

ISSN 1659-2808

NÚMERO

16

Revista
DERECHO ELECTORAL

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES
San José, Costa Rica



SEGUNDO
SEMESTRE
2013
JULIO-DICIEMBRE

DIRECCIÓN Y CONSEJO EDITORIAL

DIRECTOR

Dr. Luis Antonio Sobrado González

SUBDIRECTOR

Dr. Luis Diego Brenes Villalobos

CONSEJO EDITORIAL

Máster Hugo Picado León (Coordinador)

Licda. Rocío Montero Solano (Editora)

Lic. Gerardo Felipe Abarca Guzmán

Licda. Ileana Cristina Aguilar Olivares

Máster Arlette Bolaños Barquero

Lic. Luis Bolaños Bolaños Bolaños

Lic. Andrei Cambronero Torres

Máster Ana Mariela Castro Ávila

Lic. Iván Gerardo Mora Barahona.

Máster Juan Luis Rivera Sánchez

REVISIÓN FILOLÓGICA

Johanna Barrientos Fallas

TRADUCTORA

Evelyn Aguilar Murillo

DISEÑO

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Imprenta Nacional

Dirección URL

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

Para consultas, sugerencias y publicaciones:

revista@tse.go.cr

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

Dialnet

Directorio Latindex (Catálogo)

Centro de Documentación, IFED (Indexación)

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

342.07

R

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

v

ISSN 1659-2808

Semestral

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

SITSE

PARA DISTRIBUCIÓN Y CANJE:

Centro de Documentación

Instituto de Formación y Estudios en Democracia, TSE

ÍNDICE

Presentación /Presentation

Pág. 1

Autores invitados / Guest authors

Democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles:
fortalezas y debilidades

(Democratization in Central America since their civil wars: strengths and weaknesses)

Fabrice Lehoucq

Pág. 5

¿Reforma política?: última oportunidad, ya no y todavía no
(Political Reform?: last chance, not anymore and not yet)

Constantino Urcuyo Fournier

Pág. 37

Contribuciones desde el TSE / Contributions from the TSE

Claridad de las sentencias electorales como condición de accesibilidad:
el caso costarricense

(Clarity of electoral sentences as conditions for accessibility: the Costa Rican case)

Luis Antonio Sobrado González

Pág. 59

Una década de la Tarjeta Identidad de Menores (TIM)

(A Decade of Child Identification Card (TIM))

Eugenia María Zamora Chavarría

Pág. 67

La capacitación a partidos políticos desde el Instituto de Formación y
Estudios en Democracia (IFED): 2011-2013

(Training of political parties from IFED: 2011-2013)

Jennifer Gutiérrez Barboza

Pág. 91

Proporcionalidad de las cuotas de inscripción de papeletas y candidaturas en los procesos internos partidarios: un criterio para su determinación

(Proportionality of ballot and candidacy registration quotas in the internal processes of parties)

Andrei Cambronero Torres

Pág. 119

Contribuciones externas / External contributions

El nacimiento del Registro Civil como parte de un proyecto estatal (1888) y su aporte a la vida política democrática costarricense

(The birth of the Civil Registry as part of a state project (1888) and its contribution to the Costa Rican democratic life)

Carolina Mora Chinchilla

Pág. 141

Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos

(Political parties in a democracy: functions, tasks, and challenges)

Peter Fischer-Bollin

Pág. 163

Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno

(Independent candidacies in the Chilean electoral system)

Carlos Manuel Rosales

María Lucía Arreguín Ponce

Pág. 175

Sección especial: Franjas electorales / Special section: Electoral slots in mass media

Modelo de comunicación político-electoral mexicano

(The Mexican political-electoral communication model)

Lorenzo Córdova Vianello

Pág. 207

Las franjas electorales en la experiencia chilena

(Electoral slots in the Chilean experience)

Juan Ignacio García Rodríguez

Pág. 221

El régimen de campañas electorales en medios audiovisuales en Argentina

(The regime of electoral campaigns in audio-visual media)

Alejandro Tullio

Pág. 233

Reseñas/Review

Revista Mundo Electoral n.º 17
Tribunal Electoral de Panamá/Electoral Tribunal of Panama
Pág. 253

Revista Justicia Electoral n.º 10
Tribunal Electoral de México/Electoral Tribunal of Mexico
Pág. 257

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 3
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional
Autónoma de México/Institute for Judicial Research, National Autonomous
University of Mexico
Pág. 259

Anexo/ Annex

125 aniversario del Registro Civil: reseña gráfica
(125th anniversary of the Civil Registry: graphic review)
Pág. 265

PRESENTACIÓN

El número 16 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al segundo semestre de 2013, enriquece el acervo bibliográfico virtual para el estudio sobre democracia y sobre elecciones. Al encontrarse la revista inserta en la filosofía *Open Access*, sus contenidos están disponibles en Internet en formato accesible y gratuito. Mediante esta publicación, durante los últimos ocho años el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica se ha propuesto realizar un aporte significativo a los estudios electorales en el país y más allá de sus fronteras, propiciando la sistematización y divulgación del conocimiento de funcionarios electorales y de académicos especialistas en esas materias.

Este número abre con la sección ***Autores Invitados*** en la cual contamos con el aporte de dos reconocidos académicos. El profesor Fabrice Lehoucq, del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad de Carolina del Norte, ofrece un trabajo comparado sobre *“Democratización en Centroamérica: fortalezas y debilidades”*, mientras que el profesor Constantino Urcuyo Fournier, director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo, aporta un análisis de la situación actual del sistema político costarricense bajo el título *“¿Reforma política: última oportunidad? Ya no y todavía no”*.

En esta oportunidad, la habitual sección ***Contribuciones desde el TSE*** cuenta con cuatro artículos. El magistrado Luis Antonio Sobrado González escribe sobre la *“Claridad de las sentencias electorales como condición de accesibilidad: el caso costarricense”*, mientras que la magistrada Eugenia María Zamora Chavarría es la autora de *“Una Década de la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM)”*. Por su parte, la trabajadora social Jenniffer Gutiérrez Barboza describe *“La capacitación a partidos políticos desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED): 2011-2013”*, y el abogado Andrei Cambronero Torres reflexiona sobre la *“Proporcionalidad de las cuotas de inscripción de papeletas y candidaturas en los procesos internos partidarios: un criterio para su determinación”*.

Por su parte, la sección ***Contribuciones Externas*** inicia con el trabajo de la historiadora Carolina Mora Chinchilla sobre *“El nacimiento del Registro Civil como parte de un proyecto estatal (1888) y su aporte a la vida política democrática costarricense”*. El profesor alemán Peter Fischer-Bollin ofrece sus reflexiones sobre *“Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos”* como producto de su conferencia presentada el 17 de abril de 2013 en el *“Conversatorio: Fortalecimiento institucional de los partidos políticos”*, actividad organizada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del TSE y por la Fundación Konrad Adenauer (KAS-Costa

Rica). Finalmente, los investigadores Carlos Manuel Rosales y María Lucía Arreguín Ponce describen el régimen de *“Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno”*.

Producto del *“Seminario hacia mayor transparencia y equidad en el Sistema costarricense de financiamiento de partidos políticos”*, realizado el 4 de junio de 2013 bajo la organización del IFED y de IDEA Internacional, la **Sección especial** en esta ocasión se dedica a las franjas electorales, la cual incluye trabajos sobre casos exitosos en el contexto latinoamericano. Lorenzo Córdova Vianello, consejero del Instituto Federal Electoral de México, ofrece su visión del *“Modelo de comunicación político-electoral mexicano”*. Juan Ignacio García Rodríguez, director del Servicio Electoral de Chile, es autor del artículo *“Las franjas electorales en la experiencia chilena”*, mientras que Alejandro Tullio, director nacional electoral del Ministerio del Interior de la República Argentina, escribe sobre el *“El régimen de campañas electorales en medios audiovisuales en Argentina”*.

La sección **Reseña Bibliográfica** incluye comentarios la *Revista Mundo Electoral* n.º 17 del Tribunal Electoral de Panamá, de la *Revista Justicia Electoral* n.º10 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana y de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* n.º3, publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Finalmente, se incluye como **Anexo** una reseña gráfica del *125 aniversario del Registro Civil*.

San José, 24 de julio de 2013

La Dirección

Autores
INVITADOS

La democratización en Centroamérica desde sus guerras civiles: fortalezas y debilidades*

Fabrice Lehoucq**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 31 enero de 2013.

Aprobación: 3 de mayo de 2013.

Resumen: Este trabajo documenta y explica las tendencias de la democracia en Centroamérica. Presenta y actualiza los resultados de la taxonomía de cambio de régimen político y sus hechos fundamentales en la región, y examina cómo los cambios en la gobernabilidad electoral y la naturaleza de las relaciones ejecutivo-legislativas proporcionan una valoración más matizada del alcance del cambio institucional, en parte por el aprovechamiento de otros esfuerzos por evaluar el legado de la guerra civil en Centroamérica. El aporte más importante es que da cuenta de las tendencias de democratización, comparando los resultados de la posguerra en Centroamérica con los de otras 130 sociedades más que han experimentado guerras civiles entre 1940 y 2000, y sugiere que las victorias y los acuerdos negociados han conllevado, en la mayoría de los países, mejoras en los diferentes tipos de regímenes. Sin embargo, la guerra civil siempre ha dejado enormes daños en las economías, por lo que el autor explora el impacto que tuvo la guerra en la crisis económica, para entender cómo la falta de crecimiento contribuye a la decadencia política en Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero no en El Salvador ni en Costa Rica -que también experimentó en 1948 una guerra civil -.

Palabras clave: Desarrollo de la democracia / Crisis política / Regímenes políticos / Régimen político democrático / Guerra / Grupos de presión / Estabilidad política / América Central.

Abstract: This work documents and explains the trends of democracy in Central America. It presents and updates the results of the taxonomy of the change of political regime and its fundamental facts in the region. It examines the way in which the changes in electoral governance and the nature of the relationship between the legislative and executive branches provide a more nuanced view of the scope of constitutional change thanks, in part, to the seizing of other efforts to assess the legacy of the civil war in Central America. The most important contribution is that it addresses the trends of democratization, comparing the results of the postwar in Central America to those of 130 other societies, which experienced civil wars between 1940 and 2000. It suggests that the victories and agreements have led, in most countries, to improvements in the different types of regimes. Nonetheless, the war has always left enormous damage in the economies. Thus, the author explores the impact that the war had in the economic crisis in order to understand that lack of growth contributes to political decadence in Guatemala, Honduras and Nicaragua but not in El Salvador and Costa Rica, which also experienced a war in 1948, a civil war.

Key Words: Development of democracy / Political crisis / Political regimes / Democratic-political regime / War / Pressure groups / Political stability / Central America.

* Una versión anterior de este artículo fue presentado en el XXX Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Francisco, California, Mayo 23-26, 2012. Agradecemos a Annabella España-Nájera por sus valiosos comentarios. Traducido al castellano por Julio Cesar Vargas Rodríguez.

** Estadounidense, politólogo, correo electrónico Fabrice_Lehoucq@uncg.edu. Profesor asociado del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de North Carolina, Greensboro. Especialista en política comparada, política electoral y economía política y autor de varios libros, incluyendo: *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment* (Cambridge University Press, 2012), *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica* (EUNA, 1998) y, con Iván Molina, de *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Democratization, and Electoral Reform in Costa Rica* (Cambridge University Press, 2002). También ha publicado artículos en *Comparative Political Studies*, *Comparative Politics*, y el *Journal of Democracy*. Las investigaciones de Lehoucq han sido financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Kellogg Institute (Universidad de Notre Dame), la Fundación Alexander von Humboldt, el National Endowment for the Humanities, el Social Science Research Council y el Banco Mundial. Actualmente, trabaja en un manuscrito intitulado: "Instituciones Políticas, Inestabilidad y Desempeño Democrático en América Latina". Lehoucq tiene un doctorado en Ciencias Políticas de la Universidad de Duke (1992). Su página web es: http://www.uncg.edu/~f_lehouc.

1. INTRODUCCIÓN

La democratización de la política centroamericana se produjo hace aproximadamente 20 años. Inició en Honduras en 1980, cuando los gobernantes militares comenzaron a ceder las sillas presidenciales a civiles democráticamente electos. En la siguiente década y media, los conflictos armados y la crisis económica terminaron con los antiguos regímenes autoritarios del istmo. A mediados de los años 90, cada sistema político se parecía al de Costa Rica (al menos formalmente), el cual había llegado a ser un sistema democrático desde mediados del siglo XX. Los integrantes de los poderes ejecutivos y legislativos han sido designados mediante elecciones competitivas, sin que los gobiernos tuvieran como objetivo eliminar a la oposición.

Cualquier observador de la región transportado desde el pasado se sorprendería por estos cambios. Hasta la década de los años 90, el istmo centroamericano fue gobernado principalmente por dictaduras militares excepto Costa Rica, junto a Chile y Uruguay, fue la excepción en Latinoamérica. Los regímenes militares, respaldados por los exportadores de café y banano, llegaron a ser el común denominador del paisaje político centroamericano, a los que Enrique Baloyra (1983) denominó apropiadamente como *“despotismos reaccionarios”*. De esta manera, cuando la combinación de la guerra civil, la crisis económica y la presión internacional destruyeron los regímenes en los años 80, los centroamericanos tuvieron la oportunidad de experimentar con formas más abiertas de competencia política.

Sin embargo, ¿ha prosperado la democracia en Centroamérica? La respuesta rápida a esta pregunta es que el proceso de democratización ha llevado a un cambio político sustancial en dos antiguos regímenes autoritarios: El Salvador y Panamá. La caída del despotismo reaccionario ha llevado un cambio significativamente menor en Guatemala, Honduras y Nicaragua. La calidad de la democracia se ha deteriorado en cada uno de estos países; Nicaragua, por ejemplo, se transformó en una leve autocracia electoral en el año 2012.

El propósito de este trabajo es documentar estas tendencias y explicar sus dinámicas. Presenta y actualiza los resultados de una taxonomía de los regímenes políticos, un trabajo desarrollado junto con Kirk Bowman y James Mahoney (2005). Posteriormente, examina los cambios en la gobernabilidad electoral y la naturaleza de las relaciones entre el poder ejecutivo y legislativo con la finalidad de proporcionar una valoración con más matices respecto a los alcances de los cambios institucionales de las últimas décadas. Este trabajo, por lo tanto, aporta nuevos datos e interpretaciones a otros esfuerzos por evaluar el legado de las guerras civiles en

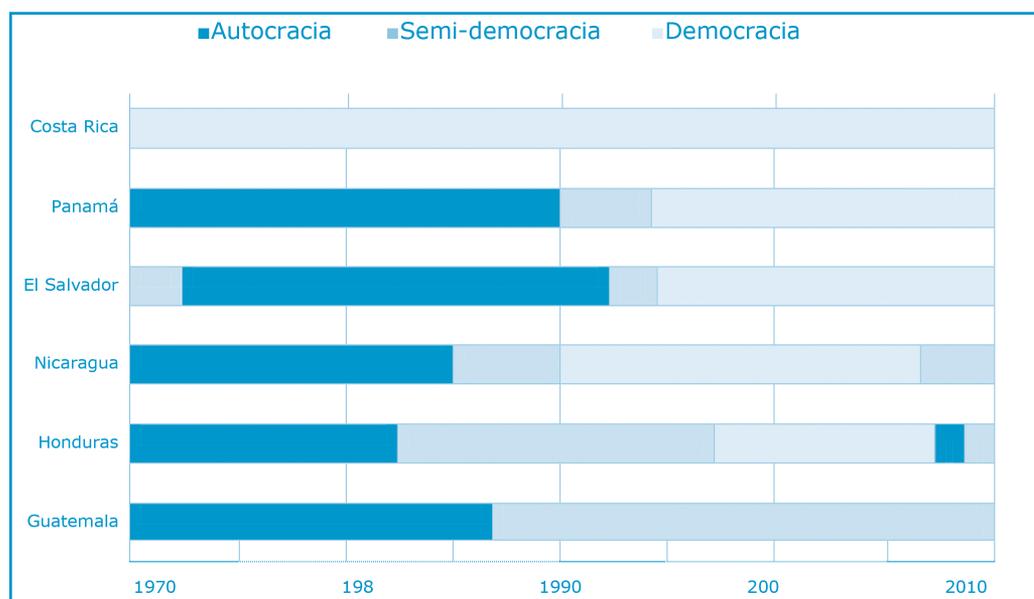
Centroamérica (Azpuru, et al, 2007; España Nájera, 2009; Spence, 2004; Torres-Rivas, 2011). Asimismo, comparé los resultados de la posguerra en Centroamérica con los de las otras 130 sociedades que también experimentaron guerras civiles entre 1940 y 2000. Sugiero que los casos en los cuales las guerras civiles terminan con soluciones negociadas o con la victoria de los rebeldes son los que tienden a mejorar sus sistemas políticos. Sin embargo, las guerras civiles dejaron enormes daños económicos y sociales. Exploro el impacto económico que tuvieron las guerras para comprender cómo la falta de crecimiento contribuye a la decadencia política en Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero no en El Salvador - ni en Costa Rica que también experimentó una guerra civil en 1948 -.

2. CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO: LOS HECHOS FUNDAMENTALES

La información en el gráfico 1 indica que los sistemas políticos en el istmo han seguido uno de dos caminos. Por un lado, los sistemas políticos de Costa Rica, El Salvador y Panamá se mantienen democráticos, aún cuando la democracia de El Salvador y Panamá no es tan profunda como la de Costa Rica. Por otro lado, la democratización se ha estancado e incluso se ha revertido en el resto de la región. El sistema político de Guatemala se ha mantenido semidemocrático desde 1990.

Gráfico 1

Tipos de Régimen, 1970-2010



Fuente: Bowman, Lehoucq y Mahoney (2005); Brinks, Mainwaring y Pérez-Liñán (2011) para Panamá y todos los casos entre 2001-2007; cálculos de Lehoucq para 2008-2010

Esta clasificación de tipos de regímenes políticos, que llevé a cabo junto con dos colegas (Bowman, Lehoucq y Mahoney, 2005), muestra los diferentes tipos de regímenes, por año, en cada país centroamericano. La clasificación del régimen de Panamá se deriva de la investigación hecha por Scott Mainwaring, Daniel Brinks y Aníbal Pérez-Liñán (2008). Clasificamos los sistemas políticos en cinco dimensiones, a saber: 1- la competitividad de sus elecciones, 2- la extensión del derecho al sufragio, 3- si los derechos civiles de sus ciudadanos son respetados, 4- si los gobiernos electos disfrutaban de soberanía nacional y 5- si las autoridades civiles ejercen control sobre las fuerzas armadas. Para considerarse democracia, un régimen debe tener una alta puntuación en todas estas dimensiones; una baja puntuación en una dimensión conllevaría a clasificar tal régimen como autoritario. Una evaluación mediocre en una o más categorías clasificaría al régimen como semidemocrático. Vale la pena subrayar que este esfuerzo taxonómico se basa en una concepción minimalista de la democracia, la cual enfatiza normas procesales según el pensamiento político democrático liberal.

Los costarricenses han construido gradualmente un sistema democrático. Desde finales del siglo XIX, el gobierno y los partidos de oposición presentaron candidatos en elecciones en las cuales el derecho al sufragio se fue extendiendo paulatinamente. La Constitución Política de 1871 había restringido el derecho al sufragio a varones mayores de 20 años (o 18 “si fuesen casados o profesores de alguna ciencia”) que tuvieran ingresos suficientes o, para citar el artículo 9 de esta Constitución, que “unos y otros además posean alguna propiedad u oficio honesto, cuyos frutos o ganancias sean suficientes para mantenerlos en proporción a su estado”. Sin embargo, desde finales del siglo XIX, todos los hombres adultos habían sido inscritos como electores, en buena medida porque al empadronarlos a todos, los partidos podrían obtener más votos. Las mujeres adquirieron el derecho al voto en 1949 cuando se emitió la nueva carta magna. Desde 1901, el promedio de participación electoral de la población adulta ha sido del 71% (Lehoucq, 2010:51). Como resultado de lo anterior, corresponde clasificar el sistema costarricense como semidemocrático, ya que durante gran parte del siglo XX el derecho al sufragio estuvo restringido únicamente para los hombres. Actualmente es una democracia plena, esto es, un sistema político en el que virtualmente todas las fuerzas políticas pueden acceder a cargos públicos y toda la población adulta está empadronada para votar, particularmente, desde finales de la década de los 50, cuando los perdedores de la guerra civil del 48 regresaron del exilio y comenzaron a competir por cargos públicos una vez más. La excepción fue la prohibición a los partidos antidemocráticos que mantuvo fuera de la política al Partido Vanguardia Popular (PVP), partido comunista costarricense, hasta 1975, cuando la Corte Suprema de Justicia declaró esa prohibición como inconstitucional. Desde 1958, cuando el partido en el poder -Partido

Liberación Nacional (PLN)- aceptó su derrota en los comicios de ese año (Bowman, 2001), los presidentes y los diputados han llegado al poder en elecciones organizadas cada cuatro años y reconocidas por su transparencia y limpieza.

