraude Electoral. En *Diccionario Electoral*, Tomo II pp. 628-639. San José: IIDH.

Pocock, J.G.A. (2002). *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica.* Madrid: Tecnos.

Power, T. y Garand, J. (2007). Determinants of Invalid Voting in Latin America. *Electoral Studies*, Vol.26(2).

Pozo Bahamonde, J. P. (2015). *Democracia en el contexto suramericano*. Quito: Instituto de la Democracia.

Proyecto Élites Parlamentarias de América Latina (PELA). Recuperado de americo.usal.es/oir/elites/bases_de_datos.htm

Proyecto Estado de la Nación. (2001a). *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia.* San José: Editorama.

Proyecto Estado de la Nación. (2001b). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible: sétimo informe 2000.* San José: Editorama.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and Market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A. (2003). Why Do Political Parties Obey Results of Elections?. En J. M. Maravall y A. Przeworski, *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, A., Stokes, S. y Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Rae, D. (2005). La ley electoral como un instrumento político. *Zona Abierta*, Nº.110-111. Madrid: Pablo Iglesias.

Rahat, G. (2008). The Politics of Electoral Reform: The State of Research, Trabajo presentado en el 66.º *Annual Meeting of the Midwest Political Science Association.* Chicago, Illinois, 3-6 Abril.

Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Raventós Vorst, C. y Ramírez Moreira, O. (2006). *Transición política y electoral en Costa Rica (1998-2006)*, ponencia presentada al XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles, Santander, 21 -23 septiembre 2006.

Raventós Vorst, C. y otros (2005). *Abstencionismo en Costa Rica: ¿quiénes son y por qué no votan?* San José: Ediciones de la Universidad de Costa Rica.

Red de Conocimientos Electorales ACE. Recuperado de www.aceproject.org

Reglamento de la Asamblea Legislativa. Recuperado de www.asamblea.go.cr/ca/ral_comentado/ral_comentado.pdf

Remmer, K. (2008). The politics of institucional change. Electoral Reform in Latin America, 1978-2002. *Party Politics*, Vol. 14 (1), 5-30.

Resnik, M. (1999). *Elecciones: una introducción a la teoría de la decisión.* Barcelona: Gedisa.

Reynolds, A., Reilly, B. y Lewis, A. (2005). *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook.* Estocolmo: International Institute for Democracy and Electoral Asistance.

Rial, J. y Zovatto, D. (1998). *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996.* San José: IIDH/CAPEL.

Riba, C. y Cuxart, A. (2003). *Asociacionismo y participación electoral. Un estudio multinivel de las elecciones generales españolas del año 2000,* documento presentado en el VI Congreso de la Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración, Barcelona, 18-20 setiembre de 2003.

Rivera Sánchez, J. L. y Abarca Guzmán, G. (2010). Propaganda electoral en el nuevo Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (9), pp. 1-47. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/9/rivera_abarca.pdf

Rodríguez, F. y Castro, S. (2002). Fracturas del apoyo al sistema político costarricense. *Revista de Ciencias Sociales*, (98), 19-28.

Roiz, J. (1980). *Introducción a la Ciencia Política. Análisis empírico de la Teoría Empírica contemporánea.* Barcelona: Vincens-Vives.

Rojas Bolaños, M. (2006). *Costa Rica: Elecciones 2006. ¿Se debilita el bipartidismo?*, ponencia presentada al Seminario sobre Elecciones en América Latina, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid y Universidad de Salamanca.

Román Jacobo, G. y Chavarría, D. (primer semestre, 2010). Régimen organizativo de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral,* (9), 1-21. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/9/roman_chavarria.pdf

Román Masedo, L. (2001). El control político de la administración: planteamiento teórico. En J. Matas (Ed.), *El control político de la administración.* Barcelona: ICPS.

Romero Ballivián, S. (mayo, 2013). Brevísima guía sobre las reformas políticas y electorales en América Latina a inicio del siglo XXI. *Revista Mundo Electoral,* Año 6, número 17.

Rosales Valladares, R. (2008). *El sinuoso camino de la reforma electoral en Costa Rica, Cuadernos de CAPEL*, n.º 54. San José: IIDH/CAPEL.

Rosales Valladares, R. (2009). *Los Partidos Políticos: Institucionalización, Democratización y Transparencia*. San José: Educatex.

Rosales Valladares, R. (segundo semestre, 2015). Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social re-constitutivo. *Revista Derecho de Electoral*, (20), 239-275.

Rosas, G. (2010). Trust in elections and the institutional design of electoral authorities: Evidence fron Latin America. *Electoral Studies*, (29), 74-90.

Rouquie, A. (1997). Los militares en la política latinoamericana desde 1930. En L. Bethell, *Historia de América Latina*, Vol 12, Política y Sociedad desde 1930, p.p.281-341. Cambridge University Press-Crítica, Barcelona.

Rovira Mas, J. (1999). ¿Se debilita el bipartidismo? En AAVV., *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI.* San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Rueschemeyer, D., Huber, E. y Stephens, J. (1992). *Capitalist Development & Democracy.* Chicago: University of Chicago Press.

Ruiz Rodríguez, L. (2006). La organización de los partidos latinoamericanos: niveles de vida partidista. En M. Alcántara (Ed.), *Políticos y Política en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.

Ruiz Rodríguez, L. (2007). *La coherencia partidista en América Latina. Parlamentarios y partidos.* Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Salazar Mora, O. y Salazar Mora, J. M. (2010). *Los Partidos Políticos en Costa Rica 1889-2010*. San José: Editorial UNED.

San Martín Arzabe, H. (2007). La democracia y los organismos electorales en América Latina. *Revista de Derecho de Electoral,* (2), 11-17.

Sánchez Campos, F. (2002). Desalineamiento electoral en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales,* (98) (IV), 29-56.

Sánchez Campos, F. (2003). *Dealignment in Costa Rica: A Case Study of Electoral Change,* Tesis doctoral, Departamento de Política y Relaciones Internacionales, St Anthony's College, Universidad de Oxford.

Sánchez Campos, F. (2007). *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica*. Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2007.

Sánchez Campos, F. (primer semestre, 2007b). La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política. *Revista de Derecho Electoral*, (3), 1-1 Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/3/sanchez_campos.pdf

Sánchez Machado, M. (1985). *Las bases sociales del voto en Costa Rica 1974-1978.* San José: Uruk Editores.

Sánchez-Cuenca, I. (2004). *Teoría de juegos,* Colección "Cuadernos Metodológicos" n.º 34. Madrid: CIS.

Sancho Chavarría, R. (1999). Energías productivas para la reforma político-electoral en Costa Rica. *Revista Parlamentaria*, Vol. 7(3), 24-33.

Sartori, G. (1994). I*ngeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados.* México: Fondo de Cultura Económica.

Sartori, G. (1997). ¿*Qué es la democracia*? México: Nueva Imagen.

Sartori, G. y Morlino, L. (Eds.). (2002). *La comparación en las ciencias sociales.* Madrid: Alianza.

Schaffer, F. C. (2002). Migth Cleaning Up Elections Keep People Away from the Polls? Historical and Comparative Perspectives. *International Political Science Review*, vol. 23 (1), 69-84.

Schedler, A. (2000). *Incertidumbre institucional e inferencias de imparcialidad: El caso del Instituto Federal Electoral en México*, artículo presentado al XXII Congreso Internacional de Latin American Studies Association, Miami, marzo 16-18.

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

Schiffrin, D. (1993). *Approaches to Discourse*, Introducción al estudio del discurso como interacción. Oxford: Blackwell.

Schumpeter, J. (1974). Dos conceptos de democracia. En A. Quinton (Ed.) *Filosofía Política*. México: Fondo de Cultura Económica.

Scranton, M. (1995). The Impact of Election Observers in Central America. En J. Booth y M. Seligson (Eds.), *Elections and Democracy in Central America, Revisited.* Chapell Hill: University of North Carolina Press.