La liberalización del régimen autoritario en Panamá a principios de los años 80 llegó a un abrupto final en 1981, cuando el General Omar Torrijos, comandante de la Guardia Nacional, falleció en un misterioso accidente aéreo. Aparentemente, su plan era llevar a cabo elecciones presidenciales competitivas en 1984. Su muerte desencadenó una lucha de poder dentro de la Guardia Nacional, la cual el General Noriega ganó gradualmente. En 1984, Nicolás Ardito Barletta, candidato de Noriega para la presidencia, ganó en una votación fraudulenta. Un año después, Noriega lo destituyó y permitió al vicepresidente de Barletta, Eric Arturo Delvalle, convertirse en presidente. Después de otros comicios fraudulentos en 1989, los Estados Unidos invadieron Panamá y derrocaron a Noriega. El candidato que presuntamente ganó las elecciones en 1989, Guillermo Endara, fue juramentado como presidente cargo que mantuvo hasta 1994. La Guardia Nacional fue disuelta y las fuerzas de seguridad reconstruidas a raíz de la invasión (Arias Calderón, 2000; Caumartin, 2007). Durante la ocupación de los Estados Unidos a Panamá, Mainwaring, Brinks, y Pérez-Liñán (2008) catalogan a Panamá como semidemocrática. Luego clasifican a Panamá como democrática, con la elección a la presidencia de Ernesto Pérez Balladares en 1994.

En El Salvador, el régimen militar, presionado por los guerrilleros del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) y por los Estados Unidos, paulatinamente comenzó a liberalizarse cuando los salvadoreños votaron por una Asamblea Constituyente en 1982 en la que las fuerzas de la izquierda estaban proscritas. Aunque el Partido Demócrata Cristiano (PDC) ganó la mayor cantidad de escaños en la Asamblea, los partidos de derecha la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Partido de Conciliación Nacional (PCN) obtuvieron juntos la mayoría y planeaban hacer presidente de la asamblea y del país a Roberto d'Aubuisson líder de ARENA y principal sospechoso del asesinato del arzobispo Oscar Romero en 1980. Para evitar una votación contraria del bloque Demócrata del Congreso de los Estados Unidos a la ayuda militar al país, la administración de Ronald Reagan movilizó sus partidarios en las fuerzas armadas salvadoreñas para presionar al PCN y el PDC a fin de nombrar como presidente a Álvaro Magaña, e impedir que ARENA y el PCN nombraran a d'Aubuisson político vetado en Washington por su afiliación con los Escuadrones de la Muerte organizados por la extrema derecha (Leogrande, 1998:163-165). A pesar de las elecciones presidenciales en 1984 y 1989, las continuas violaciones a los derechos humanos y la falta de la supremacía civil sobre la

militar limitaron las reformas políticas (Williams y Walter, 1997). No fue sino hasta la firma del Tratado de Paz en 1992 cuando el sistema político salvadoreño llegó a ser semidemocrático. El sistema político de este país se democratizó en 1994 cuando en las elecciones presidenciales se incluyeron candidatos de derecha e izquierda; estas elecciones las ganó el partido ARENA.

Con el tiempo, los tres sistemas políticos restantes del istmo se han vuelto menos democráticos. Hubo un golpe de Estado en Honduras en 2009, aunque sus ciudadanos habían sido los primeros de Centroamérica en ser testigos de una transición desde un régimen autoritario. En 1980, los hondureños votaron por una asamblea constituyente que creó una nueva Constitución la cual ha mantenido su vigencia desde 1982. A finales de 1981, los hondureños eligieron presidente a Roberto Suazo Córdoba del partido Liberal. El sistema político hondureño se tornó semidemocrático en 1982 y permaneció así hasta 1996 por tres razones. En primer término, el gobierno no siempre ha respetado los derechos civiles de sus contrincantes. Los abusos de derechos humanos no condujeron a asesinatos a gran escala aunque se han reportado 179 desapariciones de críticos al régimen (CNDH, 1994). Segundo, el ejército permaneció independiente de control civil hasta los años 90 (Ruhl, 1996; Salomón, 1992). Tercero, la existencia de una insurgencia antisandinista conocida como los Contras y fundada por la Agencia Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA, por sus siglas en inglés), la cual poseía la bendición de las fuerzas armadas hondureñas, limitaba la soberanía de los funcionarios electos (Dillon, 1991). El sistema político hondureño permaneció formalmente democrático entre 1997 y 2009, cuando se convirtió en una autocracia como resultado del derrocamiento del presidente Zelaya (Ruhl, 2010).

De todas las transiciones políticas del istmo, la de Nicaragua es la que más controversia ha generado. Para sus partidarios, el sistema político sandinista era una mezcla creativa de las teorías liberales y marxistas (Luciak, 1995; Vanden and Prevost, 1993). En lugar de sistemas basados en representación geográfica, el régimen post revolucionario confió en los comités de organización comunal y organizaciones de masas para transmitir las preferencias populares al gobierno. Para inhibir la centralización del poder que suele afectar a los partidos vanguardistas, los sandinistas crearon en 1980 un cuerpo cuasi legislativo, el Consejo de Estado, integrado por representantes de los partidos políticos y los grupos de presión, para complementar la autoridad de la Junta de Reconstrucción Nacional e, implícitamente, a las nueve personas que integraban el directorio del Frente. Para sus críticos, las instituciones de la inmediata postguerra no eran más que una fachada para una dictadura estilo leninista (Christian, 1985). Inclusive, luego de la victoria de Daniel Ortega en las elecciones presidenciales en 1984 y la promulgación de la

Constitución por los sandinistas en 1987 (Lobel, 1988; Reding, 1987), los críticos al sandinismo denunciaron estas instituciones como superficiales ya que el poder de facto de la Dirección del Frente mantenía y controlaba las fuerzas armadas.

Clasificamos a Nicaragua como una autocracia hasta 1985 ya que la junta revolucionaria vio marcharse en abril de 1980 a sus miembros conservadores. El directorio sandinista retuvo el poder, a pesar de su voluntad de negociar algunos problemas con el Consejo de Estado. Con el desarrollo del movimiento *Contra*, la junta declaró un estado de emergencia que limitaba los derechos civiles. No se convocó a comicios presidenciales ni legislativos hasta 1984 en los cuales los principales miembros de la oposición provocaron un boicot incitados por la administración de Reagan. Las elecciones, justas según el juicio de los observadores internacionales (Close, 1988: 132–138; Walker, 2003: 156–159), y la promulgación de la Constitución propiciaron una apertura política que hizo semidemocrático al sistema político nicaragüense en 1985. Luego de las elecciones de 1990, su sistema político llegó a ser democrático. Violeta Barrios de Chamorro, viuda de Pedro Joaquín Chamorro (el editor del diario *La Prensa*, quien fue asesinado en 1978), ganó las elecciones de ese año y los resultados fueron reconocidos tanto por los sandinistas como por los Contras. En los años posteriores, cada bando desmovilizó su grupo armado (Spalding, 1999) y los 100,000 soldados del ejército sandinista fueron perdiendo su influencia en el gobierno gradualmente (Ruhl, 2003).

El sistema político nicaragüense se convirtió gradualmente en semidemocrático en la primera década del nuevo milenio. En 2008, los observadores internacionales se negaron a certificar como justas las elecciones municipales, acción tomada luego de que el régimen no acreditara observadores de Ética y Transparencia pertenecientes a la filial local de Transparencia Internacional y la Organización de los Estados Americanos. A pesar de las críticas internacionales, el grupo nombrado por los conservadores dejó de impulsar un proyecto de ley que anulara esas elecciones (Anderson y Dodd, 2009). A mediados del año 2010, el presidente Ortega consiguió que la Corte Suprema, integrada por magistrados simpatizantes, declarara inconstitucional la prohibición sobre la no reelección continua de los presidentes en ejercicio, permitiéndole de esta manera postularse de nuevo al cargo de más alto rango (Martínez Barahona y Brenes Barahona, 2012). A pesar de que Ortega ganó por 63 contra 31 por ciento de los votos, la misión electoral de la Unión Europea consideró el escrutinio de votos como “opaco y arbitrario” (citado en Colburn y Cruz S, 2012: 116).

El sistema político guatemalteco experimentó en 1985 una transición desde un brutal gobierno autoritario. A medida que el ejército apoyaba el partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se llevaron a cabo elecciones para una Asamblea Constitutiva, estas produjeron una nueva Constitución en 1985. Posteriormente, ese mismo año, los guatemaltecos salieron a votar y dieron la victoria a Vinicio Cerezo, candidato presidencial del PDC, con la que este partido obtuvo una mayoría en el Congreso. El sistema político de este país se mantuvo semidemocrático a lo largo de los años 80 y 90 (Seligson, 2005; Torres-Rivas, 2012). El fracaso al no poder dar fin a las violaciones a los derechos civiles continuó hasta los años 90. El país ha sufrido deficiencias en sus leyes electorales, una ruptura del régimen a mediados de la década de los años 90 y presidentes incapaces de poner las fuerzas armadas bajo el control civil (Ruhl, 2005).

3. DEMOCRATIZACIÓN: PRINCIPALES LOGROS Y DEFICIENCIAS

Mantener elecciones competitivas y justas, que había sido una demanda de los grupos y movimientos sociales de oposición, se ha convertido en una regla en la mayor parte del istmo. Militantes de las antiguas guerrillas que se habían alzado en armas para combatir las dictaduras de derecha, compiten ahora en las elecciones por la presidencia, el congreso y los municipios. Socialcristianos, socialdemócratas u otros partidos reformistas de los cuales algunos de sus miembros fueron en ocasiones objeto de represión militar o paramilitar, también participan en elecciones.

a. Gobernanza Electoral

Establecer tribunales electorales se convirtió en un componente vital en los acuerdos de paz en Centroamérica. Un país, Costa Rica, ayudó como pionero de la organización y administración electoral no partidista, tanto en la región como en el mundo (Lehoucq, 2002). A mediados de la década de 1920, los políticos establecieron un órgano estatal independiente para escutar los votos y resolver las quejas relacionadas con materia electoral. Bajo la amenaza de guerra civil, los legisladores sentaron las bases de un organismo electoral autónomo que llevara a cabo las elecciones y escrutara los votos, institución que luego se creó mediante la Constitución Política de 1949 y a la cual se le otorgó el rango de poder independiente del Estado en 1975 (Lehoucq, 1995a; 2000; Lehoucq y Molina, 2002). Aunque un tribunal electoral existía en Panamá desde los años 40, este había sido cooptado por los regímenes militares. Dicho Tribunal fue reconstruido después de la invasión de Estados Unidos en 1989 (Scranton, 2000).

Similar a lo ocurrido con el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, fue la realidad o la amenaza de una guerra civil lo que provocó que se crearan estos organismos electorales.

La mayor parte de los sistemas políticos centroamericanos han llevado a cabo lo que denomino la primera generación de reformas sobre gobernanza electoral que incluye, por ejemplo, la inscripción de cada ciudadano, que las papeletas estén impresas oportunamente, que los centros de votación abran a tiempo y que los votos sean escrutados de manera exacta. Sin embargo, El Salvador junto con Guatemala y Nicaragua han tenido problemas para mantener un registro electoral actualizado y distribuir la identificación electoral a sus ciudadanos (Artiga-González, 2008). En 2005, a raíz del cambio de usar listas abiertas en lugar de listas cerradas y bloqueadas de representación proporcional en Honduras, su Tribunal Nacional de Elecciones se demoró varios días para emitir un veredicto preliminar sobre el resultado de los comicios presidenciales y algunos meses para escrutarse tanto los votos de los candidatos individuales como los votos para cada partido en los comicios legislativos (Taylor-Robinson, 2007). Únicamente en Guatemala los ciudadanos no son automáticamente inscritos para votar. Hasta el año 2007, los ciudadanos solo podían emitir su voto en las capitales municipales (Azpuru, 2008), un factor reductor de las tasas de asistencia electoral (Lehoucq and Wall, 2004).

En Costa Rica y el Salvador, la gobernanza electoral está más consolidada hasta el punto de que cada uno ha superado la dura prueba de enfrentar elecciones cerradas y polarizadas que pudieran haber activado nuevos conflictos armados entre las fuerzas políticas que ganan y pierden tales comicios. En Costa Rica, su tribunal electoral organizó las elecciones de 1958, evitando que el Partido Liberación Nacional (PLN) alegara que el fraude lo había privado de la victoria en dichas elecciones. Más recientemente, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) arbitró los conflictos postelectorales cuando un candidato de una agrupación ajena al bipartidismo tradicional, Ottón Solís, del Partido Acción Ciudadana (PAC), perdió estrechamente contra Óscar Arias en su segundo intento por llegar a la presidencia en 2006. A pesar de las acusaciones de que el conteo de votos fue manipulado a favor de Arias, un análisis independiente concluye que no hubo tal error en la cuenta de votos que privara a Solís de una victoria presidencial (Alfaro Redondo, 2007). El debate acerca de la gobernanza electoral en Costa Rica ha sido desplazado por una agenda más amplia de reformas de segunda generación con la finalidad de revitalizar su democracia (PEN, 2001; Vargas Cullell, 2004). Esa discusión gira en torno a cómo reducir el abstencionismo electoral (Raventós Vorst *et al*, 2005), cómo reducir la apatía ciudadana (Seligson, 2002) y cómo limitar el rol del dinero en la política (Casas-Zamora, 2005).

En El Salvador, las reformas electorales de primera generación tuvieron cierto efecto en los comicios de 1994, al permitir la participación del FMLN. Aunque nadie impugnó el resultado de las elecciones, el 22% de los salvadoreños no pudieron emitir su voto por no haber recibido sus documentos de identificación a tiempo o porque no se les entregaron del todo (Lehoucq, 1995b; Spence, Lanchin, and Thale, 2001). La transparencia de la gestión electoral no fue cuestionada debido a que el partido ARENA ganó por un amplio margen. El FMLN perdió las elecciones de 1994 por más de un 24% de los votos, resultado que se repitió durante las tres siguientes elecciones generales, cuando ARENA venció a sus adversarios por un porcentaje del 23%. Incapaces de sacar a la derecha de la presidencia, los comicios se convirtieron en competencias regulares y apasionadas entre los sucesores de la izquierda armada y de la derecha paramilitar, mientras que las elecciones legislativas concedieron un 35% de los escaños del Congreso al FMLN entre 1994 y 2009. No fue sino hasta la campaña de 2009 cuando el FMLN se las arregló para derrotar a ARENA, victoria alcanzada tras nominar a un “outsider”, Mauricio Funes -conocido presentador de televisión- para ser su candidato presidencial. Las señales de moderación persuadieron a un gran número de votantes para identificarse con la izquierda y a otros votantes centristas para que emitieran sus votos por Funes en lugar del candidato de ARENA (Azpuru, 2010). El FMLN ganó por el 2.6% de los votos esos comicios cuyos resultados ARENA no impugnó.

Con estas relevantes excepciones, la fortaleza de la gobernanza electoral en Centroamérica continúa sin afianzarse. En primer lugar, varios tribunales electorales de la región son más partidistas y menos profesionales de lo que podrían ser (Rosas, 2010). En el istmo, el tribunal de Costa Rica, Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), es el organismo electoral con la mayor independencia formal o profesional. Los partidos no pueden nombrar a sus correligionarios para integrar el organismo electoral, sus magistrados permanecen en sus cargos durante largos períodos y corresponde al poder judicial elegirlos. El diseño del TSE minimiza el rol que los partidos juegan en seleccionar sus magistrados o jerarcas de más alto nivel. Su administración electoral es la segunda más autónoma en Latinoamérica, mientras que Panamá que ocupa el segundo lugar en Centroamérica y ocupa el sexto puesto a nivel latinoamericano. El tribunal de El Salvador se encuentra en tercer lugar del istmo (y séptimo en la región latinoamericana). Este experimentó un decaimiento en su autonomía formal entre 1998 y 2006, lo cual se refleja en las persistentes deficiencias legales y administrativas en las elecciones de este país (Wolf, 2009). El tribunal electoral de Nicaragua se encuentra en cuarto lugar en Centroamérica (y está en un puesto intermedio en Latinoamérica). Los tribunales de Guatemala y Honduras ocupan

el quinto y sexto lugares, respectivamente en Centroamérica (undécimo y décimo cuarto en Latinoamérica).

En segundo lugar, la mayoría de los sistemas de gobernanza electoral no han sido puestos a prueba. Ellos no han tenido que arbitrar una elección cerrada o en la que un partido de izquierda haya obtenido los votos suficientes para ganar una elección. Desde 1990, los vencedores de elecciones presidenciales se han impuesto con márgenes que exceden el 7% de los votos en todos los países, salvo en Costa Rica, donde la fragmentación del sistema de partidos políticos ha llevado a multiplicar los candidatos presidenciales y a aumentar el margen de diferencia desde menos de un 3% en 1998, a un 7.5% en 2002 y 21.8% en 2010. Si la llegada al poder de antiguos insurgentes (de izquierda en su mayoría), después de derrotar a sus antiguos rivales en comicios limpios y transparentes, puede ayudar a medir la solvencia de un tribunal electoral y del propio sistema electoral en general, también ello refleja la fortaleza de la democracia como un todo. En el caso de ganar los partidos de derecha y los partidos conservadores, históricamente aliados al poder militar, la prueba para los organismos electorales es mucho menos rigurosa, ya que esos partidos han tenido pocas dificultades para ganar elecciones, especialmente en situaciones donde los partidos de la izquierda eran excluidos de la competencia política. En Guatemala, el partido de URNG no ha ganado más que un puñado de escaños legislativos desde 1999, cuando por primera vez llevó candidatos para cargos de elección popular. No existen partidos de izquierda en Honduras ni Panamá.

La gobernanza electoral ha tenido una trayectoria más accidentada en Nicaragua. Aunque su sistema político superó una dura prueba en 1990 cuando la presidencia pasó de los sandinistas a UNO, el apoyo y la observación internacionales fueron cruciales para asegurar este resultado (Pastor, 2002) para bien (Lecayo, 2005) o para mal (Robinson, 1992). Desarrollos subsecuentes en la gobernanza electoral han minado el legado de estos logros. Un acuerdo entre el presidente Arnoldo Alemán (1996-2001), máximo líder del Partido Constitucional Liberal, y Daniel Ortega permitió acabar con las constantes confrontaciones entre los presidentes no sandinistas y los diputados, pero con el costo de restringir el acceso de partidos nuevos y más pequeños a los cargos de elección popular (Dye, Spence, y Vickers, 2000). Las reformas que crearon estos obstáculos a los partidos nuevos y pequeños fueron aprobadas en el año 2000. Entre 1996 y 2001, el número de partidos debidamente registrados cayó de 36 a 6. Más importante aún, este infame pacto redujo el porcentaje de votos necesario para ganar la presidencia de una mayoría (más del 50%) al 40% o 35% si el ganador del primer lugar obtenía un 5% de margen sobre su rival más cercano. En el año 2006, dieciséis años después de que

Chamorro lo había derrotado, Ortega regresó a la presidencia al conseguir 38% de los votos y ser el candidato menos impopular de la contienda electoral. Su principal rival, Herty Lewites, un exsandinista, falleció inesperadamente durante la campaña, y sus opositores liberales y conservadores se negaron a coordinar un único candidato entre ellos (Martí y Puig, 2008).

Pocos países en el istmo o en el mundo han implementado reformas de segunda generación tendientes a generar una mayor equidad entre candidatos y partidos. Únicamente un puñado de países ha establecido restricciones a las contribuciones privadas a las campañas electorales. Individuos, organizaciones políticas o sociales, empresas (excepto Honduras) y contratistas gubernamentales (excepto Honduras y Nicaragua) pueden hacer donaciones libremente a las campañas. Aunque todos los Estados de Centroamérica suministran fondos públicos a los partidos, un estimado sugiere que las donaciones privadas constituyen por lo menos un tercio de los gastos de campaña en las elecciones (circa, 2000) de Guatemala, Honduras y Panamá, y aproximadamente la mitad en Costa Rica y Nicaragua (Casas-Zamora, 2003; estos datos para El Salvador no estaban disponibles). De acuerdo con el estudio más detallado:

“Las fuentes privadas son recolectadas mediante procesos caracterizados por la fuerte participación de los candidatos presidenciales, la búsqueda de fondos entre un grupo muy reducido de grandes empresarios, la presencia variable de fondos del extranjero, y la sutileza y contingencia de los intercambios entre donantes y políticos”. (Casas-Zamora and Zovatto, 2004: 257).