Seligson, M. (2001). ¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y la centroamericanización de Costa Rica 1978-1999. En J. Rovira Mas (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.

Seligson, M. y Booth, J. (1995). *Elections and Democracy in Central America, Revisited.* North Carolina: University of North Carolina Press.

Serrafero, M. (mayo, 2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 54, 225-259.

Sharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Cambridge University Press.

Shepsle, K. y Bonchek, M. (1996). *Analyzing Politics. Rationality, Behavoring and Institutions*. New York: Norton & Company.

Shugart, M. (2008). Comparative Electoral Systems Research. The Maturation of a Field and New Challenges Ahead. En Gallagher y Mitchell (Eds), *The Politics of Electoral Systems*, pp. 25-56. Oxford: Oxford University Press.

Shugart, M.y Carey, J. (1992). *President and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, M. y Taagapera, R. (1999). *Seats and Votes. The effects and determinants of electoral systems.* Yale: Yale University Press.

Shugart, M. y Wattemberg, M. (2001). *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford : Oxford University Press.

Shugart, M. y Mainwaring, S. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina.* Buenos Aires: Paidós.

Sivavelis, P. y Valenzuela, A. (1996). Electoral Engineering and Democratic Stability: The Legacy of Authoritarian Rule in Chile. En A. Lijphart y C. Waissman, *Institutional Design in New Democracies; Eastern Europe and Latin America.* Colorado: Westview Press.

Sibaja, G. (Ed.). (2014). *Nuevos medios y comunicación social*. San José: Fundación Educativa San Judas Tadeo.

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

Sobrado González, L. A. (segundo semestre, 2007). Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances. *Revista de Derecho Electoral,* (4), 1-19. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/4/sobrado_num4_2.pdf

Sobrado González, L. A. (primer semestre, 2008). Educación cívico democrática y su abordaje a través del IFED. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 1-11. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/5/IFED_sobrado.pdf

Sobrado González, L. A. (primer semestre, 2009). La jurisprudencia electoral como factor de profundización democrática en América Latina. *Revista de Derecho Electoral,* (7), 1-41. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/7/Sobrado_Gonzalez.pdf

Sobrado González, L. A. (primer semestre, 2010). La financiación de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral,* (9), 1-44. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(2).pdf

Sobrado González, L. A. (2014a). *Elecciones y Democracia*. San José: IFED y Fundación Konrad Adenauer.

Sobrado González, L. A. (primer semestre, 2014b). El control del financiamiento político en Costa Rica: normas y mejores prácticas. *Revista de Derecho Electoral,* (17), 33-56.

Sobrado González, L. A. y Picado León, H. (2009). El nuevo Código Electoral Costarricense. En Zovatto y Aguilar (Coords.), *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana.* San José: IDEA Internacional.

Sojo, C. (primer semestre, 2008). Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo del fortalecimiento de los partidos políticos y la cultura cívica de Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (5). Recuperado de www.tse.go.cr/revista/articulos05.htm

Soria Moya, N. (2014). *Multilateralismo electoral. El rol de la UNASUR frente al nuevo paradigma democrático regional,* Serie Documento de Trabajo, Nº.1. Quito: Instituto de la Democracia.

Steinmo, S. y Thelen, K. (1998). Historical Institutionalism in Comparative Politics. En Steinmo, Thelen y Lognstreth (Eds.), *Structuring Politics: Historial Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge. Cambridge University Press.

Steinmo, S., Thelen, K. y Lognstreth (1998). *Structuring Politics: Historial Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, S. (Ed.). (2001). *Public Support for Market Reforms in New Democracies.* Cambridge: Cambridge University Press.

Struwig, J., Roberts, B. y Vivier, E. (2011). A Vote of Confidence: Election Management and Public Perceptions of Electoral Processes in South Africa. *Journal of Public Administration*, 46 (3.1).

Taagapera, R. (2000). *Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve*, Paper presentado en conferencia Constitutional Design 2000, Universidad de Notre Dame.