Existen esfuerzos para mejorar la vigilancia y la transparencia en el financiamiento de campañas en América Central. La Asamblea Legislativa de Costa Rica aprobó un nuevo Código Electoral en setiembre de 2009 el cual acentúa las restricciones a las contribuciones privadas para las campañas y crea sanciones en caso de que ser transgredidas. El nuevo Código Electoral constituye un avance en la regulación del financiamiento de las campañas y reduce el total aportado por el Estado (Sobrado González, 2010). La reforma del financiamiento de campañas, así como el mejoramiento del registro de votantes, son temas que se encuentran en agenda en Guatemala, Honduras y Panamá. Con respecto a El Salvador, la Corte Constitucional declaró inconstitucionales las listas cerradas en 2010. Los conflictos que generó este fallo, sin embargo, llevaron a los partidos a reformar la manera de recibir y escutar los votos, pero mantuvo el sistema vigente en cuanto a las candidaturas se refiere. Por primera vez en las elecciones legislativas de 2012, las papeletas incluían los rostros y nombres de los candidatos y se permitió la presentación de los candidatos independientes (Artiga Gonzalez, 2011a y 2011b).

b. El presidencialismo y sus consecuencias

La región ilustra por qué la separación de poderes puede agravar conflictos y por qué el presidencialismo puede poner a la democracia bajo presión (Pérez-Liñán, 2010; Shugart and Carey, 1992). Cuando los presidentes no son capaces de conseguir el suficiente apoyo de los legisladores para aprobar sus iniciativas, tienen que enfrentarse con otros poderes del Estado. En un caso, el presidente Serrano de Guatemala intentó cerrar el congreso en 1993. Por otra parte, el presidente Zelaya de Honduras, en 2009, intentó forzar a otros poderes del Estado a aceptar su reelección como presidente, a pesar de existir una prohibición constitucional al respecto. En Nicaragua, dos influyentes expresidentes de tendencias contrarias pactaron una solución más ingeniosa para evitar las confrontaciones entre presidente y legisladores; entre los dos partidos rivales reformaron la Constitución para restringir el acceso a la competencia electoral y debilitar los desafíos a la autoridad presidencial.

Los presidentes de Centroamérica en realidad no son tan poderosos, un dato que puede resultar sorprendente, aunque bienvenido -en algunos casos- dadas sus inclinaciones autocráticas. Una clasificación comparada de sus poderes legislativos, basada en las constituciones actuales y pasadas, dejan dos sistemas presidenciales en el istmo por encima del promedio latinoamericano: la constitución panameña en 1994 y la constitución nicaragüense en 1987 dotaron a sus presidentes con más del promedio de los poderes legislativos (Negretto, 2008). La Constitución costarricense de 1949 y la carta hondureña de 1982 otorgan a sus poderes ejecutivos las facultades legislativas menos significativas. La Constitución de El Salvador de 1983 proporciona a su presidente menos de la media del número de poderes, y el presidente guatemalteco, definido en la carta de 1985, es marginalmente más fuerte que sus contrapartes de Costa Rica y Honduras. Después de las enmiendas constitucionales de los años 1995 y 2000, el presidente de Nicaragua se convirtió en el menos poderoso del istmo. Cada uno de estos tres es aproximadamente tan débil como el presidente de los Estados Unidos, lo que hace posible argumentar que la mayoría de los ejecutivos de Centroamérica no son tan poderosos.

Los presidentes de la región no han disfrutado del apoyo de mayorías estables en sus congresos la otra dimensión y quizás la más crucial para medir los poderes de los presidentes. Solamente dos en promedio son elegidos con el apoyo de la mayoría en el Legislativo: Nicaragua (un promedio de 53.4% entre 1984 y 2006) y Honduras (un promedio de 52.5% entre 1981 y 2010). Los presidentes de Panamá y Costa Rica cuentan con el apoyo del promedio de 47.8% (1994-2009) y del promedio de 46.3% (1982-2010) de sus diputados. Los presidentes de El

Salvador y Guatemala poseen aún menos apoyo: un promedio de 41.8% (1985-2009) y un promedio de 39.7% (1985-2007), respectivamente. Los promedios para Costa Rica y Guatemala ocultan una tendencia a la disminución en el tamaño del grupo parlamentario dispuesto a colaborar con sus presidentes. En las últimas elecciones de este periodo, el partido del presidente ha ganado el 40% y el 31% de los diputados, respectivamente.

Los presidentes que cuentan con el apoyo de mayorías legislativas parecen tener mayor éxito. Los presidentes de Honduras y Panamá, los cuales poseen las bancadas legislativas más numerosas, obtienen la aprobación del congreso de más de tres cuartos de sus proyectos de ley (Saiegh, 2011). El presidente de Costa Rica obtiene más de la mitad de lo que somete a la Asamblea Legislativa, aunque otra investigación demuestra que ese porcentaje ha ido disminuyendo (Lehoucq, 2008). Una diferente, pero complementaria valoración del éxito legislativo de los presidentes llega a conclusiones similares; los presidentes de Honduras y Panamá son responsables de más de dos tercios de la legislación promulgada. Los presidentes de Costa Rica y Guatemala muestran una disminución en las iniciativas legislativas aprobadas (García Montero, 2009). Una investigación menos sistemática sobre las políticas legislativas en El Salvador y Nicaragua sugiere que los presidentes adquieren compromisos con otros partidos para conseguir la aprobación de partes claves de sus agendas legislativas. En El Salvador por ejemplo, ARENA realizó negociaciones con el PCN para promulgar su agenda neoliberal entre 1994 y 2009. La cooperación entre ARENA y el PCN inhibió una parálisis entre el FMLN y ARENA, así se evitó una polarización que ha llevado a un choque de poderes y al desplome de la democracia en otros países (Artiga-González, 2003).

Los conflictos entre poderes electos del Estado han derivado en crisis del régimen cuando los presidentes no pueden contar con las mayorías legislativas para aprobar proyectos de ley. Tal vez la crisis más emblemática ocurrió en Guatemala en 1993 (McClearly, 1999), cuando el presidente Serrano -en su tercer año de los cinco de mandato- trató de imitar el comportamiento de su contraparte peruano Alberto Fujimori, quien había cerrado el congreso un año antes. Su partido, el Movimiento de Acción Solidaria (MAS), había ganado únicamente el 16 por ciento de las curules, menos aún que el 24% de los votos que había ganado en la elección de primera vuelta (Serrano ganó la segunda vuelta con el 68% de los votos). Incapaz de obtener la aprobación legislativa a sus proyectos para reformar el sector eléctrico e incrementar las cargas tributarias, el presidente Serrano anunció que las barreras puestas por el congreso lo obligaban a disolverlo. Durante las semanas posteriores una coalición de empresarios, generales y civiles se dieron la tarea de evitar que el “autogolpe” de Serrano prosperara. Serrano casi

logra salirse con la suya, dado que la formación de un frente común en su contra era poco probable. Por más de una década, los capitalistas se encontraban en disputa con los generales acerca de incrementar la baja tasa de impuestos (Fuentes y Cabrera, 2006). Los empresarios y el ejército vieron con preocupación la movilización de sectores sociales, quienes, por su parte, desconfiaban de los grupos dominantes. Sin embargo, cada uno de dichos grupos llegó a la conclusión de que ganaban mayor terreno al oponerse a Serrano. Los capitalistas y los movimientos sociales no deseaban volver a encontrarse bajo una dictadura militar y suficientes fracciones del ejército decidieron que no era conveniente recrear un régimen dictatorial con un presidente temperamental a la cabeza. Estas decisiones evitaron que un choque entre los diferentes poderes electos del Estado provocara el desplome del sistema democrático. Cuando Serrano fue exiliado, se convocaron comicios para elegir un nuevo congreso el cual escogió al Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, para finalizar el periodo de Serrano, el presidente depuesto.

Una segunda crisis fue ocasionada por un presidente mucho más ambicioso cuya agenda había sido obstaculizada no solo por el congreso, sino también por la Corte Suprema. El derrocamiento, ejecutado por el ejército, del presidente del Partido Liberal, Manuel Zelaya -a mediados de 2009- fue producto de más de un año de choques entre el presidente y las instituciones de control horizontal. A pesar del lenguaje extremadamente explícito de la Constitución prohibiendo la reelección presidencial, Zelaya trató de llevar a cabo un referéndum mediante el cual los hondureños aprobarían su petición de que una Asamblea Constituyente fuera convocada para reformar la Constitución de 1982 a fin de permitir su reelección consecutiva. Para el final de su periodo, Zelaya mantenía el apoyo de menos del 48.4% de los diputados electos por el Partido Liberal en los comicios de 2006. Después de que la Dirección de Probidad Administrativa y el Tribunal Nacional de Elecciones se rehusaran a sancionar el referéndum, Zelaya destituyó al jefe del Estado Mayor Conjunto por no cumplir con su orden de ayudar a la oficina de estadística a sostener los resultados de las encuestas. Cuando la Corte Suprema reinstaló al General, la Fiscalía, sorprendentemente, obtuvo la autorización de la Corte Suprema de Justicia para el arresto del presidente Zelaya. Durante el proceso de llevar a cabo dicha orden, el ejército puso a Zelaya en vuelo directo a Costa Rica, en lugar de llevarlo a juicio. Poco después, el Congreso escogió a su líder, Roberto Michelleti, del Partido Nacional, como presidente interino del país. Después de meses de encontrarse en un empate político que atrajo la atención del mundo, se convocaron nuevas elecciones, en las cuales el candidato del Partido Nacional, Porfirio Lobo Sosa, fue electo presidente de forma regular según los comicios de noviembre 2009, aunque esos resultados no fueron reconocidos por muchos países (Ruhl, 2010).

Nicaragua ha sido escenario de crisis inducidas institucionalmente y de las más astutas, aunque antidemocráticas, soluciones para las recurrentes confrontaciones entre los poderes del Estado. En 1990, la fragmentación de la delegación legislativa de UNO -la cual poseía el 55.4% de las curules- permitió a los sandinistas con un 42.3% de los diputados, pero con un partido más cohesionado, acorralar a la administración de Chamorro. El Frente no solo detuvo gran parte del programa legislativo de Chamorro, sino que también pactó con algunos diputados de la coalición UNO para reducir los poderes presidenciales, después de que Chamorro utilizara los decretos ejecutivos para promover reformas económicas, lo que convirtió la presidencia de Nicaragua en la más débil del istmo. El presidente de UNO se negó a reconocer estas enmiendas constitucionales las cuales despojaban al presidente de la facultad de crear nuevas cargas tributarias y de llevar a cabo acuerdos con instituciones de financiamiento internacional unilateralmente. Esta singular coalición también reformó la Constitución para prevenir que familiares de quien ejerciera la presidencia fueran candidatos para ese mismo cargo, medida dirigida a impedir que Antonio Lacayo (2005), asesor clave de Chamorro y a la vez su yerno, concurriera a elecciones por la presidencia en 1996. Como resultado, la presidenta y la asamblea reconocieron diferentes constituciones durante varios meses de 1995. Aunque la presidenta prevaleció, en la medida en que sus políticas se mantuvieron como leyes de la República, Chamorro terminó siendo obligada a aceptar las reformas constitucionales que originalmente se había negado a promulgar (Dye, Spence, y Vickers, 2000).

La confrontación se transformó en una confabulación en el momento en que los poderes electos del Estado nicaragüense desmantelaron los controles constitucionales sobre su autoridad. Las elecciones de 1996 mantuvieron el empate político entre el Frente, que obtuvo el 39% de los escaños legislativos, y los liberales, con un 45%. Para finales de la década de 1990, Ortega y el presidente Arnoldo Alemán (1996-2001) desplegaron a sus diputados para promulgar una serie de reformas constitucionales que socavaron el estado de derecho y el orden democrático nicaragüense. Alemán obtuvo protección de la agresiva persecución de actos de corrupción por parte del ente contralor, a cambio de acceder a los intereses de Ortega quien procuraba reducir la competitividad de las elecciones y recibir protección legal de las acusaciones de incesto formuladas por su hijastra (las cuales su madre, la esposa de Ortega, ignoró). Los antiguos adversarios acordaron dividir entre sus partidos las juntas ejecutivas de las principales instituciones de responsabilidad horizontal, incluyendo la Contraloría, la Corte Suprema y el Consejo Supremo Electoral. Además otorgaron curules vitalicias en la Asamblea Nacional a expresidentes y exvicepresidentes (Hoyt, 2004).

Al menos en lo que respecta a Alemán, existe una cruel ironía en esta astuta ingeniería institucional. Su propio vicepresidente, Enrique Bolaños (quien fuera electo presidente en 2001) guió la exitosa lucha para quitarle la inmunidad a su predecesor (Close, 2004). A pesar de que los pactos infames entre los sandinistas y Alemán desactivaron las instituciones encargadas de controlar el poder del Estado, esto no impidió que un ex presidente fuera acusado de corrupción en 2002 (Anderson, 2006). Aunque Alemán fue procesado y encarcelado por actos de corrupción a finales del 2003, un nuevo pacto con Ortega parece haber sido el medio utilizado para que la Corte Suprema anulara su condena (Colburn and Cruz S., 2009: 112).

c. Explicación de las trayectorias divergentes

Fueron guerras civiles las que liquidaron las tiranías en el istmo, esas mismas que reiterados esfuerzos reformistas habían fracasado en desalojar (Lehoucq, 2012a). Entender la evolución política de los regímenes políticos de la región requiere evaluar tanto las consecuencias políticas como las económicas de más de una década de conflictos armados.

4. DEMOCRATIZACIÓN Y RESULTADOS DE LA POSTGUERRA:

NOTAS COMPARATIVAS

Comparaciones sistemáticas sugieren que los nuevos regímenes tienden a ser más abiertos o, por lo menos, no tan autocráticos como sus predecesores (Gurses and Mason, 2008; Toft, 2010: 64–65). De 118 guerras civiles entre 1940 y 2000, el sistema político promedio de una sociedad violenta empieza y permanece como una semidemocracia unos 20 años después del cese de hostilidades. La información que aparece en la gráfico número 2 revela que los sistemas políticos surgidos tras las victorias rebeldes (28.2% de los casos) superan ligeramente a aquellos que son producto de soluciones negociadas (19.7% de los casos) a largo plazo. Aunque el sistema político típico creado a raíz de una solución negociada suela ser una democracia, cinco años después de que las hostilidades llegaran a su final, tal sistema político se vuelve autoritario unas dos décadas después del final del conflicto. Los sistemas políticos creados después de una victoria rebelde se mantienen semidemocráticos, lo cual sugiere que la derrota del anterior régimen elimina las amenazas, pero también proporciona a los rebeldes ciertas ventajas no democráticas. Las guerras que ganan los gobiernos también llevan a aparentes semi-democracias estables, resultado del 41% de estos 118 casos.

El gráfico número 2 también pone en evidencia que los acuerdos de postguerra en el istmo sobrepasan el promedio de otras sociedades golpeadas por conflictos bélicos. Las soluciones negociadas han sido la base para un gobierno democrático ininterrumpido en El Salvador y el fin de la guerra civil en Nicaragua (Spalding, 1999; Spence, 2004). El ascenso al poder de la oposición está tan relacionado con la democratización como lo están las soluciones negociadas, quizás inclusive en mayor medida. El país con la más estable y alta calidad democrática, Costa Rica, tuvo una breve guerra civil en 1948, ganada por una parte de la oposición. La invasión y el derrocamiento, de parte de los Estados Unidos en 1989, de la dictadura de Noriega en Panamá, la segunda democracia más fuerte en el istmo, fue el equivalente funcional de una guerra civil ganada por la oposición. Guatemala, que Toft clasifica como un caso de solución negociada, podría ser descrita más acertadamente como una instancia de victoria gubernamental, en la cual las negociaciones de paz fueron fundamentalmente la definición de los términos de rendición del URNG para declarar un cese formal de las hostilidades.

GRÁFICO 2
SITUACIONES POSTGUERRA CIVIL

FORMA DE FINALIZACIÓN DE LA GUERRA CIVIL	N	NÚMERO DE AÑOS DESPUÉS DE LA GUERRA CIVIL			
		5	10	15	20
Promedio	118				
Victoria del Gobierno	48				
Guatemala					
Victoria Rebelde	33				
Costa Rica		Democracia			
Nicaragua I		(Acuerdo alcanzado en 1990)			
Solución Negociada	23				
Nicaragua II		Democracia			
El Salvador		Democracia			

Fuentes: Toft (2011), utilizando Polity IV, y Lehoucq (2012) actualizando Bowman, Lehoucq y Mahoney (2005), para los casos Centroamericanos. En este gráfico se utilizan las puntuaciones de Polity IV de la siguiente manera: -10 a -6=autocracia; -5 a 5=semi-democracia; 6 a 10=democracia.

Nota: sombreado blanco=democracia; sombreado celeste=semi-democracia; sombreado azul=autocracia.

a. Decadencia económica y decaimiento del régimen

Las guerras civiles devastan las economías. Paul Collier (2007:27, 32) estima que una guerra civil en promedio cuesta a un país y a sus vecinos 64 billones de dólares y los deja 15% más pobres de lo que pudieron haber sido. Los efectos de los conflictos armados han intensificado las diferencias entre las economías más y menos desarrolladas de la región. Cabe preguntar si la falta de crecimiento o el empobrecimiento (o ambos) deterioran el apoyo a la democracia.

Una manera útil de sondear los costos de la guerra civil es por medio de la comparación de las tasas de crecimiento económico antes y después de los años ochenta, las cuales presento en la tabla número 1. Únicamente las economías de Costa Rica y Panamá han excedido ligeramente las tasas globales de crecimiento per cápita entre 1990 y 2008. La mayoría de las economías en el istmo se han atrasado desde 1980, con dos (Honduras y Nicaragua) de muy bajo rendimiento y dos (El Salvador y Guatemala) produciendo por debajo de las tasas promedio de crecimiento globales.

Tabla 1

Promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto per cápita en Centroamérica y regiones seleccionadas del mundo

País	Promedio de crecimiento anual			Años requeridos para duplicar el Producto Interno Bruto según las tasas de crecimiento del período	
	1950-1975	1980-1990	1990-2008	1950-1975	1990-2008
Costa Rica	2.9%	-0.3%	2.9%	23.9	24.2
El Salvador	2.0%	-1.8%	1.8%	35.8	38.4
Guatemala	1.9%	-1.8%	1.7%	37.0	40.6
Honduras	1.1%	-1.2%	1.1%	62.1	65.5
Nicaragua	3.0%	-3.5%	0.9%	23.1	75.3
Panamá	2.9%	0.2%	2.3%	24.3	30.5
Promedios*					
Mundial	2.7%	1.2%	2.1%	26.1	33.2
12 Europa del Este	3.7%	1.8%	1.5%	18.8	46.4
8 Países grandes Latinoamérica	2.5%	-0.3%	1.7%	28.0	41.0
15 Países pequeños Latinoamérica	2.2%	-0.3%	1.3%	31.7	51.9
57 Países africanos	1.8%	-0.4%	1.1%	38.2	62.1

Fuente: Maddison (2010)

* Promedios ponderados

Esta divergencia entre el sur y el norte de América Central persiste aun cuando ejercemos control sobre los efectos de los años ochenta o la década perdida de desarrollo en América Latina. Como sus contrapartes de América Latina, la crisis de la deuda produjo un 3% de disminución de la tasa de crecimiento del PIB (Producto Interno Bruto) per cápita en Costa Rica en los años ochenta; en Panamá, la disminución fue aun más pequeña (2%). En la mayor parte del istmo, las tasas promedio de crecimiento anual caen por más de cuatro o cinco veces el promedio de la tasa latinoamericana (vea las tasas de las ocho economías más grandes y las quince economías más pequeñas de Latinoamérica en la Tabla número 1). En Nicaragua y Guatemala la disminución fue sustancialmente más grande. En Nicaragua, la guerra civil y la mala administración de la economía redujeron el ingreso per cápita casi a un 40% durante los años ochenta. En El Salvador y Guatemala, el PIB per cápita disminuyó en una quinta parte o un total del 20%.

Otra manera de interpretar estos resultados es comparando los niveles centroamericanos de desarrollo económico con las doce economías más importantes de Europa. Los porcentajes muestran que únicamente Costa Rica y Panamá han mantenido sus niveles con respecto al mundo desarrollado. Sus tasas de PIB per cápita se han mantenido en un tercio de la tasa de Europa Occidental. Todas las demás economías de la región han caído, en términos relativos, desde 1980 o 1990, aunque la tasa de disminución se ha reducido desde 1990. Para el año 2000, la mayoría del istmo poseía una tasa del PIB per cápita menor al 20% del promedio de Europa Occidental.

El costo de las tasas de bajo crecimiento no ha sido insignificante. En las actuales tasas de crecimiento (desde 1990), a la mayoría de estas economías les tomaría más de 40 años duplicar su PIB per cápita. Aunque a El Salvador y Guatemala les tomará menos de 40 años duplicar su ingreso por persona, a Honduras y Nicaragua les tomará más de 66 y 75 años, respectivamente, alcanzar el mismo objetivo. Tanto Costa Rica como Panamá pueden duplicar el PIB per cápita en 24 y 30 años, respectivamente, según sus tasas de crecimiento desde 1990. El número de años para duplicar el promedio de PIB per cápita podría haber sido menor si los regímenes autoritarios no se hubieran aferrado al poder. Sorprendentemente, Nicaragua sólo hubiera necesitado 23 años, y no 75, para duplicar su ingreso per cápita si hubiera continuado creciendo al ritmo anual que poseía entre 1950 y 1975. A excepción de Honduras, a las otras economías no les hubiera tomado más de 37 años duplicar su ingreso promedio.

Con todo lo deprimentes que resulten estas cifras, soy escéptico respecto a que la falta de crecimiento económico haya sido la causa principal de la decadencia política en la región, como se ha sostenido repetidamente en la economía política comparada (Bernhard *et al*, 001; Bueno de Mesquita *et al*, 2003; Przeworski *et al*, 2000). En primer lugar, la recesión económica siguió a las crisis políticas que se convirtieron en guerras civiles para finales de los años setenta (Lehoucq, 2012: 30-66). Fue la incapacidad del despotismo reaccionario para abrirse lo que condujo a la guerra civil y a la recesión económica o al colapso, aunque la caída de los términos de intercambio de la región en conjunto, por la crisis en la balanza de pagos (y las respuestas fallidas de estos choques externos) empeoraran la situación y fueran las principales causas de la década perdida en Costa Rica y Panamá. En segundo lugar, la política en El Salvador no ha sucumbido a la tentación autoritaria. Aunque un conflicto bélico interrumpió su trayectoria económica de preguerra, la violencia liquidó el despotismo reaccionario en ese país.

Tal vez sea el hundirse más profundamente en la pobreza, en lugar de la recesión en sí misma, lo que diluyó el compromiso con la democracia. En situaciones extremas, los ingresos pueden llegar a ser tan bajos que la autoridad del Estado colapse y marque el comienzo de un periodo de guerra civil (Bates, 2008). Si las transiciones desde sistemas autoritarios pueden ocurrir a partir de cualquier nivel de ingreso per cápita, es menos probable que estos procesos se consoliden como democracias estables en niveles inferiores de desarrollo (Przeworski, 2008). Recientes datos muestran que ese trabajo probablemente subestima la tasa en la cual las democracias jóvenes colapsan; regímenes democráticos o cuasi democráticos, que no hayan sobrevivido por 20 años, son mucho más propensos a quebrarse que regímenes similares que han tenido tramos de vida más largos, de hecho, tiene aproximadamente el 50% más de riesgo frente a la mitad de otros sistemas más viejos (Svolik, 2008). ¿Cuáles son los mecanismos que vinculan la pobreza con el decaimiento de un régimen supuestamente democrático?

Una respuesta es que los ciudadanos se desencantan con la democracia cuando sus ingresos caen. Que las tasas de participación electoral sean las más bajas en Honduras y Guatemala, dos de los sistemas políticos menos funcionales en el istmo, es consistente con esta línea de razonamiento. Nicaragua es una excepción a esta generalización, aunque su tasa de participación ha ido cayendo desde 1990. Similarmente, Mitchell A. Seligson y John A. Booth (2010: 133), en un ambicioso proyecto de opinión pública en América Central, notaron que Honduras era, en los años anteriores al derrocamiento de Zelaya, el país latinoamericano “con el nivel más alto de ciudadanos triplemente insatisfechos, con un relativamente bajo apoyo para la democracia, con un alto apoyo a los golpes de estado, métodos de confrontación política y

rebelión". La opinión pública guatemalteca sufre de un síndrome similar, que según Seligson y Booth crea un ambiente en el que los políticos se envalentonan pues no temen los costos de mantener a rivales (y votantes) rehenes de sus demandas. Si los votantes culpan a todos los políticos por la intransigencia de algunos, la rendición de cuentas, mecanismo clave para de una democracia de alta calidad, se fractura. Si la opinión pública no recompensa el comportamiento responsable, entonces los ciudadanos terminan consintiendo que los políticos continúen defendiendo sus intereses privados, o peor aún, que se abran canales para la corrupción y el extremismo.

La propia investigación de Booth y Seligson (2009), sin embargo, no permite concluir que la falta de crecimiento lesiona el apoyo popular a la democracia. Aunque la recesión lleva al descontento y a la actividad de protesta, esta investigación muestra que el declive económico no deteriora el apoyo a los valores democráticos y a sus instituciones. Los ciudadanos no renuncian a la democracia. Son las élites las que típicamente socaban la democracia. Fue la élite económica la que se benefició de cada país y la que apoyó, descaradamente, los viejos órdenes autoritarios. Son los miembros de la clase política los que han tomado las decisiones en varias repúblicas centroamericanas para inhibir la profundización de la democracia. ¿Por qué?

Una respuesta a esta pregunta, y otra explicación de la relación entre el empobrecimiento y el declive de un régimen, tienen que ver con los incentivos que encuentren los políticos para mantenerse en el poder. La resignación a convertirse en parte de la oposición, dentro de economías con pocas oportunidades generadoras de empleos, es una opción menos atractiva que elaborar maneras ingeniosas de quedarse en el poder. Estos son, presumiblemente, los cálculos que realizan los presidentes, lo que explica por qué en Honduras, el ejército, en asocio con la Corte Suprema y el Congreso, derrocaron al presidente Zelaya en 2009 cuando él manifestó su intención de postularse para la reelección consecutiva. Similares motivos explican por qué en Nicaragua, la fracción de los sandinistas afines a Ortega se unieron con el presidente Alemán y su parte de los liberales para levantar barreras a la entrada de nuevos partidos, a finales de los años noventa. A su regreso al poder, el presidente Ortega nombró magistrados afines a sus intereses en la Corte Suprema, para declarar inconstitucional la prohibición contra la reelección presidencial consecutiva.

5. CONCLUSIÓN

La destrucción del despotismo reaccionario fue el pasaje violento de la región hacia la modernidad, la cual costó la vida a más de 305.000 centroamericanos. Esto allanó el camino hacia la forma en que los ciudadanos eligen a sus gobernantes actualmente y puso fin a la violación sistemática de sus derechos de parte del Estado.

Este ensayo argumenta que los resultados de la apertura de los sistemas autoritarios han sido mixtos. Las prácticas políticas democráticas se han fortalecido en El Salvador y en Panamá y se han seguido desarrollando en Costa Rica; sin embargo, esas prácticas han colapsado o se han debilitado en Guatemala, Honduras y Nicaragua. Un argumento central de la economía política comparada sugiere que la falta de crecimiento económico lleva al quiebre de los regímenes (Bernhard *et al.*, 2001; Bueno de Mesquita *et al.* 2003; Przeworski *et al.*, 2000); el hecho de que tres de los cuatro sistemas políticos más pobres -Guatemala, Honduras y Nicaragua- han experimentado retrocesos, parece apoyar esa interpretación.

Desde mi lectura de la evidencia, empero, se debe tener cautela y no dar demasiado crédito a esa tesis por varias razones. En primer lugar, la guerra civil es mayormente responsable por el desplome económico ocurrido después de 1980, y la guerra fue producto de la incapacidad de las dictaduras de reformarse y permitir que la competencia democrática determine el acceso a los cargos de elección popular. En segundo lugar, puede ser que el deslizamiento hacia menores niveles de desarrollo económico (empobrecimiento), en lugar de la recesión, sea lo que impulse a las élites para volverse en contra de la democracia. La incapacidad de la mayoría de países centroamericanos para recuperarse de la carnicería inducida por la guerra, tuvo el efecto de hundirlos aún más en el atraso económico, situación en la cual los ingresos son bajos y los trabajos escasos. En estas condiciones, los grupos políticamente activos están, por lo tanto, más dispuestos a sacrificar la democratización porque el riesgo de perder acceso privilegiado al Estado es más alto. En tercer lugar, el sistema político de El Salvador se ha vuelto más democrático, a pesar de un rendimiento económico mucho menos que estelar. ¿Por qué?

Primero, la consolidación de la democracia en El Salvador deriva del desarrollo de un sistema partidario ampliamente representativo. Ambos -la derecha y la izquierda- regularmente atraen los votos de un gran número de ciudadanos, y en 2009, el FMLN, el partido de la antigua izquierda armada, ganó las elecciones presidenciales. La política costarricense también se estabilizó una vez que los calderonistas, quienes perdieron la guerra civil en 1948, fueron

autorizados a competir en las elecciones una década más tarde. Ninguna fuerza política mayor ha sido excluida de la organización de campañas electorales en Panamá, aun cuando ningún partido de izquierda ha conseguido cuestionar la hegemonía de los partidos de centro derecha. Segundo, los acuerdos de postguerra abolieron los ejércitos en esos países. Costa Rica, de hecho, se convirtió en el primer país en abolir su ejército, una decisión que los ganadores encontraron conveniente tras su breve guerra civil y que produjo enormes dividendos para el país (Bowman, 2002). Si en gran medida las guerras civiles han sido producto de la represión gubernamental, abolir los ejércitos o renovar las fuerzas de seguridad constituye una medida adecuada para, desde un inicio, reducir las posibilidades de añadir tensión y agravar las situaciones conflictivas. Finalmente, las tensiones entre los poderes del Estado no han profundizado conflictos porque -con la excepción parcial de Costa Rica- los ejecutivos logran afianzar coaliciones legislativas para aprobar sus proyectos de ley. Es un hecho significativo que los gobiernos han sido electos con mayorías en congreso, o bien han logrado afianzar coaliciones entre grandes partidos pro-gobierno con puñados de partidos pequeños.

Esto apunta a que el presidencialismo no ha contribuido a la consolidación democrática en el istmo, lo cual es una conclusión consistente con investigaciones comparadas de múltiples casos (Cheibub, 2007; Pérez Liñán, 2010). Cada situación de regresión autoritaria en Centroamérica ha sido precedida por un choque entre los poderes estatales. Los presidentes conservadores colisionaron con las asambleas dominadas por los sandinistas en Nicaragua hasta finales de 1990, cuando el partido Liberal y el FSLN confabularon para desactivar los controles del Poder Ejecutivo, fortaleciendo al Legislativo y estableciendo barreras que desestimularan la entrada de nuevos partidos a la contienda electoral. En Guatemala, un presidente con apenas una pequeña minoría de diputados trató de disolver el Congreso en 1993, antes de ser obligado a dejar su cargo y huir del país. Un ambicioso presidente en Honduras trató de reformar la Constitución para permitir su elección consecutiva, antes de ser derrocado en un golpe ejecutado por los militares y apoyado por la Corte Suprema y el Congreso. Cada confrontación lesionó la confianza necesaria para sostener el orden democrático, magnificando los intereses contrarios al reconocimiento del gobierno.

La reforma de los sistemas políticos centroamericanos explica por qué no ha habido, y es poco probable que haya, otro conflicto armado en el istmo. Una investigación realizada sobre la recurrencia de la guerra civil enfatiza que esta ocurre en situaciones políticas donde los gobiernos no pueden derrotar a los insurgentes o no pueden comprometerse creíblemente con un plan de paz (Walter, 2010). Ninguna de estas condiciones existe actualmente en Centroamérica,

aunque sus nuevos sistemas políticos han hecho poco para reducir la enorme brecha entre ricos y pobres (Lehoucq, 2012b). En El Salvador y Nicaragua, gobiernos y sus contrincantes armados firmaron acuerdos de paz que reemplazaron a dictaduras de preguerra por sistemas más competitivos. En Guatemala, el ejército derrotó al URNG a inicios de la década de 1980, y luego se suscribió un acuerdo, bajo mediación internacional, para el cese definitivo de las hostilidades en 1996. Aunque las instituciones democráticas se han deteriorado en Guatemala, Honduras y Nicaragua, los estados ya no tienen como objetivo exterminar a los disidentes. Las condiciones políticas que conducen a la guerra civil han cambiado.

LITERATURA CONSULTADA

- Alfaro Redondo, Ronald. 2007. "Inconsistencias en materia electoral del referéndum". In PEN (2007): 317-27.
- Anderson, Leslie E. 2006. "The Authoritarian Executive? Horizontal and Vertical Accountability in Nicaragua." *Latin American Politics & Society* 48.2 (Summer): 141-169.
- Anderson, Leslie E., and Lawrence C. Dodd. 2009. "Nicaragua: Progress amid Regress?" *Journal of Democracy* 20.3 (July): 153-167.
- Arias Calderón, Ricardo. 2000. "The Demilitarization of Public Security in Panama." *Small Wars and Insurgencies* 11.1 (Spring): 97-111.
- Artiga González, Álvaro. 2003. "Las elecciones del año 2003 y la difícil combinación institucional". *Estudios Centroamericanos* 653-4 (Marzo-Abril): 213-238.
- Artiga González, Álvaro. 2008. "Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá". Working Paper, III Informe del Estado de la Región. San José, Costa Rica: Estado de la Región. http://www.estadonacion.or.cr/images/stories/informes/ponencias_ca/Aspectos_politicos/Ponencias/INFORME2008/Ponencia_Artiga_elecciones_y_partidos_politicos.pdf, retrieved on February 27, 2011.
- Artiga González, Álvaro. 2009. "Las elecciones 2009 en perspectiva". *Estudios Centroamericanos* 64.719 (Enero-Marzo): 11-32.
- Artiga González, Álvaro. 2011a. "Reforma y contrarreforma electoral en El Salvador, 2010-2011". *Estudios Centroamericanos*, 66.724: 73-92.
- Artiga González, Álvaro. 2011b. "Crisis de gobernabilidad electoral". *Estudios Centroamericanos*, 66.725: 223-42.

- Azpuru, Dinorah. 2008. "The 2007 Presidential and Legislative Elections in Guatemala". *Electoral Studies*, 27.3 (March): 143-9.
- Azpuru, Dinorah. 2010. "The Saliency of Ideology: Fifteen Years of Presidential Elections in El Salvador". *Latin American Politics and Society* (Summer): 103-38.
- Azpuru, Dinorah, Ligia Blanco, Ricardo Córdova Macías, Nayelly Loya Marín, Carlos G. Ramos, and Adrián Zapata. 2007. *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto: un enfoque comparado entre Guatemala y el Salvador*. Guatemala: F & G Editores.
- Baloyra-Herp, Enrique A. 1983. "Reactionary Despotism in Central America". *Journal of Latin American Studies* 15.2 (November): 295-319.
- Bates, Robert H. 2008. *When Things Fell Apart: State Failure in Late-Century Africa*. New York: Cambridge University Press.
- Bernhard, Michael, Timothy Nordstrom, and Christopher Reenock. 2001. "Economic Performance, Institutional Intermediation, and Democratic Survival". *Journal of Politics* 63.3 (August): 775-803.
- Booth, John A., and Mitchell A. Seligson. 2009. *The Legitimacy Puzzle in Latin America*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Bowman, Kirk S. 2001. "¿Fue el Compromiso o Consenso de las elites lo que llevo a la consolidación democrática en Costa Rica? Evidencia de la década de 1950". *Revista de Historia* 41 (January-June): 500-536.
- Bowman, Kirk. 2002. *Militarization, Democracy and Development: The Perils of Praetorianism in Latin America*. University Park, PA: Penn State University Press.
- Bowman, Kirk, Fabrice Lehoucq, and James Mahoney. 2005. "Measuring Political Democracy: Case Expertise, Data Adequacy, and Central America". *Comparative Political Studies* 38.8 (October): 939-970.
- Bueno de Mesquita, Bruce, Alastair Smith, Randolph M. Siverson, and James D. Morrow. 2003. *The Logic of Political Survival*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Call, Charles T. 2002. "Assessing El Salvador's Transition from Civil War to Peace". In *Ending Civil Wars: The Implementation of Peace Agreements*, eds. Stephen John Stedman, Donald Rothchild, and Elizabeth M. Cousens. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 383-420.
- Casas-Zamora, Kevin. 2003. *Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá*. Cuadernos de CAPEL, n.º 48. San José, Costa Rica: Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

- Casas, Kevin and Daniel Zovatto. 2004. "El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana". In *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana*, eds. Diego Achard and Luis E. González. Washington, DC: IADB-IDEA-OAS, 231-86.
- Caumartin, Corinne. 2007. "Depoliticisation in the Reform of the Panamanian Security Apparatus". *Journal of Latin American Studies* 39.1 (February): 107-132.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Christian, Shirley. 1985. *Nicaragua: Revolution in the Family*. New York: Random House.
- Close, David. 1988. *Nicaragua: Politics, Economics, and Society*. New York: Pinter Publishers.
- Close, David. 2004. "President Bolaños Runs a Reverse, or How Arnaldo Alemán Wound Up in Prison". In *Undoing Democracy: The Politics of Electoral Caudillismo*, eds. David Close and Kalowatie Deonandan. Lanham, MD: Lexington Books, 167-182.
- Close, David. 1999. *Nicaragua: The Chamorro Years*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- CNDH (National Commission for the Protection of Human Rights in Honduras). 1994. *The Facts Speak for Themselves: Preliminary Report*. New York: Human Rights Watch/Americas, Center for Justice and International Law.
- Colburn, Forrest D. and Arturo Cruz S. 2012. "Personalism and Populism in Nicaragua". *Journal of Democracy*. 23.2 (April): 104-18.
- Collier, Paul. 2007. *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done About It*. Oxford: Oxford University Press.
- Dillon, Sam. 1991. *Comandos: The CIA and Nicaragua's Contra Rebels*. New York: H. Holt.
- Dye, David R., Jack Spence, and George Vickers. 2000. *Patchwork Democracy: Nicaraguan Politics Ten Years After the Fall*. Brookline, MA: Hemisphere Initiatives.
- España Nájera, Annabella. 2009. "Party Systems and Democracy after the Conflicts: El Salvador, Guatemala, and Nicaragua". unpub. Ph.D. Dissertation, University of Notre Dame.
- Fuentes K, Juan Alberto and Maynor Cabrera. 2006. "The Fiscal Covenant in Guatemala: Lessons Learned from the Negotiations". *CEPAL Review* 88: 145-157.
- García Montero, Mercedes. 2009. *Presidentes y parlamentos: ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Gurses, Mehmet, and T. David Mason. 2008. "Democracy Out of Anarchy: The Prospects for Post-Civil-War Democracy". *Social Science Quarterly* 89.2 (June): 315-336.
- Hoyt, Katherine. 2004. "Parties and Pacts in Contemporary Nicaragua". In *Undoing Democracy: The Politics of Electoral Caudillismo*, eds. David Close and Kalowatie Deonandan. Lanham, MD: Lexington Books, 17-42.
- Kim, Young Hun and Donna Bahry. 2008. "Interrupted Presidencies in Third Wave Democracies". *Journal of Politics*, 70.3 (July): 807-22.
- Lecayo, Antonio. 2005. *La difícil transición nicaraguense: En el gobierno con doña violeta*. Managua: Fundación Uno.
- Lehoucq, Fabrice. 1995a. "Institutional Change and Political Conflict: Evaluating Alternative Explanations of Electoral Reform in Costa Rica". *Electoral Studies* 14.1 (March): 23-45.
- Lehoucq, Fabrice. 1995b. "The Elections of the Century in El Salvador". *Electoral Studies*, 14.2 (June): 179-83.
- Lehoucq, Fabrice. 2000. "Institutionalizing Democracy: Constraint and Ambition in the Politics of Electoral Reform". *Comparative Politics* 32.4 (July): 459-77.
- Lehoucq, Fabrice. 2002. "Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization". *International Political Science Review* 23.1 (January): 29-46.
- Lehoucq, Fabrice. 2005. "Costa Rica: Paradise in Doubt". *Journal of Democracy* 16.3 (July): 140-154.
- Lehoucq, Fabrice. 2006. "Different Times, Different Demands". *Journal of Democracy* 17.2 (April): 165-167.
- Lehoucq, Fabrice. 2008. "Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica Democrática". In *Democracia estable, ¿alcanza? Análisis de la gobernabilidad en Costa Rica*, eds. Miguel Gutiérrez Saxe and Fernando Straface. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Estado de la Nación, 165-202.
- Lehoucq, Fabrice. 2010. "Political Competition, Constitutional Arrangements, and the Quality of Public Policies in Costa Rica". *Latin American Politics and Society* 52.4 (Winter): 53-77.
- Lehoucq, Fabrice. 2011. "The Third and Fourth Waves of Democracy". In *Routledge Handbook of Democratization*, ed. by Jeffrey Haynes, London: Routledge.
- Lehoucq, Fabrice. 2012a. *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization, and Underdevelopment*. New York: Cambridge University Press.