Thelen, K. (September, 2009). Institutional Change in Advance Political Economies. *British Journal of Industrial Relations,* Vol.47(3), 471-498.

Thompson, D. (2002). *Just Elections. Creating a Fair Electoral Process in the United States.* Chicago: University of Chicago Press.

Thompson, J. (2008). Reforma electoral en América Latina: tendencias y perspectivas, en *Cuadernos de CAPEL,* número 54. San José: IIDH/CAPEL.

Thompson, J. (2010). Protocolo de Tikal. Veinticinco años de experiencia asociativa de los Organismos Electorales. En *Protocolo de Tikal.* San José: IIDH/CAPEL.

Thompson, J. (2014). Tendencias en torno a la estructura y competencias de los organismos electorales en América Latina. En Barreda y Ruiz (Eds.), *Organismos Electorales y Calidad de la Democracia en América Latina.* Perú: JNE, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

Tomlin, R., Forrest, L., Ming Pu, M. y Hee Kim, M. (2008). Semántica del discurso. En Van Dijk, *El discurso como estructura y proceso.* Barcelona: Gedisa.

Torres García, I. (2013). Paridad para el fortalecimiento de la democracia incluyente: el caso de Costa Rica. En *La apuesta por la paridad: democratizando el sistema político en América Latina. Los casos de Ecuador, Bolivia y Costa Rica*. San José: IDEA Internacional, Comisión Interamericana de Mujeres y Organización de Estados Americanos (OEA).

Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Recuperado de www.tse.go.cr/estadisticas.htm

Tsebelis, G. (1991). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics.* Berkeley: University of California Press.

Tudela Aranda, J. (2008). *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI.* Madrid: Congreso de los Diputados.

Tudela Aranda, J. (2010). La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación. *Anuario de Derecho Parlamentario. Corts*., número 23.

Tudela Aranda, J. (2011). Exigencias institucionales en tiempos de cambio. *Advocatus*, Edición especial número 16, Universidad Libre Seccional de Barranquilla.

Tuesta Soldevilla, F. (1996). La reforma electoral. *Blog Politika,* 14 de marzo.

Tuesta Soldevilla, F. (2008a). La reforma política en Perú. En Zovatto y Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007.* México: International IDEA.

Tuesta Soldevilla, F. (2008b). *La reforma electoral en Perú.* Bogotá: IIDH/CAPEL.

Urcuyo Fournier, C. (1999). *Ciudadanía. Documentos de Trabajo de CIAPA,* N°.11. San José: CIAPA.

Urruty, C. (primer semeste, 2007). La importancia de los organismos electorales. *Revista Derecho Electoral,* (3), 1-26. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf

Vallés, J. y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo.* Barcelona: Ariel.

Van Dijk, T. A. (2008a). El discurso como interacción en la sociedad. En T. Van Dijk (Comp.), *El discurso como interacción social*, pp. 19-64. Barcelona:Gedisa.

Van Dijk, T. A. (2008b). El estudio del discurso. En T. A. Van Dijk (Comp.), *El discurso como estructura y proceso.* Barcelona: Gedisa.

Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de Ciencia Política: Métodos y recursos*. Barcelona: Gedisa.

Villaverde Rico, M. J. (2008). *La ilusión republicana. Ideales y mitos.* Madrid: Tecnos.

Wall, A. et.al. (2006). *Electoral Management Design: The International IDEA Handbook.* Estocolmo: IDEA.

Ward, H. (1997). La teoría de la elección racional. En Marsh y Stoker, *Teoría y métodos en ciencia política*. Madrid: Alianza.

Weyland, K. (2004). Learning from Foreign Models in Latin America Policy Reform. An Introduction. E K. Weyland (Ed.), *Learning from Foreign Models in Latin American Policy Reform.* Washington DC: Woodrow Wilson Center Press.

Weyland, K. (January, 2005). Theories of Policy Difussion Lessons fron Latin American Pension Reform. *World Politics*, Vol. 57(02), 262-295.

Whitehead, L. (2002). *On Democracy.* Oxford: Oxford University Press.

Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia.* México, Plaza y Janés.

Wonbin, C. y Bratton, M. (2006). Electoral institutions, partisan status, and political support in Lesotho. *Electoral Studies*, (25), 731-750.

Yin, R. (2014). *Case Study Research. Design and Methods*. London: Sage.

Zamora Chavarría, E. M. (primer semestre, 2010). El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral,*(9), 1-26. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/9/zamora_chavarria.pdf

Zapata-Barrero, R. y Sánchez-Montijano, E. (2011). *Manual de investigación cualitativa en Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

Zovatto, D. (2006). América Latina después del "rally" electoral 2005-2006: algunas tendencias y datos sobresalientes. *Nueva Sociedad,* (207), enero- ebrero 2007. Recuperado de www.nuso.org

Zovatto, D. (segundo semestre, 2008). La Reforma Político-Electoral en América Latina 1978-2007: Evolución, Situación Actual, Tendencias y Efectos. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-57. Recuperado de www.tse.go.cr/revista/art/6/ZOVATTO.pdf

Zovatto, D. (2010). La reforma política electoral en América Latina 1978-2007: evolución, situación actual, tendencias y efectos. En I., Vivero (Comp.), *Democracia y Reformas Políticas en México y América Latina*. Toluca: UAEM- Miguel Ángel Porrúa- IEEM-IAPEM.

Zovatto, D. (2014). *El estado de las democracias en América Latina.* Perú: JNE y EEG, Serie Cátedra Democracia n.º1.

Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las ciencias políticas. *Revista de Ciencia Política*, año/vol. 26(1), 67-83.

BASES DE DATOS UTILIZADAS

Alcántara, M. (Dir.). Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2005).

Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2006-2010) Actas de la Comisión Especial de Reformas Electorales y Partidos Políticos.

Otras publicaciones del sello editorial IFED

El rol político del juez electoral
Luis Diego Brenes Villalobos (2013)

Elecciones y democracia
Luis Antonio Sobrado González (2014)

El control de constitucionalidad de las normas electorales
Andrei Cambronero e Iván Mora (2015)

Votar importa
Luis Diego Brenes Villalobos (2015)

La reforma constitucional por la vía referendaria en Costa Rica
Alejandro José Robles Leal (2016)

La gestión del recurso de amparo electoral
Mario Matarrita Arroyo (2016)

Aplicación del modelo alemán a la elección de diputados en Costa Rica
Diego González Fernández (2017)

El mito democrático y la jurisprudencia del TSE en el periodo 2009-2016
Diego González Fernández (2017)

La reforma electoral constituye un proceso de diseño negociado entre las élites políticas con un carácter dialéctico y coyuntural. El resultado de la reforma no necesariamente se ajusta a las expectativas técnicas y racionales idóneas, pues es un producto colectivo y complejo derivado de las estrategias entrecruzadas de varios actores con diversas finalidades.

Los organismos electorales latinoamericanos, y en particular el costarricense, cuentan con mecanismos formales e informales suficientes para influir en los procesos de reforma electoral, mientras la participación de organismos con alta competencia técnica en los procesos de reforma puede coadyuvar a cambios legislativos cercanos a un modelo o proyecto comprensivo de diseño, a la vez que, indirectamente, propician la difusión internacional de políticas.

Es decir, mientras las características del diseño de los organismos electorales latinoamericanos les permiten actuar como promotores y facilitadores de reformas, su participación en foros internacionales propicia el intercambio y el aprendizaje mutuo.

Todas las publicaciones del sello editorial IFED, son de libre acceso y están disponibles en el sitio web www.tse.go.cr

Editorial
IFED-TSE
2017

Sobre el Autor

Dr. Hugo Picado León

Abogado y politólogo costarricense. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, España. Tiene una Maestría en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Política por el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y una Licenciatura en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Labora en el Tribunal Supremo de Elecciones desde 1993, donde a partir de 2010 ocupa el cargo de Director General del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Además es Coordinador del Consejo Editorial de la Revista de Derecho Electoral y docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.