- Lehoucq, Fabrice. 2012b. "La economía política de la desigualdad en Centroamérica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 38 (2012): 79-108.
- Lehoucq, Fabrice, and David L. Wall. 2004. "Explaining Voter Turnout Rates in New Democracies: Guatemala". *Electoral Studies* 23.3 (September): 485-500.
- Lehoucq, Fabrice, and Iván Molina. 2002. *Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. New York: Cambridge University Press.
- Leogrande, William M. 1998. *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- Lobel, Jules. 1988. "The Meaning of Democracy: Representative and Participatory Democracy in the New Nicaraguan Constitution". *University of Pittsburgh Law Review* 49.3: 823-89.
- Luciak, Ilja A. 1995. *The Sandinista Legacy: Lessons from a Political Economy in Transition*. Gainesville, FL: University Press of Florida.
- McClearly, Rachel M. 1999. *Dictating Democracy: Guatemala and the End of Violent Revolution*. Gainesville, FL: University Press of Florida.
- Maddison, Angus. 2010. "Statistics on World Population, GDP and Per Capita GDP, 1-2008 AD (Horizontal file)". [http://www.ggdc.net /MADDISON/oriindex.htm](http://www.ggdc.net/MADDISON/oriindex.htm), retrieved on February 15, 2011.
- Martí i Puig, Salvador. 2008. "El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua?". *Política y Gobierno* 15.1 (1 semestre de 2008): 75-112.
- Martínez Barahona, Elena y Amelia Brenes Barahona. 2012. "Y volver, volver, volver...". Un análisis de los casos de intervención de las cortes supremas en la reelección presidencial en Centroamérica". *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 38 (2012): 109-36.
- Negretto, Gabriel. 2008. "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America". *British Journal of Political Science* 39.1 (January): 117-139.
- Ortega Hegg, Manuel. 2007. "Nicaragua 2006: el regreso del FSLN al poder". *Revista de Ciencia Política* 27: 205-219.
- Pastor, Robert A. 2002. *Not Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*. Boulder, CO: Westview Press.
- PEN (Proyecto del Estado de la Nación). 2001. *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, Costa Rica: Programa del Estado de la Nación.

- PEN (Programa del Estado de la Nación). 2007. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa del Estado de la Nación.
- PENR (Programa del Estado de la Nación - Región). 2011. *Estado de la región en desarrollo humano sostenible 2011*. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 2008. "Self-Enforcing Democracy". In *The Oxford Handbook of Political Economy*, eds. Barry R. Weingast and Donald A. Wittman. New York: Oxford University Press, 312-28.
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 2000. *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.
- Raventós Vorst, Ciska y otros. 2005. *El abstencionismo en Costa Rica ¿Quiénes y por qué no votan los ciudadanos en las elecciones nacionales?* San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica.
- Reding, Andrew. 1987. "Nicaragua's New Constitution". *World Policy Journal* 4:2 (Spring): 257-94.
- Robinson, William I. 1992. *A Faustian Bargain: U.S. Intervention in the Nicaraguan Elections and American Foreign Policy in the Post-Cold War Era*. Boulder, CO: Westview Press.
- Rosas, Guillermo. 2010. "Trust in Elections and the Institutional Design of Electoral Authorities: Evidence from Latin America". *Electoral Studies* 29.1 (March): 74-90.
- Ruhl, J. Mark. 1996. "Redefining Civil-Military Relations in Honduras". *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 38.1 (Spring): 33-66.
- Ruhl, J. Mark . 2003. "Civil-Military Relations in Post-Sandinista Nicaragua". *Armed Forces & Society* 30.1 (Fall): 117-139.
- Ruhl, J. Mark. 2005. "The Guatemalan Military since the Peace Accords: The Fate of Reform Under Arzú and Portillo". *Latin American Politics & Society* 47.1 (Spring): 55-85.
- Ruhl, J. Mark. 2010. "Honduras Unravels". *Journal of Democracy* 21.2 (April): 93-107.
- Saiegh, Sebastian M. 2011. *Ruling by Statute: How Uncertainty and Vote Buying Shape Lawmaking*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Salomón, Leticia. 1992. *Política y militares en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Centro de Documentación de Honduras, 1992
- Scranton, Margaret E. 2000. "Electoral Reform and the Institutionalization of the Electoral Tribunal in Post-Invasion Panama". In *Post-Invasion Panama: The Challenges of Democratization in the New World Order*, ed. Orlando J. Pérez, Landham, MD: Lexington Books, 101-24.
- Seligson, Mitchell A. 2002. "Trouble in Paradise? The Erosion of System Support in Costa Rica, 1978-1999". *Latin American Research Review* 37.1: 160-185.
- Seligson, Mitchell A. 2005. "Democracy on Ice: The Multiple Challenges of Guatemala's Peace Process." In *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*, eds. Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring. New York: Cambridge University Press, 202-234.
- Seligson, Mitchell A., and John A. Booth. 2010. "Crime, Hard Times, and Discontent". *Journal of Democracy* 21.2 (April): 123-135.
- Sobrado González, Luis Antonio. 2010. "Financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica". *Revista de Derecho Electoral*, 9.1: 1-44.
- Spalding, Rose J. 1999. "From Low-Intensity War to Low-Intensity Peace: The Nicaraguan Peace Process". In *Comparative Peace Processes in Latin America*, ed. Cynthia J. Arnson. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press, 31-64.
- Spence, Jack. 2004. *War and Peace in Central America: Comparing Transitions toward Democracy and Social Equity in Guatemala, El Salvador, and Nicaragua*. Brookline, MA: Hemisphere Initiatives.
- Spence, Jack, Mike Lanchin, and Geoff Thale. 2001. *From Elections to Earthquakes: Reform and Participation in Post-War El Salvador*. Cambridge, MA: Hemisphere Initiatives.
- Svolik, Milan. 2008. "Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation". *American Political Science Review* 102.2 (May): 153-168.
- Taylor-Robinson, Michelle M. 2007. "Presidential and Congressional Elections in Honduras, November 2005". *Electoral Studies*, 26.2 (June): 521-4.
- Toft, Monica Duffy. 2010. *Securing the Peace: The Durable Settlement of Civil Wars*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Torres-Rivas, Edelberto. 2011. *Revoluciones sin cambios revolucionarios: Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*. Guatemala: F&G Editores.

- Torres-Rivas, Edelberto. 2012. "The Limits of Peace and Democracy in Guatemala". *In the Wake of War: Democratization and Internal Armed Conflict in Latin America*, ed. Cynthia J. Arnson. Stanford, CA: Stanford University Press, 107-38.
- Vanden, Harry E., and Gary Prevost. 1993. *Democracy and Socialism in Sandinista Nicaragua*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Vargas-Cullell, Jorge. 2004. "Democracy and the Quality of Democracy: Empirical Findings and Methodological and Theoretical Issues Drawn from the Citizen Audit of the Quality of Democracy in Costa Rica". In *The Quality of Democracy: Theory and Applications*, eds. by Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell, and Osvaldo M. Iazzetta, Notre Dame, Ind.: University of Notre Dame Press.
- Walker, Thomas W. 2003. *Nicaragua: Living in the Shadow of the Eagle*. Boulder, CO: Westview Press.
- Walter, Barbara F. 2010. "Conflict Relapse and the Sustainability of Post-Conflict Peace". Background Paper, World Development Report 2011. <http://wdr2011.worldbank.org/conflict-relapse-and-sustainability-of-post-conflict-peace>, retrieved on 18 July 2011.
- Williams, Phillip J. and Knut Walter. 1997. *Militarization and Demilitarization in El Salvador's Transition to Democracy*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- Wolf, Sonja. 2009. "Subverting Democracy: Elite Rule and the Limits to Political Participation in Post-War El Salvador". *Journal of Latin American Studies* 41.3 (August): 429-465.

¿Reforma Política: Última Oportunidad? Ya No y Todavía No*

Constantino Urcuyo Fournier**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de junio de 2013.

Aprobación: 2 de julio de 2013.

Resumen: Se enfoca el proceso de deterioro de la participación de las instituciones políticas y de los políticos ante la ciudadanía, lo que evidencia un proceso de deslegitimación de estructuras, de actores y de agotamiento que se viene produciendo desde hace varios lustros y sin que se visualicen a corto plazo nuevas estructuras en el sistema político. El autor sistematiza la morfología del agotamiento e identifica las tendencias en que se puede apoyar la reforma la que según su criterio debe basarse en la ingeniería constitucional y apoyar el proceso de reforma política desde las tendencias de cambio que se expresan en el sistema político.

Palabras clave: Reforma política / Reforma del Estado / Situación política / Descontento político / Representación política / Ciudadanía / Reforma constitucional.

Abstract: The emphasis is on the deterioration of the participation of the political institutions and politicians before the citizenry, which shows a process of exhaustion, loss of legitimacy of institutions and actors. This process goes back a few decades and shows no sign, in the short term, of the emergence of new structures in the political system. The author systematizes the morphology of exhaustion and identifies the trends in which the reform can be based. The author believes that such reform should be based on constitutional engineering and should support the political reform process from the tendencies of change that are expressed in the political system.

Key Words: Political reform / State reform / Political situation / Political discontent / Political representation / Citizenry / Constitutional reform.

* Lección inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, dictada el 9 de abril de 2013.

** Abogado y sociólogo, costarricense, correo electrónico constant@racsa.co.cr. Director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo. Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Realizó estudios de Derecho de la Cooperación Internacional y Ciencias Políticas en la Universidad de Bordeaux, obtiene su doctorado en Sociología Política por la Universidad de París V, Sorbonne.

1. INTRODUCCIÓN

El creciente proceso de deterioro de la participación de las instituciones políticas y de los políticos ante la ciudadanía nos hablan de un agotamiento que se viene produciendo desde hace varios lustros. Los viejos arreglos institucionales YA NO funcionan, pero TODAVÍA NO surgen nuevas estructuras en el sistema político.

La deslegitimación de estructuras y de actores lleva a la búsqueda de fórmulas alternativas para la organización de la convivencia, caminos concretos y no abstractos.

En esta tarea, resulta importante la utilización de las herramientas del Derecho Comparado en estrecha asociación con las propias de la Política Comparada; es preciso acudir a la comparación normativa, pero también al análisis de casos concretos y al funcionamiento de los marcos normativos en su contexto histórico.

Las instituciones, entendidas como las reglas del juego, formales e informales que regulan el proceso político son muy importantes, no son meros adjetivos de la realidad social y económica.

La visión de ellas va más allá de su realidad normativa, más allá del texto escrito, es preciso verlas como frutos de decisiones políticas tomadas por actores sociales y con trayectorias históricas específicas. Surgen de la política (*politics*) no de una racionalidad abstracta y, a su vez, condicionan los procesos políticos concretos.

Es por ello que la necesaria ingeniería constitucional en que ha de apoyarse todo proceso de reforma política debe surgir de las tendencias de cambio que ya se expresan en nuestro sistema político.

Trataré en esta presentación de sintetizar la morfología del agotamiento, para luego identificar las tendencias en que se puede apoyar la reforma y comentar algunos de sus elementos centrales.

Mi posición es clara, sí a la reforma porque lo viejo se agotó y es necesario ayudar al nacimiento de lo nuevo que todavía no llega.

2. EROSIÓN, RUPTURA Y TRANSFORMACIÓN

El proceso político histórico concreto atraviesa una crisis. Esta tiene que ver con la inadecuación de la normativa que regula las relaciones políticas con su realidad concreta, pero también se vincula con las dificultades del funcionamiento del sistema político en la realidad concreta.

Se produce así una crisis de representación democrática que se define como:

“aquella situación en la que al nivel subjetivo de los ciudadanos no confían u otorgan legitimidad a los agentes de la representación democrática. Desde la perspectiva del comportamiento estos agentes tienden a apoyar a candidatos y partidos antisistema, volverse hacia partidos nuevos, cambiar de preferencias electorales con frecuencia o escoger el abstencionismo”¹.

Esto también tiene que ver con la aparición de nuevas demandas en el entorno social, con la transformación del sistema de partidos como proceso sociopolítico (del bipartidismo al multipartidismo); la crisis de representación entendida como problema de legitimidad y de opinión ciudadana sobre las instituciones políticas.

No estamos frente a un simple problema de inadecuación entre lo normativo y lo fáctico, sino también ante problemas en el funcionamiento de lo fáctico como es la *performance*, el desempeño de las instituciones políticas.

Consideraré, en primer lugar, los temas de la erosión de la legitimidad política, luego exploraré las posibilidades de una ruptura del proceso político, así como los escenarios de una ruptura cualitativa con el actual sistema político normativo, para seguir examinando los escenarios de aparición de democracias semicompetitivas tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político ideológico.

a. Descripción de la erosión: baja en la apreciación del sistema, líderes, partidos y gobierno

Las últimas encuestas, casi que unánimemente, señalan la baja adhesión que provocan los políticos, partidos y gobiernos. Adicionalmente, los sondeos han mostrado cómo la confianza

1 Mainwaring p.5.

y apoyo de los ciudadanos al régimen democrático como tal se ha venido deteriorando. Aunque no nos encontramos ante un rechazo sistémico total, lo cierto es que estos datos muestran la continua erosión de la legitimidad de las instituciones políticas.

Los episodios reiterados de oposición extraparlamentaria y de protesta social muestran también una cierta movilización antisistémica todavía no cristalizada en el arraigo sociopolítico del concepto de “democracia de la calle”.

b. Posibilidades de ruptura, la desaparición de la adhesión normativa

Esto podría llevar a pensar en la existencia de un horizonte de potencial ruptura con las instituciones y actores existentes, si la adhesión a la normatividad política actual desaparece.

A pesar del incremento en las acciones colectivas de protesta e inconformidad social, lo cierto es que han carecido de un elemento articulador que transforme la inconformidad en un claro movimiento de desafío al sistema. Lo anterior no obsta para que en situaciones futuras de crisis agudas, los diversos malestares actuales no puedan llegar a converger y trasciendan el marco de la protesta social para transformarse en un desafío político a las instituciones existentes.

c. La transformación revolucionaria, ¿a dónde están los petrodólares y los nuevos actores?

Sin embargo, la aparición de ese potencial sujeto sociopolítico de un nuevo actor con vocación de poder nacional y no solo sectorial no se puede otear en el horizonte.

No se pueden identificar fuerzas sociales vigorosas con esa proyección política, la **refundación del Estado** no ha sido planteada por ninguno de los inconformes de una manera estructural, más allá de los reclamos y propuestas en torno a políticas públicas específicas.

Por otra parte, la propuesta de un socialismo del siglo XXI en la Costa Rica actual carece del apoyo material que brindan los petrodólares en otros contextos, ¿cómo hacer sostenible una lucha revolucionaria contra la desigualdad sin cuantiosos recursos financieros?

d. Democracias semicompetitivas: dictadura en democracia y democracia de la calle

En este contexto de erosión de la legitimidad² y deterioro en la percepción de los logros del proceso político, han surgido voces, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político ideológico, que abogan por una superación de las instituciones representativas actuales y buscan la eficiencia tecnocrática (dictadura democrática) o la democracia directa de las masas.

Las primeras (dictadura democrática) han levantado las banderas de la antipolítica en nombre de la técnica, su esfuerzo es por dejar de lado a los partidos y transformar las instituciones de la democracia representativa (Asamblea Legislativa) en meras correas de transmisión de las recomendaciones de toda clase de expertos.

Las segundas (democracia directa de las masas) levantan los estandartes de la política antielitista y en nombre del pueblo abstracto del cual dicen ser sus intérpretes; aunque este no lo favorezcan en las urnas, llaman a destronar a la clase política por la vía de la participación en la protesta callejera, pero sin decir claramente cuál es el esquema macropolítico por el que luchan.

Ambos esquemas podrían llevar a la configuración de una democracia semicompetitiva, un proceso político en el que el acceso a las sedes del poder continuaría siendo regulado por las elecciones, pero donde la participación política estaría limitada por la supuesta sabiduría de los técnicos, en un caso, y la libertad personal estaría restringida por la acción de la multitud.

Al contemplar el panorama anterior, podemos afirmar que la erosión y pérdida de legitimidad de políticos e instituciones nos llevan a constatar la fragilidad de la adhesión normativa a la institucionalidad política, así como la comprobación del desfase entre promesas y logros.

Esa situación ha provocado desencanto, apatía y desilusión, así como profundas grietas en el funcionamiento de las instituciones políticas, aunque no la aparición de nuevos y fuertes actores antisistema.

2 Entendida esta como el reconocimiento del derecho a gobernar de los representantes, por parte de los gobernados.

La aparición de incipientes fórmulas antipolíticas es una expresión del malestar y descontento social que, a través de múltiples formas, una de las cuales es la desintegración del bipartidismo tradicional, han dicho **Ya No** a las instituciones y actores políticos que han gobernado en las últimas décadas.

¿Qué hacer ante este rechazo?

3. IMPORTANCIA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL SIN DESECHAR CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO DE LOS ACTORES

Los procesos antes descritos nos llevan a considerar la posibilidad de promover cambios institucionales y en el comportamiento de los principales actores sociopolíticos con miras a la construcción de nuevas estructuras políticas que den paso al necesario impulso transformador que se oculta tras el **Ya No** al sistema político tradicional.

Examinaré primero la importancia del cambio estructural para luego estudiar la relación entre legitimidad, estructura y resultados. A continuación consideraré la necesidad de incluir a los actores en la estrategia de cambio y concluiré con el señalamiento de algunas políticas públicas y cambios de la cultura política que podrían ser útiles para la estrategia transformadora.

a. La estructura condiciona el comportamiento

Para algunos la institucionalidad política no es más que textos legales escritos que tienen un carácter adjetivo; la institucionalidad política es una mera formalidad y los factores explicativos del comportamiento político deberían buscarse en una realidad sustantiva que reside en la sociedad y en la economía política.

Sin descartar este argumento *ad portas*, hay que señalar que las instituciones políticas tienen realidad sustantiva también. Las reglas del juego entre los actores políticos condicionan su conducta; todo actor político se siente constreñido por las reglas de la vida política aprobadas en el pasado y busca cambiarlas en el sentido que más conviene a sus ideas e intereses.

Desde luego que las hipótesis de la guerra civil y de la anarquía destrozan esta argumentación; posiciones que rechazamos aquí por dos razones. Ambas descartan las instituciones. Por otra parte, la primera porque el costo de la guerra interna es tan grande que

contradice la hipótesis de que la violencia es partera de la historia y termina alumbrando siempre un porvenir radiante. La segunda, por cuanto en la situación costarricense actual no hay actores que propongan estas hipótesis de transformación sociopolítica.

Si la opción actual es por la reforma en diversas variantes, tenemos que aceptar la premisa inicial, el cambio institucional puede producir alteraciones en el comportamiento de los actores y de los resultados que estos obtienen en el proceso político.

Identificar cambios en las reglas del juego que promuevan la inclusión, la participación y mejores resultados de las políticas públicas es el principal reto que enfrenta la sociedad costarricense en este momento.

b. Los resultados, la performance, condicionan la adhesión al sistema político

El desfase entre las promesas políticas y su concreción, bien consustancial a toda acción política, se ha venido incrementando en la percepción ciudadana, con evidente perjuicio para la promesa democrática en general y no solo para las promesas partidarias.

La vida democrática no implica la absoluta realización de sus ideales, sino un proceso continuo de aproximación a ellos. Sin embargo, cuando la percepción ciudadana capta lo contrario, cuando los ciudadanos avizoran alejamiento de los ideales democráticos, de la ideología de la constitución o cuando la acción política estatal concluye en pobres resultados, baja eficacia de la acción pública, la legitimidad política, el derecho que los gobernados otorgan a sus representantes para gobernar, se resiente profundamente.

Es claro que cambios en el diseño institucional, que no vayan acompañados de cumplimiento y de entrega de resultados, condicionarán débilmente la conducta de los actores sociopolíticos, no todo es diseño institucional, obras son amores y no buenas razones.

c. Los actores son importantes, ¿cómo lograr los acuerdos?

Si ya no se pueden hacer las cosas como antes, tanto en lo referente a las reglas del juego como en la conducta de los actores, ¿qué corresponde hacer ahora?

Lo primero sería tomar conciencia de que los cambios los hacen los actores políticos y sociales, que sin ellos la arquitectura de los expertos es vana.

Lo segundo es que los actores políticos deberían tener claro que la crisis del régimen político y de la política no se resuelve en el terreno electoral, las elecciones resuelven el problema de la sucesión política, aunque el debate que ellas suscitan puede ayudar a preparar el terreno para la reforma política.

Tercero, las posiciones maximalistas que pretenden cambiarlo todo no tienen cabida en un escenario de reforma. Con tantos actores involucrados, todos deben tener claro que se está ante un panorama de concesiones mutuas. El minimalismo, menos es más, es la regla.

Reformas graduales y estratégicas que tomen en cuenta el interés del mayor número de actores deberían ser el objetivo para que la reforma sea viable.

d. Un Pacto por Costa Rica: contenido

Recientemente, los mexicanos han acordado un pacto por México que tiene algunas de las características antes descritas. En este pacto se han involucrado todos los partidos al inicio de un nuevo periodo presidencial y avanza con dificultades, pero lo significativo es que en un país tan grande y con tantas dificultades en su proceso político, los actores hayan encontrado un mínimo común denominador para regular sus relaciones políticas.

e. Políticas públicas y diseño institucional

Como lo hemos señalado antes, sin un adecuado desempeño (eficacia) del sistema político, el diseño estructural de la democracia se queda sin legitimación; por esto, todo esfuerzo de cambio ha de ir acompañado de éxitos en la implementación de políticas públicas.

i. Políticas hacia la equidad; la transformación pacífica tiene precio social

La creciente desigualdad y el estancamiento en el combate contra la pobreza obligan a nuevas políticas redistributivas paralelas al crecimiento económico y en armonía con él. Los sectores que se han beneficiado con el crecimiento de los últimos años tienen que aceptar que la transformación del sistema político posee un precio y que este se llama aceleración del desarrollo social en las

zonas urbanas marginales, en las periferias rurales y en el amortiguamiento del deterioro de la situación de algunos sectores medios.

ii. *La inclusión política implica renuncia a la orientación antisistema*

Abrir el sistema político a nuevos actores sociales implica que algunos sectores tendrán que renunciar a orientaciones antisistema a cambio del desarrollo compartido que esbozamos en el apartado anterior.

iii. *El capitalismo sigue “vivito y coleando”, particularmente en China, principal beneficiaria de la globalización*

La idea de una economía centralmente planificada no perdura ni en la China, ahí el control político centralizado se ha unido con la utilización de las leyes del mercado en el concepto del socialismo de mercado. Internacionalmente, China ha sido uno de los principales beneficiarios de la globalización, de la ampliación del mercado planetario.

El capitalismo de mercado o de estado no tiene alternativa histórica tanto económica como política. La orientación anticapitalista, muy respetable en el terreno de las ideas, no es viable en el mundo contemporáneo, por lo que no debe transformarse en un obstáculo para alcanzar acuerdos inmediatos en beneficio de las grandes mayorías.

iv. *El Derecho a la escucha de las demandas sociales*

El derecho es a la vez un modo de estructuración del poder y el producto de esa estructuración, por eso, representa un papel en esta transformación. El discurso del derecho revela una posición política que el sistema jurídico, ligado al poder de Estado, reconoce y legitima, de ahí surge la posibilidad de una lectura y de una reconstrucción de lo político, estudiando el marco legal.

Igualmente, lo político nos puede suministrar ciertas claves sobre la evolución del derecho. Por estas razones, cambios en la estructuración del poder pasarán siempre por cambios en el derecho y no exclusivamente por cambios en el discurso político de los actores.

Aunque siempre existirá un desfase entre los poderes constituidos y las prácticas efectivas, lo cierto es que sin una reflexión jurídica sería imposible incorporar los cambios en los valores y prácticas de la colectividad a la legitimidad, pues al ser reconocidos por el derecho, se cargan de legitimidad, la norma es instituida y el valor es instituyente.

- v. *Papel conservador necesario, la ideología de la constitución, cambio profundo pero ordenado*

El derecho constitucional juega un papel conservador importante en la reforma política. La ideología de la constitución es el precipitado histórico de grandes principios acumulados luego de una larga e intensa lucha democrática de nuestro pueblo. A pesar de las limitaciones de nuestra evolución histórica, de ese **ya no** que escuchamos continuamente en la deliberación democrática, lo cierto es que esa trayectoria ha sido brillante en su respeto por la libertad política y los derechos personales.

Tenemos una historia valiosa reflejada en el capítulo de las garantías sociales que expresa nuestro compromiso histórico con la justicia social.

En medio de la pobreza regional, hemos logrado mantener el dinamismo económico y apartarnos del monocultivo, diversificando nuestras actividades productivas.

En el terreno del sufragio hemos sido capaces de garantizar su integridad y transparencia como pocos pueblos en el mundo.

Entender que ese legado debe ser preservado nos lleva a concebir una transformación ordenada de nuestro espacio político, aunque no dejemos de reconocer su carácter conflictivo. Se trata de asumir el conflicto de intereses para superarlo en la deliberación, no para que nos ahogue en la parálisis política.

- vi. *Escuchar al contexto con herramientas no normativas adecuadas*

Para superar el conflicto en una nueva síntesis es imperativo escuchar la realidad social con herramientas no normativas. El derecho constitucional y los actores políticos deben acudir al análisis histórico, a la ciencia política, la sociología y la economía política.

Los hechos sociales no pueden estudiarse solo desde el deber ser, es necesario identificar las tendencias y contratendencias fácticas que sirvan de apoyo a las transformaciones y a la nueva normatividad.

Esta facultad y las escuelas de derecho en general deben abrirse a un diálogo amplio con otras disciplinas y esto debe reflejarse en su currículo, si no el derecho se transforma en un ejercicio autorreferencial sin contacto con el contexto.

La reforma política es un proceso de doble vía entre la normatividad antigua, los hechos nuevos de la realidad social y la nueva normativa surgida de estos hechos para condicionarlos a su vez.

vii. *Nuevo diseño utilizando las herramientas normativas*

Como lo dije, el nuevo diseño institucional no puede apartarse de la lógica del discurso jurídico que viene de siglos, el discurso del derecho debe ser la vía para cristalizar los cambios que emergen de una dinámica social inédita.

viii. *Sin doctrinarismo, con el pragmatismo de la ingeniería, sin adhesión a la abstracción, con los pies en la situación y en los condicionamientos concretos*

Ideológicamente, la reforma política debe ser guiada con criterio pragmático. Es imposible deshacerse de teorías generales; visiones más amplias siempre guiarán las mejores prácticas transformadoras, lo que es imperativo evitar son las ideologías omnicomprensivas que explican todo, desde la comunidad primitiva hasta el fin de la historia. Lo importante es identificar tendencias y actores interesados en el cambio y, para ello, es necesaria una visión de la estructura social, pero el dogma ideológico que empuja los hechos “a patadas” dentro de la doctrina debe sustituirse por el análisis concreto de las situaciones determinadas con propuestas viables y claras.

ix. *Sin perder la visión del bosque, la mirada sistémica*

Sin teoría se pierde el rumbo, sin mirada global de la situación solo se logran remedios efímeros.

La reforma tiene que ser sistémica, aunque sin convocar a una constituyente, por la desconfianza que suscita en todos los actores.

x. *La vía es la política, no el partidismo ni la tecnocracia*

El diálogo y la deliberación política constituyen la vía para una reforma que toca la estructuración del poder. Ver la reforma desde la perspectiva electoral o desde la legitimidad del gobierno de turno le resta posibilidades de éxito.

Sin embargo, la gran mayoría de los actores deben percibir que la transformación los afectará positivamente en sus aspiraciones políticas, si no, el esfuerzo estará condenado al fracaso.

Un gran obstáculo es pensar que la reforma es asunto técnico de politólogos o de constitucionalistas, ambos grupos deben saber que pueden elaborar escenarios abstractos de reforma, pero que, en última instancia, la ingeniería constructiva corresponde a los actores político-sociales.

xi. *En el nombre del pueblo, los riesgos del populismo y de los iluminados*

El rechazo a la clase política tradicional puede llevar a la aparición de derivas populistas, en las que demagogos que se identifican con el pueblo pretendan

monopolizar su representación sin acudir a las urnas o utilizándolas para perpetuar su mandato. La antipolítica dirigida contra las elites es una forma de política rupturista, y cuando encuentra un iluminado que se postula como salvador, puede convencer a la gente desilusionada, susceptible de creer en cualquier cosa ante el “descreimiento” generalizado en la política y en los políticos.

Muchas veces estos populistas tratan de utilizar la reforma política para refundar los estados en direcciones no democráticas que irrespetan las libertades y concentran el poder en “hiperpresidencialismos” mediáticos.

Las necesidades ciudadanas costarricenses no requieren de un nuevo Estado, sino de su renovación con la inclusión de nuevos actores en la coalición gobernante.

El clamor populista por darle paso a un pueblo abstracto y no diferenciado es un obstáculo para la reforma política, pues bajo la bandera de la participación aniquila el pluralismo político e instaura regímenes democráticos semicompetitivos.

La reforma política debe realizarse en nombre de la ciudadanía democrática poseedora de derechos y deberes, lo que implica un llamado a una participación renovada en la vida de la ciudad, pero también implica el respeto y defensa de las libertades frente a los poderes.

La renovación debe realizarse a partir de proponer una nueva arquitectura que condicione el comportamiento de actores que han dicho **ya no** se puede continuar la ruta actual, pero que todavía no explicitan los caminos alternativos.

La búsqueda de estos nuevos caminos constituye la ruta de la reforma política urgente y necesaria.

4. NUEVA ARQUITECTURA

Así como los planos arquitectónicos deben hacerse realidad sobre un terreno material, la reforma política debe apoyarse en fenómenos político-sociales concretos.

El país ha cambiado profundamente en su economía (diversificación y globalización), así como en su estructura social (urbanización, educación) y en la cultura entendida como sistema de creencias y valores. Estos cambios tienen una influencia muy grande en la constitución real del país, en la percepción y realidad de las reglas del juego social.

La transformación de la estructuración social actual pasa por la inclusión de nuevos actores en el juego político, aceptando la realidad del multipartismo en un nuevo sistema electoral que permite construir mayorías y proteger los derechos de las minorías políticas.

La introducción de elementos parlamentarios facilita la vivencia del multipartidismo, pues introduce la corresponsabilidad y mecanismos que incentivan la formación de mayorías.

La judicialización de la política perjudica a políticos y jueces, por eso, se requieren urgentes cambios en el mecanismo de la consulta legislativa facultativa.

La “archipielaquización” de la administración pública centra los imperativos de la reforma administrativa en torno a rutas de mayor coordinación desde el gobierno central.

Examinaremos también la necesidad de que los caminos de la reforma sean graduales, estratégicos y pausados; orientados por pactos entre las fuerzas políticas y sociales, fundados en la inclusión y la libre deliberación.

Comentaré el tema de la gobernabilidad desde la perspectiva de la horizontalidad y la visión del Estado desde el principio de subsidiariedad.

a. La constitución real ha cambiado

Un nuevo paisaje político empieza a emerger de los restos del bipartidismo y de la sociedad tradicional; entre sus principales rasgos está el multipartidismo centrífugo que produce atomización en el parlamento y hasta incertidumbre en el Poder Judicial.

La protesta social creciente, fruto de la urbanización, la educación y el desarrollo de las telecomunicaciones es otra de las características del escenario de fondo de nuestro proceso sociopolítico.

Estos procesos nos hablan del agotamiento de las viejas estructuras y procesos, pero también de la aparición de realidades nuevas que, sin embargo, todavía no cristalizan en realidades estables y funcionales.

El multipartidismo nos habla de un nuevo sistema de partidos y la protesta de nuevas formas de participación política.

b. Abrir las ventanas: ingreso de nuevos actores al escenario político

Se han abierto las ventanas e ingresado nuevos actores como el PAC, PASE y Movimiento Libertario al proceso político, pero ninguno de ellos, o en alianza, se ha constituido como alternativa a la débil hegemonía liberacionista que trata de reconstituirse más allá del arismo.

La apertura no ha traído como consecuencia la constitución de un nuevo sistema, sino que ha implicado una desintegración continua del sistema anterior.

c. Aceptar la realidad del multipartidismo

El país se ve confrontado al imperativo de incorporar este vector al funcionamiento normal del sistema y no como factor de parálisis y de fragmentación.

El derrumbe del sistema de partidos no ha producido un sistema nuevo después del *Big Bang*³ de inicios de este siglo.

Los nuevos partidos no han tenido la experiencia de gobierno y su actitud no va más allá de la crítica a un régimen que desaparece.

Los nuevos opositores no se han mojado en el ejercicio del poder y su actitud denunciante carece de catalizadores positivos que los lleven al planteamiento de una alternativa programática, en gran parte por su diversidad ideológica y por el sectarismo de algunos.

Por su parte, el partido oficialista subsiste débilmente frente a la ausencia de mayorías legislativas y el agotamiento de su discurso originario. El PLN se revela incapaz de forjar alianzas que vayan más allá de la elección del directorio legislativo.

3 Implosión del sistema de partidos.

El surgimiento de un nuevo sistema de gobierno con democracia ampliada, generador de mayorías, representativo de los nuevos actores, acorde con una nueva cultura de participación y política crítica, depende del comportamiento de los actores, pero también de cambios en las reglas del proceso político.

d. Reformas parciales estratégicas

El ritmo y profundidad de las reformas es esencial en este proceso.

Es necesario construir confianza; la propuesta de una constitución es todo lo contrario de ello, por eso, es mejor identificar reformas parciales estratégicas y promoverlas gradualmente, pero desde una visión de conjunto.

e. Construir mayorías sin abandonar la representación de minorías

Hacer de la fragmentación una rutina es la mejor receta para la inestabilidad y potenciales crisis y rupturas políticas. Ningún sistema político puede funcionar sin mayorías, aunque estas sean fluctuantes. Empero el imperativo de las mayorías no debe hacernos olvidar que las minorías actuales o futuras no pueden quedar fuera del escenario si queremos preservar la democracia.

Solidificar el sistema multipartidista evitando la dispersión al infinito, como sería adoptar el sistema de las listas abiertas, es uno de los retos de nuestro tiempo.

Es necesario fortalecer los partidos y no eliminarlos; fortalecerlos no con inyecciones de ética, sino propiciando fuentes de financiamiento limpias y transparentes.

No se trata de escoger santos para la función política, sino de tener mecanismos que hagan a los partidos rendir cuentas y ser objetivamente responsables ante la ciudadanía.

f. Un nuevo sistema electoral

El cambio en el sistema de partidos pasa por uno en el sistema electoral; este cambio debe orientarse hacia el llamado sistema mixto que incorpora elementos de representación proporcional con factores de representación mayoritaria. Lista nacional más circunscripciones

electorales de tamaños por determinarse; así como diversas posibilidades en el número de escaños por circunscripción.

El sistema proporcional tiende a otorgar excesiva representación a las minorías, mientras que el mayoritario permite que los partidos más grandes hagan “mesa gallega”.

La lista nacional dará cuenta de la diversidad de las minorías, mientras que la arquitectura de las circunscripciones permitirá la expresión de las mayorías y de las diversidades regionales.

g. Elementos del parlamentarismo

La fragmentación parlamentaria demuestra claramente las insuficiencias del presidencialismo costarricense.

Hay sistemas de gobierno presidencialistas y parlamentarios, así como semipresidencialistas; sin embargo, no existen tipos ideales de estos regímenes, sino una gran cantidad de variantes y es en esa multiplicidad donde debemos encontrar nuestra fórmula. Con la introducción de algunos elementos del parlamentarismo en nuestro sistema de gobierno, se buscaría su mejor funcionamiento democrático.

¿Cuáles son esos elementos?

i. Moción de censura con consecuencias

La moción de censura ya existe, no es extraña a nuestras tradiciones políticas como algunos asustadizos han dicho. Permite sancionar políticamente a los jerarcas y no judicializar la política.

No produce inestabilidad, pues va acompañada del voto constructivo; mientras no haya un nuevo gobierno aprobado, continúa el existente.

La moción de censura es difícil de lograr, pues requiere de mayorías calificadas (2/3), por lo que no ocurre frecuentemente, pero sí permite salir de situaciones de bloqueo político.

ii. *Elecciones parlamentarias adelantadas*

Adelantar las elecciones parlamentarias desbloquearía situaciones de parálisis política. No es necesariamente un acto autoritario del Ejecutivo, pues conlleva el riesgo de empeorar su situación. Aun en el caso de perder elecciones el ejecutivo, la nueva situación implica la emergencia de una mayoría con mayor autoridad política.

iii. *Ratificación de los ministros o gabinete por parte el parlamento*

Este es un factor que propicia la formación de coaliciones y la incorporación de minorías parlamentarias a la tarea del Ejecutivo; de esa manera, otros actores se mojan en el proceso político y salen de la actitud opositora negativa para integrar sus propuestas al proceso y para que asuman las responsabilidades correspondientes. Tampoco es ajena al sistema presidencialista, pues es practicada por el presidencialismo de los EE.UU.

Estos mecanismos constituyen incentivos para la formación de mayorías que integren los resultados de una elección.

iv. *Alejar a la Sala Constitucional de la política inmediata*

El problema de la consulta facultativa de constitucionalidad no reside en el número de cuestionamientos, sino en la cercanía que estos propician entre el proceso partidario y las decisiones del tribunal constitucional que debería permanecer alejado de la política partidaria para centrarse en la gran política, la del Estado, es por ello que debe eliminarse esta consulta.

v. *Construir puentes entre el archipiélago institucional*

El aparato del Estado se ha burocratizado en el mal sentido del término, proliferación de instituciones, duplicidad de funciones, crecimiento desordenado, por lo que es necesario establecer mecanismos centralizados de planificación y coordinación de los entes descentralizados.

vi. *Incluir a los actores sociales en el proceso político de manera permanente*

La realidad democrática sobrepasa, aunque no elimina la importancia de la democracia representativa. Sin embargo, limitar la democracia al momento electoral es imposible ante un despertar político global, potenciado por el advenimiento de la sociedad de la información. La democracia participativa y deliberativa es una realidad sociológica en el periodo interelectoral y se manifiesta en el crecimiento de la movilización social.

Este fenómeno no puede ser ignorado so riesgo de adicionales pérdidas de legitimidad sistémica. Incorporar estas realidades a las reglas del juego de muy diversas maneras es un imperativo de las transformaciones institucionales. Una de las vías es la creación del Consejo Económico y Social, espacio que permitirá la expresión de las preocupaciones y demandas ciudadanas.

vii. *La viabilidad de la reforma está vinculada a la realización del Pacto por Costa Rica*

Los acuerdos entre las fuerzas políticas, fuera del marco de la lucha electoral y antes de entrar al proceso parlamentario, son urgentes antes del próximo gobierno.

En este pacto deben participar también las fuerzas sindicales, las iglesias y los medios de comunicación; estos sectores son actores políticos que deben ser reconocidos en el espacio público, aunque no participen en las elecciones.

viii. *La gobernabilidad es horizontal*

La concepción verticalista de la gobernabilidad debe ser descartada. Gobernar es más complejo, implica tener en cuenta de manera permanente la relación de doble vía que se establece entre Estado y sociedad civil, así como entre los diversos poderes del Estado.

Gobernabilidad no significa que el Poder Ejecutivo haga lo que le venga en gana. Existe la división de poderes, *checks and balances* como dicen los anglosajones o *separation des pouvoirs* como la llamaba Montesquieu.

Quienes pretenden darle carta blanca al Ejecutivo y llaman a esto gobernabilidad son herederos de la tradición caudillista o de nuevas inclinaciones autoritarias.

Gobernabilidad es admitir que sociedad y Estado deben coordinarse y dialogar para fijar el rumbo general de la nación y que el poder del presidente debe tener limitaciones institucionales.

ix. *Discusión estéril*

Desde hace muchos años veo como irrelevante la discusión sobre la ilegitimidad, legitimidad de la intervención estatal en la economía y en la regulación de diversos aspectos de la vida social.

Mientras el Estado sea democrático, su papel es legítimo, siempre que su intervención ocurra cuando los diversos niveles sociales se hayan mostrado incapaces de resolver los problemas.

El mercado es un mecanismo eficiente para asignar los recursos en la economía, su límite se encuentra en la democracia, en la ciudadanía organizada políticamente.

Lo importante es la discusión sobre las políticas públicas adecuadas para resolver los problemas concretos, si ellas se originan en un Estado y en una deliberación democráticas.

5. CONCLUSIONES

- El viejo régimen político está agotado (YA NO).
- TODAVÍA NO surge lo nuevo, aunque algunas tendencias señalan algunos elementos.
- Recientemente se han dado propuestas alternativas, fruto del agotamiento programático de los partidos.
- Hay que tener cuidado con las propuestas “omnicomprensivas” que detienen el proceso de cambio en nombre de la reforma integral.
- No hay transformación si esta no toma en cuenta las tendencias de cambio actuales.
- El cambio político es institucional, aunque ello no quiere decir que sea exclusivamente legal. Deben promoverse cambios en la cultura política y en el comportamiento de los principales actores.
- Los cambios en la conducta de los actores deben surgir de acuerdos previos al proceso legislativo utilizando el instrumento del diálogo y la deliberación.
- Debe institucionalizarse la tendencia multipartidista en el sistema electoral, sin esto la reforma política no es posible.
- Deben evitarse los trasplantes del derecho comparado, pero ciertas prácticas y diseños institucionales de otros regímenes pueden servir para la funcionalidad de nuestro sistema político.
- La rehabilitación de la política pasa por dejar atrás su judicialización.
- La reforma política implica también poner fin a la independencia de repúblicas burocráticas, enquistadas en el aparato de Estado.

- El fin de la reforma es asegurar la calidad de la democracia y la gobernabilidad. La gobernabilidad debe partir de una concepción desde la base y no de la imposición de las cúpulas.
- Ni ogro filantrópico ni dios mercado, estado subsidiario.
- Paciencia estratégica, clara visión del bosque y medidas viables en un marco de participación harán posible que el “ya no” abra las puertas de un nuevo escenario democrático que conserve lo mejor de nuestro pasado, evite dolorosas rupturas y nos permita continuar en una ruta ascendente.
- La reforma política es un camino difícil, requiere de osadía para ir más allá de lo dado. La timidez no es buena compañera de viaje. Sin embargo, también exige prudencia, pues libertades personales y garantías sociales son compañía necesaria para enfrentar los peligros del viaje.
- Sin reforma política las tendencias centrífugas de la dispersión partidaria, la atomización burocrática y la desafección política traerán aires de tormenta sobre nuestra trayectoria histórica.
- El cambio institucional participativo, deliberativo y enmarcado en ciertos cauces es la última oportunidad de salir de esta transición hacia una nueva configuración política, de dar un “ya no” profundo al pasado y buscar un futuro de progreso, justicia y bienestar.

Aportes
DESDE EL TSE

Claridad de las sentencias electorales como condición de accesibilidad: el caso costarricense*

Luis Antonio Sobrado González**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 28 de mayo de 2013.

Aprobación: 6 de junio de 2013.

Resumen: El presente ensayo postula que la claridad de las sentencias electorales es uno de los factores que condiciona su accesibilidad. Detalla los esfuerzos del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para divulgar -oportuna y eficazmente- sus fallos, así como para que estos resulten comprensibles para el común de las personas, de modo que se respete el derecho fundamental de acceso a información sobre asuntos de interés público y el principio de transparencia. El presente trabajo tiene como finalidad describir el proceso constitutivo del Área de Formación y Capacitación a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, a fin de recuperar las experiencias y lecciones aprendidas durante el período comprendido entre junio del 2011 y abril del 2013.

Palabras clave: Acceso a la justicia / Lenguaje claro / Principio de transparencia / Justicia electoral / Resoluciones electorales / Tribunales Electorales.

Abstract: This essay states that the clarity of electoral sentences is one of the factors that conditions their accessibility. It details the efforts of the Supreme Tribunal of Elections of Costa Rica to disseminate, in an accurate and timely manner, its resolutions in order to make them comprehensible for the population and to attain respect for the fundamental right to have access to information regarding matters of public interest and transparency. This work aims at describing the creation of the Area for the Formation and Training of Political Parties of IFED (Supreme Tribunal of Elections) in order to gather the experiences and lessons learned during the period between June 2011 and April 2013.

Key Words: Access to justice / Clear language / Principle of Transparency / Electoral justice / Electoral resolutions / Electoral Tribunals

* El presente ensayo toma como base la ponencia presentada por el autor en el "Coloquio Internacional sobre lenguaje claro", celebrado en México, Distrito Federal, el 22 de noviembre de 2012.

** Costarricense, abogado y notario, correo electrónico: lsobrado@tse.go.cr. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Magistrado propietario del Tribunal Supremo de Elecciones a partir de 1999. Actualmente es el presidente del organismo electoral costarricense y dirige su Revista de Derecho Electoral. Con anterioridad había ocupado otros cargos públicos en la Procuraduría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Tiene más de veinticinco años de ser profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Costa Rica y desde 1993 coordina la respectiva Cátedra de su Facultad de Derecho. Autor de los libros *La justicia electoral en Costa Rica* (San José: IJSA, 2005), *Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica* (San José: FLACSO, 2007) y de diversos artículos en revistas especializadas.

1. INTRODUCCIÓN

El presente ensayo procura compartir la manera en que el Tribunal Supremo de Elecciones costarricense (TSE) ha asumido el reto de tornar accesibles sus fallos, entendiendo que uno de los requisitos para ello es que sean comprensibles.

Para tal propósito, valga desde un inicio reconocer la obviedad de un asunto particular: las partes que intervienen en un proceso deben ser puestas en conocimiento de la sentencia y es por ello que son notificadas. No obstante, las sentencias también deben ser accesibles para terceros atendiendo -entre otras- a las siguientes razones:

- ❖ La prerrogativa de conocerlas se funda, en primer término, en el derecho fundamental de todas las personas a la información sobre asuntos de interés público.
- ❖ Del mismo modo, resulta una consecuencia ineludible del principio de transparencia y rendición de cuentas de la administración de justicia.
- ❖ El carácter de la jurisprudencia como fuente de Derecho también demanda que las personas puedan estar al tanto de los fallos que le dan origen. Es decir, su accesibilidad se presenta como corolario del principio de publicidad de las normas.

Ese imperativo de accesibilidad se acrecienta en el ámbito electoral porque, al igual que las sentencias constitucionales, las electorales tienen un mayor alcance e impacto social si se compara, por ejemplo, con las civiles que, en principio, solo interesan a las partes.

Además y en lo que a Costa Rica se refiere, el TSE tiene la facultad constitucional de interpretar, en forma exclusiva y obligatoria, las normas constitucionales y legales de la materia electoral¹. Esa facultad puede ejercitarse al margen de un proceso contencioso, ya sea por solicitud de un partido o inclusive de oficio. Por sus alcances *cuasilegislativos*, el Código Electoral prescribe que, además de notificarse a la agrupación política requirente, las sentencias interpretativas abstractas deben publicarse en el Diario Oficial y comunicarse a los partidos políticos en su conjunto. Asimismo, cuando el TSE lo estime pertinente también puede ordenar la publicación de aquellas resoluciones mediante las que emita opiniones consultivas².

1 Artículo 102, inciso 3), de la Constitución Política.

2 Al efecto puede revisarse el numeral 12 del Código Electoral en sus incisos c) y d). Asimismo, para un análisis más a fondo de la función cuasilegislativa del TSE costarricense puede consultarse: Sobrado González, Luis Antonio (2005). La justicia electoral en Costa Rica. San José: Editorial IJSA.

2. ACCESIBILIDAD *ON LINE* DE LAS SENTENCIAS ELECTORALES

La tecnología ha sido la herramienta fundamental de la que el TSE ha echado mano para hacer accesibles sus fallos electorales.

La utilización del sitio web institucional (www.tse.go.cr) ha sido particularmente importante para ese propósito al contar con los siguientes recursos:

- ❖ **Sentencias:** En el apartado “Jurisprudencia y Normativa” pueden consultarse las sentencias electorales. Una vez notificados los fallos y dentro de un corto plazo (uno o dos días como máximo), el texto completo de todos ellos se *cuelga* en internet en el enlace: http://www.tse.go.cr/normativa_jurisprudencia.htm.
- Digesto jurisprudencial:** En el mismo apartado del sitio web se inserta un “Digesto Jurisprudencial” que reúne las resoluciones electorales relevantes dictadas por el TSE y por la Sala Constitucional (http://www.tse.go.cr/resoluciones_relevantes.htm). Estas se clasifican en trece campos temáticos, que se escogieron siguiendo el modelo del *Sílabo para la enseñanza de la materia electoral*, y que en su momento fuera elaborado bajo el patrocinio del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Además, se ofrece un extracto de los hitos jurisprudenciales. Los más emblemáticos de ellos se comparten para ser incluidos en las bases latinoamericanas de jurisprudencia electoral (tanto la de CAPEL como la de la Organización de Estados Americanos [OEA]), las que se estructuran sobre la base de los mismos campos temáticos³.
- ❖ **Motor de búsqueda:** La web del TSE también dispone de un motor de búsqueda libre que permite al usuario ubicar fácilmente la información de su interés. Se trata de un ágil instrumento que puede utilizarse restringiendo la búsqueda al conjunto de las sentencias o focalizándola en las relevantes (http://www.tse.go.cr/juris/inicio_juris.html).
- ❖ **Revista de Derecho Electoral:** La *Revista de Derecho Electoral* es una publicación electrónica semestral con ocho años de existencia y que también se aloja en la web institucional: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>. Tras quince ediciones y con más de ciento sesenta artículos publicados, la revista ha propiciado un espacio de análisis y reflexión académica en relación con la jurisprudencia electoral.

3 La base de datos de jurisprudencia electoral latinoamericana de CAPEL puede consultarse en: <http://www.iidh.ed.cr/capel/jurisprudenciaelectoral/>; por su parte, la propia de la OEA se encuentra en el sitio web: <http://www.oas.org/es/sap/deco/jurisprudencia.asp>.

Estos recursos *on line* se complementan con el “Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa” que presta la Secretaría General del TSE y por cuyo intermedio los interesados pueden hacer consultas telefónicas, personales y por correo electrónico. También permite inscribirse en una lista de correo electrónico para recibir, periódicamente, las resoluciones relevantes que se vayan dictando⁴.

El siguiente cuadro testimonia el impacto que estas herramientas tecnológicas han tenido en orden a que la ciudadanía pueda acceder a los fallos electorales.

Cuadro 1. Acceso a la justicia electoral costarricense.

SENTENCIAS ELECTORALES COLGADAS EN LA WEB	TOTAL:	5.630
	Años:	1943-2012
	Colección completa:	A partir del año 2000
DIGESTO JURISPRUDENCIAL	TOTAL DE RESOLUCIONES CLASIFICADAS:	444
	Con extracto:	230
VISITAS AL SITIO WEB (DURANTE 2012)	TOTAL:	51.104
CONSULTAS (DURANTE 2012)	TOTAL:	380
	Correo electrónico:	265
	Telefónicas:	95
	Presenciales:	20
PERSONAS INSCRITAS EN LISTA DE CORREO	TOTAL:	147

Fuente: Elaboración propia con datos del Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa del TSE a noviembre del 2012

4 Los datos de contacto del Servicio de Información de Jurisprudencia y Normativa puede consultarse en: http://www.tse.go.cr/informacion_jurisprudencial.htm.

3. CLARIDAD DE LAS SENTENCIAS

La claridad de las sentencias electorales representa, sin lugar a dudas, una condición adicional de accesibilidad. Es decir, no basta con que los fallos emanados de una autoridad jurisdiccional estén disponibles sino que, además, deben ser comprensibles.

Se trata de una cuestión de equilibrio, en el sentido de procurar que las sentencias sean adecuadamente motivadas pero que, al mismo tiempo, puedan ser entendidas por los justiciables y la ciudadanía a la cual sirven los jueces.

Aunque la exigencia de fundamentar jurídicamente los fallos impide redactarlos en lenguaje vulgar, estos deben ser propuestos y estructurados pensando en el común de los ciudadanos –el “auditorio universal”, en palabras de Perelman (1994)–. Imperativo que, en Costa Rica, se refuerza ante la decisión legislativa de no exigir patrocinio letrado para litigar ante la jurisdicción electoral –en aras de favorecer el disfrute del derecho a una tutela jurisdiccional efectiva–.

El TSE, en armonía con lo anterior, se rige por directrices concretas que ha adoptado para facilitar la cabal comprensión de sus resoluciones. Pese a que no son el resultado de un plan estructurado, expresan una filosofía jurisdiccional que lo distingue de la justicia ordinaria.

Dentro de esas directrices, destacan las siguientes:

- a) *Procurar que las resoluciones sean de corta extensión:* El interés del TSE ha sido, desde años atrás, revertir aquella tradición casacionista de construir fallos intrincados y extensos en demasía fruto de desarrollos reiterativos, largas transcripciones y sobrexposición de argumentos no esenciales, todo lo cual, evidentemente, dificulta entenderlos. En este sentido la consigna institucional es que la calidad de los pronunciamientos no se mide por su peso, sino por la capacidad de síntesis de su autor. A título de ejemplo, considérese que las sentencias dictadas por el TSE en el 2011 resolviendo recursos de amparo electoral tuvieron, en promedio, una dimensión de siete páginas (a doble espacio, letra arial y tamaño doce), lo que corresponde a mil quinientas palabras, aproximadamente.
- b) *Rehuir, en la medida de lo posible, la citación de doctrina:* La transcripción de las opiniones de autores especializados en los fallos del TSE es excepcional. Se ha considerado que omitir la citación doctrinaria facilita la exposición de los

criterios jurídicos, contribuye a reducir el tamaño de los pronunciamientos y los dota de mayor claridad.

- c) *Preferir el uso de lenguaje claro y sencillo*: La inteligibilidad de los fallos también se busca reduciendo la utilización de vocablos técnico-legales los que, como bien afirma Castellón Alcalá (2000), deben “prodigarse con mesura” para no conspirar contra la “validez comunicativa” de las sentencias.
- d) *Dosificar la utilización del “lenguaje inclusivo”*: Actualmente son muchos los que abogan por utilizar formulaciones lingüísticas que visibilicen la condición femenina. No obstante que esto es, sin duda, lo *políticamente correcto*, tiende a producir un discurso complejo, cansino y que oscurece su comprensión. El dilema parece resolverse, en las sentencias electorales, con una consideración no fanatizada del lenguaje inclusivo. Es decir, se denota en ellas un uso moderado de este, de suerte que se muestra sensibilidad respecto de la *cuestión de género*, pero sin traicionar con ello la claridad expositiva.
- e) *Redactar con claridad*: La sencillez del lenguaje debe, a juicio del TSE, acompañarse de una redacción clara de las resoluciones jurisdiccionales. Solo así estas resultan entendibles para el ciudadano común. Por tal razón, hemos puesto énfasis en la necesidad de utilizar frases cortas, presentar una correcta ilación de las ideas, evitar las argumentaciones reiterativas, etc. También se ha prestado atención a la adecuada formación de los *letrados* o *proyectistas*, para quienes se organizan periódicamente actividades de capacitación sobre temas generales de redacción y estilo, como también sobre la estructuración lógica y congruente de las sentencias.

Estas directrices procuran concretar lo que, en otras latitudes, se conoce como el “derecho a comprender”. En esta línea, el Ministerio de Justicia del Gobierno de España, por intermedio de su Comisión de modernización del lenguaje jurídico, sostiene expresamente que “La modernización de la justicia va más allá del uso intensivo de las nuevas tecnologías y de la mejora del modelo de gestión de los recursos públicos. Una justicia moderna es una justicia que la ciudadanía es capaz de comprender”.

Según lo hacen ver los estudios y trabajos de campo encomendados por la citada Comisión a un grupo de filólogos de reconocido prestigio, bajo la supervisión de la Real Academia de la Lengua Española, existe un conjunto de prácticas asentadas que dificultan la comprensión, así como algunas reiteradas incorrecciones sintácticas y gramaticales en la expresión, tanto oral como escrita, de los profesionales del Derecho.

La Comisión insiste –de cara a una mejora en la claridad del lenguaje jurídico– en el compromiso por depurar esas prácticas que cabe esperar, tanto de parte de esos profesionales, como de las propias instituciones implicadas. Adicionalmente, dado que la ciudadanía percibe el estado de la justicia a través de los medios de comunicación, la Comisión sostiene que el uso del lenguaje jurídico en los medios también debe ser objeto de revisión. Sin entrar a pormenorizar las importantes recomendaciones que formula la Comisión, es oportuno destacar la relativa al papel que deben asumir los profesionales de la comunicación en la “traducción” del lenguaje utilizado por los juristas, al tiempo que se recuerda a la judicatura la necesidad de promover la formación especializada de los periodistas en aras de una adecuada utilización del lenguaje jurídico.

4. CONCLUSIÓN

Las anteriores son algunas de las iniciativas puestas en práctica por el TSE para favorecer la comprensión de sus sentencias.

En este ámbito, ha de reconocerse que las oportunidades de mejora son constantes y su debida atención, por tanto, también debe serlo; más si se tiene en cuenta que la administración de justicia está, y siempre deberá estar, al servicio de la ciudadanía.

Un juez con vocación democrática es una persona que demuestra su empatía con la gente cuyas controversias resuelve. Ello debe traducirse en sentencias accesibles lo que comporta necesariamente que sean susceptibles de ser comprendidas por la persona común y no solo por los sacerdotes de la legalidad.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTELLÓN ALCALÁ, Heraclita (2000). *El lenguaje administrativo. Formas y usos*. Granada: Editorial La vela.

CALVO, José (1996). *Derecho y narración*. Barcelona: Editorial Ariel.

CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley n.º 8765 del 19 de agosto del 2009, publicada en el Alcance n.º 37 al Diario Oficial La Gaceta n.º 171 del 2 de septiembre del 2009.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2005). San José: Editorial Investigaciones Jurídicas.

INFORME DE LA COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN DEL LENGUAJE JURÍDICO (2011). Madrid: Ministerio de Justicia, Gobierno de España.

LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Ley n.º 7135 del 11 de octubre de 1989, publicada en el Alcance n.º 34 del Diario Oficial La Gaceta n.º 198 del 19 de octubre de 1989.

MONTOLÍO DURÁN, Estrella (Dir.) (s/f). *Estudio de campo: Lenguaje escrito. Comisión para la modernización del lenguaje jurídico*. Madrid: Ministerio de Justicia, Gobierno de España.

NIETO, Alejandro (2002). *Balada de la Justicia y la Ley*. Madrid: Trotta.

NIETO, Alejandro (2007). *Crítica de la razón jurídica*. Madrid: Trotta.

PERELMAN, Ch. y OLBRECHTS-TYTECA, L. (1994). *Tratado de la argumentación. La nueva retórica*. Madrid: Editorial Gredos.

SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio (2005). *La justicia electoral en Costa Rica*. San José: Editorial IJSA.

Una década de la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM)

Eugenia Ma. Zamora Chavarría*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2013.

Aprobación: 20 de junio de 2013.

Resumen: El documento de identidad de las personas difiere de su derecho a la identidad, propiamente dicho; uno y otro se encuentran estrechamente relacionados y el primero tiene la virtud de acreditar, de una manera inmediata y directa, frente a la comunidad, al segundo. Este artículo ofrece una serie de reflexiones alrededor del derecho al nombre y al concepto de identidad. Se centra en el documento denominado Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años, conocida popularmente como la Ley TIM y repasa lo actuado por el Tribunal en relación con este documento.

Palabras clave: Tarjeta de identificación de menores / Documento de identificación / Identidad personal / Derecho al nombre / Niñez / Niños / Niñas / Adolescentes / Derechos de los menores / Derechos del niño / Registro Civil / Tribunal Supremo de Elecciones.

Abstract: The Identification Card of the people differs from their right to identity in itself; both are closely related and the first one validates, directly and immediately, before the community, the second one. This article offers a series of reflections surrounding the right to have a name and the concept of identity. The focus of the article is the ID Card for minors from 12 to 18, which is known as TIM and the article reviews the work of the TSE in regard to this document.

Key Words: Child Identification Card / Identification card / personal identity / Childhood / children / Teenagers / Rights of Minors / Rights of Children / Civil registry / Supreme Tribunal of Elections.

* Costarricense, abogada y notaria, correo ezamora@tse.to.cr. Magistrada Vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Electa por concurso Magistrada del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), por la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, para el periodo setiembre 2005-mayo 2011, habiendo sido reelegida para el periodo mayo 2011-mayo 2017, siendo actualmente su Vicepresidenta (2009-2013). Coordinó la Comisión de Género del TSE (2005-2010), que preparó la *Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género*, aprobada por el TSE en 2008. Licenciada en Derecho-Área de Derecho Público (1982); Notaria Pública (1985) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y es *Magistri in Legibus* (L.M.) de la Escuela de Leyes de la Universidad de Harvard (1983). Ha escrito diversos artículos en revistas especializadas sobre Derechos de la Infancia y Derechos Políticos de las Mujeres. Co-redactora de los proyectos de Ley de la Defensoría de los Habitantes (1985), Ley de Igualdad Real de la Mujer (1988) y Ley de la Jurisdicción Constitucional (1988). Encargada Asociada de Protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR) oficina de México (1983-84), Viceministra de Justicia y Gracia del gobierno de Costa Rica (1986-87) y Directora General del Instituto Interamericano del Niño, organismo especializado de la OEA, con sede en Uruguay (1988-1996).

1. INTRODUCCIÓN

El 13 de julio de 2011, en el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), celebramos una década de estar emitiendo la llamada Tarjeta de Identidad de Menores, conocida popularmente como la TIM. Por esta razón, hemos considerado necesarias algunas reflexiones alrededor del derecho al nombre y al concepto de identidad, así como repasar lo actuado por el Tribunal en relación con este documento.

En un mundo de permanentes cambios, transformaciones y avances normativos, la sociedad costarricense ha sido actora y se ha colocado a la vanguardia de la defensa de los derechos humanos en general y, en particular, de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes quienes, durante siglos, estuvieron en su gran mayoría expuestos a abusos, invisibilidad, explotación laboral y sexual, analfabetismo y muchas otras violaciones¹.

Cuando en 1937 Jorge Amado escribió *Capitanes de la Arena*, no podíamos imaginar que, en la década de los setenta, algunas de las dictaduras de América Latina iban a recurrir al expediente de desaparecer niños que, al momento de su nacimiento, eran despojados del derecho a su identidad así como a saber quiénes eran sus padres, se alteraba su registro civil y, además, en algunos casos, eran dados en *adopción* ilegítima y espuria².

Tampoco se podía avizorar que en la década perdida como llamó el BID a la década de los años ochenta -en virtud de la crisis económica que afectó a la región y que redujo, principalmente, la inversión en programas sociales y golpeó, así, a las familias más pobres de América Latina, y dentro de ellas a los más pequeños- la cara urbana de este subcontinente sería la de los niños y las niñas de la calle.

A esto se suman hoy el flagelo de las adopciones ilegales hacia otros países y continentes, la trata de personas menores de edad, la explotación sexual infantil, el asesinato de adolescentes o, en general, la situación de pobreza en la que viven y nacen los niños en la región, entre muchas otras violaciones³.

1 Instituto Interamericano del NIÑO (OEA): "Situación de la niñez en las Américas" (AG/doc.3217/95), Informe presentado ante la Asamblea General de la OEA, Montevideo, Uruguay, 1995.

2 Zamora Chavarría, Eugenia María. *The precarious situation of Latin America's children*. En: NACLA Report, v. 27, n.º 6, Washington DC, EEUU, mayo-junio 1994.

3 *Ibid.*

En estas condiciones, la existencia de un registro civil que cubra toda la población representa, más bien, un peligro para grupos ilegales que, basados en la inexistencia o alteración de registros civiles, lucren con la vida e identidad de las personas menores de edad.

Si bien el documento de identidad de las personas difiere de su derecho a la identidad, propiamente dicho; uno y otro se encuentran estrechamente relacionados y el primero tiene la virtud de acreditar, de una manera inmediata y directa frente a la comunidad, al segundo. *Si el sujeto de derecho, como unidad de la vida jurídica y social, ha de ser individualizado (CASTAN)⁴, autores costarricenses señalan que esa individualización se logra principalmente mediante la atribución de un nombre, el cual se ha definido como: elemento configurador del estado civil y principal factor de identificación⁵.*

Como sabemos, **Identidad** es una palabra de origen latino (*identitas*) que permite hacer referencia al **conjunto de rasgos propios** de un sujeto o de una **comunidad**. Ese conjunto diferencia a un individuo o a un grupo de los demás. La identidad también está vinculada a la **conciencia** que una persona tiene sobre sí misma⁶.

El derecho a la identidad de todo ser humano conlleva, esencialmente, la idea de que la persona sea identificada plenamente dentro de un grupo social, nacional, familiar e incluso étnico; identificación que, a su vez, lo caracteriza y lo hace único así como sujeto de una gran diversidad de relaciones jurídicas que implican deberes y derechos⁷.

La identidad filiatoria, a su vez, consiste en el derecho de toda persona a conocer sus orígenes biológicos, a pertenecer a una determinada familia y a contar con el registro legal correspondiente.

4 Bou, Zetty y Pérez, Víctor: *Los valores fundamentales de la personalidad y sus medios de tutela*, en: Pérez Vargas: *Derecho Privado*, Editorial Publitéx, San José Costa Rica, 1988, p.95

5 *Ibid* Bou y Vargas, p.95

6 Definición de identidad nacional - *Qué es, Significado y Concepto* <http://definicion.de/identidadnacional/#ixzz2UVtXIXyu>

7 Flores, Lony: *Identidad de las Personas*, Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Carabobo, Venezuela, junio 10, 2001, citando la SCTSJ El 14 de agosto 2008, con ponencia de la Magistrada LUISA ESTELLA MORALES LAMUÑO, al referirse al Derecho a la Identidad.

La Convención de los Derechos del Niño hace mención de este derecho y ordena inclusive que, en el caso de que un niño se vea privado de alguno de los elementos de su identidad, estos le deberán ser restablecidos inmediatamente⁸.

Por lo anterior, el Estado está obligado, tanto nacional como internacionalmente -por la vía de diversos instrumentos jurídicos internacionales de derechos humanos- a garantizar el respeto y resguardo del derecho a la identidad como implícito al desarrollo del ser humano dentro de la sociedad y como elemento definidor de su conducta y desarrollo individual⁹. En efecto, así lo establecen, por ejemplo, el artículo 19 de la Convención Americana de los Derechos Humanos el 24.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Principio 3.º de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Convención Mundial de los Derechos del Niño.

La identidad, además, tiene importantes consecuencias jurídicas; en primer lugar debido al interés de la propia persona de afirmarse como una persona determinada, individual, de modo que no se le confunda con ninguna otra. Por otra parte, los terceros, incluido el Estado, tienen interés en poder precisar la identidad de cada persona, con el fin de determinar si es o no la titular de los derechos que pretende o de los deberes que se le exigen.

La identidad se expresa a través de los llamados datos de identidad o signos distintivos, y el principal de ellos es el nombre civil. El derecho al nombre se ubica, más allá de las discusiones conceptuales que al respecto sostiene la doctrina, dentro de los llamados derechos de la personalidad a los que autores costarricenses, por ejemplo, prefieren denominar *valores fundamentales de la personalidad*. En el caso costarricense, no es hasta 1973 cuando se introduce un articulado específico, dentro del Código Civil, que tutela los derechos de la personalidad¹⁰.

Los mismos autores, en lo que denominan la búsqueda de un denominador común para los derechos de la personalidad, reiteran la posición doctrinaria general, en el sentido de que se trata de derechos originarios o innatos; que son derechos subjetivos de carácter privado; son derechos irrenunciables, intrasmisibles e imprescriptibles y, finalmente, extrapatrimoniales¹¹.

8 Cárdenas Briseño, María Erika: El derecho a la identidad filiatoria y el procedimiento legal para la investigación de la paternidad de menores en Baja California. Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali, Baja California, México.

9 Ibid Flores, Lony.

10 Ibid, Bou y Vargas, p. 80

11 Ibid, pp. 85-89.

Otros autores, de la misma manera, indican que el derecho a la identidad interesa al orden público, razón por la cual es indisponible e imprescriptible; que es necesario porque todas las personas deben tener y usar un nombre civil compuesto por lo menos de un nombre de pila y un apellido; es indisponible, pues la voluntad de los particulares no puede crear, modificar, transmitir ni extinguir su nombre, salvo en la medida en que la ley confiera esa intervención y, es absoluto, pues impone a todos la obligación de abstenerse de usar indebidamente el nombre de otra persona¹².

Como lo expresan autores argentinos¹³, *los derechos de la personalidad, que constituyeron una categoría desconocida en los ordenamientos jurídicos antiguos, son hoy una conquista de la ciencia jurídica del último siglo* (MESSINEO)¹⁴.

Señalan, a su vez, que la identidad personal es todo aquello que hace que cada cual sea *uno mismo* y no *otro*; citando al jurista peruano Fernández Sessarego quien, además, la define como el conjunto de atributos y características que permite individualizar a la persona en sociedad, agregando el autor que ese plexo de características de la personalidad de cada cual se proyecta hacia el mundo exterior y permite a los demás conocer a la persona, a *cierta persona*, en su *mismidad*, en lo que ella es en cuanto particular y específico ser humano¹⁵.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos expresa, en su artículo 6.º: *Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica*, concepto que se reitera en el artículo 3.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), así como en su artículo 18: *Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de alguno de ellos*.

En suma, la identidad constituye la síntesis suprema que hace único a cada individuo; desde su composición genética y su materialización física como persona humana visible, hasta

12 *Ibid*, cita 8.

13 Cabrera, Delma B. y Codeglia, Luis María: *Responsabilidad por violación del derecho a la identidad*, en: Lexis N° 1009/001547 López Cabana, Roberto M. (dir.) Alterini, Atilio A. (dir.) LexisNexis Abeledo Perrot, en: **LA RESPONSABILIDAD** (HOMENAJE AL PROFESOR DOCTOR ISIDORO H. GOLDENBERG), Buenos Aires, Argentina.

14 *Ibid*, cita de los autores n.º 141.

15 *Ibid*, cita de los autores n.º 143.

los rasgos que le son propios en la vida de relación: su particular modo de pensar y sentir, sus creencias, sus aptitudes distintivas¹⁶.

En esta tesitura nuestro país aprobó la Ley N.º 7688 por la cual se creó la Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho **Años, conocida popularmente como la Ley TIM**¹⁷.

Téngase en cuenta que la Convención de los Derechos del Niño fue aprobada, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el año 1989, ratificada por Costa Rica el 18 de julio de 1990¹⁸. Esta Convención, entendida como instrumento jurídico internacional de Derechos Humanos, reconoce a las personas menores de edad su derecho a la identidad, es decir, explícitamente convierte a la identidad en *un bien protegido*¹⁹ al señalar en su artículo 8.º, como un derecho humano universal el derecho a la personalidad e identidad de las personas menores de edad:

1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas (...).

Ese derecho también debe analizarse en armonía con el artículo 1.º (principios de participación social y comunitaria), el artículo 5.º (determinación del interés superior del niño que comprende la condición de sujeto de derechos y responsabilidades), el artículo 56 (derecho a la educación) y con los otros derechos de la citada convención que, a partir del documento de identidad, facilitan a la persona menor de edad el acceso a la salud, al trabajo formal y a los programas sociales.

Posteriormente y, en cumplimiento directo de esa convención, la Asamblea Legislativa emitió el Código de la Niñez y la Adolescencia²⁰ que, en su artículo 23, dice:

16 *Ibid.*

17 La Gaceta n.º 172 del 8 de setiembre de 1997.

18 Ley n.º 7184. *Convención de la Niñez y de la Adolescencia*. Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 09 de agosto de 1990.

19 *Ibid.*, cita 15.

20 Ley n.º 7739. *Código de la Niñez y de la Adolescencia*. Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 26 de febrero de 1998.

Derecho a la identidad. *Las personas menores de edad tendrán derecho a un nombre, una nacionalidad y un documento de identidad costeados por el Estado y expedidos por el Registro Civil. El Patronato Nacional de la Infancia les prestará la asistencia y protección adecuadas, cuando hayan sido privados ilegalmente de algún atributo de su identidad.*

Es después de esta ley que se promulga la Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años que entraría a regir un año después de las elecciones nacionales de febrero de 1998, es decir, en febrero de 1999, ya que su artículo 4.º así lo disponía; como también disponía que el Poder Ejecutivo la reglamentaría dentro de los seis meses posteriores a su publicación, lo cual ocurrió el 8 de setiembre de 1997, según el Decreto Ejecutivo n.º 26895-MTSS-J del 6 de marzo de 1998, publicado en La Gaceta n.º 93 del 15 de mayo de 1998, que expresa:

Artículo 4.- Reglamento. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los seis meses posteriores a su publicación.

Rige un año después de las elecciones nacionales de febrero de 1998.

Aunque la Ley TIM es de acatamiento obligatorio desde 1997, no es sino hasta junio de 2001 cuando el país, a partir de la labor del Tribunal Supremo de Elecciones, da concreción al mandato legal de cita. En efecto, el artículo 1.º de la Ley señala:

ARTÍCULO 1.- Tarjeta de identidad

Establécese la tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho, como documento de identificación obligatorio.

El Tribunal Supremo de Elecciones, mediante la sección o departamento que designe dentro del Registro Civil será competente y responsable de la solicitud, tramitación y expedición del documento citado. Podrá celebrar convenios con otras instituciones de derecho público para que coadyuven en estas labores, en la forma y condiciones que el Tribunal considere pertinentes.

ARTÍCULO 2.- Diseño

De conformidad con el párrafo segundo del artículo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio del departamento del Registro Civil designado, diseñará la tarjeta de identidad de manera que se distinga, claramente, de la cédula de identidad de los mayores de edad.

En adición a la atribución asignada al TSE, también la ley, en su artículo 3.º, le encargaba proveer el presupuesto necesario para el cumplimiento de esta labor al indicar:

ARTÍCULO 3.- *Financiamiento*

El Tribunal Supremo de Elecciones incluirá, en el presupuesto nacional, los fondos necesarios para ejecutar el programa a que se refiere esta ley. Mediante la aplicación de las normas reguladoras de la contratación de servicios particulares para la ejecución de servicios públicos, podrá establecer contratos que permitan financiar, total o parcialmente, el programa.

Desde el punto de vista jurídico llama la atención que, si bien primero se aprobó la Ley TIM (1997), posteriormente entró en vigencia la Convención de los Derechos del Niño (1990) y, luego el Código de la Niñez y la Adolescencia, en febrero de 1998, no es hasta mayo de ese mismo año -1998- que se emite el Decreto Ejecutivo ordenado por la Ley TIM, y hasta el año 2001 cuando que se cuenta con el presupuesto para implementarla, por lo que la ley entra a operar, en la práctica, 4 años después de emitida.

2. ¿QUÉ ES LA TARJETA DE IDENTIDAD DE MENORES?

La TIM constituye, de acuerdo con la normativa citada, el documento de identificación que, obligatoriamente, se entrega a las personas menores de edad que han cumplido los 12 años pero que no alcanzan los 18 años.

Por intermedio de esta tarjeta se establece, en Costa Rica, la debida identificación de las personas menores de edad, en el rango señalado, para colaborar en las labores del Registro Civil en las tareas de la identificación inmediata de aquellas, otorgándoles una mayor certeza jurídica a los actos en que deban comparecer.

Este documento no constituye una cédula de identidad propiamente dicha, pues esta solamente se le otorga, por mandato constitucional²¹, a los costarricenses mayores de edad, es decir, a partir de los 18 años, pero sí reúne todos los elementos de seguridad de aquella con el propósito de que los jóvenes puedan identificarse ante determinada institución del Estado o ante instituciones privadas.

21 Constitución Política de Costa Rica, artículo 95, inciso 5.

La TIM también resulta exigible para todo trámite educativo, laboral, financiero y recreativo. Por ende, es obligatorio para las entidades públicas y cualquier otra entidad, estatal o privada, aceptar y exigir esta tarjeta a todas las personas con edades entre los 12 y 18 años, quienes deben portar ese documento de acreditación e identificación, tal y como lo hace la cédula de identidad.

Si bien decíamos que la TIM no es una cédula de identidad, la forma en que el TSE, por intermedio del Registro Civil, la implementa, permite contar ya no solamente con los datos civiles de esas personas, sino también con otros datos tales como la huella dactilar. De esta manera, una vez que los jóvenes alcanzan la mayoría de edad constitucional, el Registro ya cuenta con sus datos, lo cual significa también una mayor seguridad aun a la hora de la emisión de la cédula de identidad propiamente dicha.

3. GESTIÓN DE TARJETA DE IDENTIDAD DE MENORES²²

Cuando la persona menor de edad solicita, por primera vez, la tarjeta de identidad de menores, debe ser mayor de doce años y menor de dieciocho años de edad. La solicitud para la expedición de las tarjetas de identidad de menores deberá ser realizada de manera personal, salvo para la excepción que estipula el artículo 7.º del Reglamento de la Ley TIM sobre (...) *casos de menores de edad con discapacidad física o mental que les impida hacerlo, en cuyo caso serán sus representantes legales quienes solicitarán y recibirán el respectivo documento de identidad(...)*.

Su trámite es gratuito y de una duración aproximada de cinco minutos. A su vez, es personal tanto su solicitud como su retiro. Para realizar la solicitud, la persona menor debe hacerse acompañar por un adulto que puede ser un pariente por afinidad o por consanguinidad (padre, madre, abuelos, hermanos, tío, tía, primo, prima), o su representante legal debidamente identificado con su cédula o documento de identidad pertinente y vigente, quienes darán fe de la identidad de la persona menor y firmarán la respectiva solicitud.

El trámite implica, también, la toma de fotografía y las huellas dactilares del solicitante. Acto seguido, la información se almacena en el sistema de cómputo (las imágenes capturadas y datos demográficos de la persona menor de edad), se imprime el formulario de datos demográficos que firmará el encargado, se emite la tarjeta de identidad de menores y se entrega al solicitante.

22 El detalle de la TIM, así como del trámite que debe cumplir toda persona menor de edad para obtenerla, se localiza en <http://www.tse.go.cr/ified/pdf/fasciculo3.pdf>

Cuando la persona menor de edad, por razones de discapacidad, no pueda escribir su nombre y apellidos, lo hace el o la testigo, “a ruego”, consignando su nombre y apellidos. De seguido, se le toma la huella del dedo índice de la mano derecha e izquierda. Si alguna discapacidad impide la captura de la huella de ese dedo, toma la huella de cualquier otro dedo o se indica “manita no utilizable”. También podría hacerse una “excepción de huellas” y luego se procede a tomar la fotografía.

En aquellos casos en los que la persona menor de edad esté afecta al denominado “depósito judicial”, quien esté a cargo de ella debe presentar una nota del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) indicando el nombre, apellidos y fecha de nacimiento de la persona menor de edad, así como el nombre, apellidos, número de cédula de identidad del responsable y el señalamiento de que la persona menor de edad está sujeta a *depósito judicial*. La misiva debe ser rubricada por el abogado o el asistente legal y debe ser adjuntada a la solicitud de tarjeta de identidad de menores.

La persona menor de edad debe esperar de cinco a diez minutos para que le sea entregada personalmente la tarjeta de identidad.

Tratándose del formulario²³ para solicitar duplicado de la tarjeta de identidad de menores, la diferencia en cuanto al formulario de solicitud de primera vez consiste en que en este se especifica que es “duplicado”, así como que el testigo no debe presentarse ni firmar dando fe de la identidad del solicitante.

Es importante destacar, de la misma manera, que el documento contiene, al igual que la cédula de identidad, un código de barras que, como su nombre lo indica, codifica los datos anteriores, así como la huella digital.

4. LO ACTUADO POR EL TSE

Para poder poner en ejecución el mandato de ley, el Tribunal Supremo de Elecciones inició el proyecto Tarjeta de Identidad de Menores, con el nombramiento de una comisión específica y un administrador.

23 TSE, Registro Civil, Departamento Civil, Formulario de Solicitud TIM Duplicado.

El 26 de febrero de 1998 el Tribunal, ante el informe correspondiente, acuerda, en sesión n.º 11343, lo siguiente:

Artículo segundo.- Se conoce nuevamente el proyecto de Reglamento a la Ley 7688 referente a la identificación de menores, el cual debe ser enviado al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial, según lo señala el artículo 4.º de la normativa de cita. Lo anterior, en virtud del acuerdo tomado por este Tribunal N.º 11339, artículo cuarto, celebrada el pasado 23 de los corrientes. Se dispone: Aprobar con las modificaciones que se indican en el mismo.

En consecuencia, se remite al director de la Oficina de Leyes y Decretos de la Presidencia de la República el proyecto de reglamento a la Ley de cita y el 6 de marzo de 1998 el presidente de la República y los ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Justicia y Gracia firman el referido reglamento.

Posteriormente, la Dirección de Planificación Institucional comunica al Tribunal la estimación de los costos iniciales que deben incluirse en el presupuesto extraordinario del año, con el propósito de contar con la infraestructura necesaria para iniciar, en 1999, la expedición de la tarjeta de identidad de menores. A su vez recomendó que, de ser aprobado el presupuesto, este fuera remitido al Ministerio de Hacienda solicitándosele su inclusión en el presupuesto extraordinario que el Poder Ejecutivo sometería a consideración de la Asamblea Legislativa.

Por Decreto Ejecutivo N.º 26895-MTSS-J de 6 de marzo de 1998 se aprueba el reglamento respectivo y, el viernes 15 de mayo de 1998, se publica en La Gaceta N.º 93 el decreto de aprobación del Reglamento a la Ley TIM.

Dados los problemas de presupuesto planteados, se le reitera al Ministerio de Justicia y Gracia que el Decreto N.º 26937-J y el Reglamento a la Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos establece que, a partir de febrero de 1999, es obligatorio exigir la presentación de la tarjeta de identidad de menores en todos aquellos establecimientos señalados por esa ley.

En el año 2000 y, a partir del estudio que elabora el administrador del Proyecto TIM, el TSE acuerda que la administración de la tarjeta pase a ser competencia del Departamento Civil, en virtud de ser la dependencia que cuenta con los espacios aptos, mobiliario y equipo, de conformidad con la Ley Orgánica del TSE y de Registro Civil. Al mismo tiempo, encarga a

la Asesoría Jurídica institucional la elaboración de una propuesta reglamentaria y, en noviembre del mismo año, se aprueba el proyecto de modificación al artículo 2.º del Reglamento a la Ley TIM.

Como ya dijimos, es finalmente en el año 2002 cuando entra en operación el sistema de expedición de tarjetas de identidad de menores, tanto en la Sede Central, como en las oficinas regionales del TSE en Cartago, Heredia, Alajuela, Pérez Zeledón, Limón, Puntarenas, San Carlos.

A partir de la puesta en práctica de la TIM, la Gerencia del proyecto, así como la Sección Coordinadora de Oficinas Regionales y la Oficialía Mayor Civil recomiendan al TSE valorar la adopción de una serie de medidas con el fin de garantizar el carácter obligatorio de portar y aceptar la tarjeta de identidad de menores, tales como la necesidad de publicitarlo así, el uso institucional de la tarjeta y datos e imágenes grabados en la base de datos TIM, la ausencia de opción de nacionalidad, determinar si un menor de edad casado podrá portar tarjeta de identidad, el suministro de certificado con foto, la capacidad de reimprimir la última tarjeta emitida, entre otras.

Por otra parte y, debido a la limitación de que algunos lugares del país no tendrían, para ese momento, acceso al servicio, el TSE inicio el estudio del Proyecto de Reformas al Reglamento a la Ley N.º 7688. En 2003 se comisiona a la directora general del Registro Civil y a la Asesoría Jurídica para que analicen las opciones a fin de que se tome como único documento de identificación -para solicitar cédula por primera vez- la sola presentación de la tarjeta de identidad de menores, pues este aspecto no había sido reglamentado anteriormente. De esta forma, en el año 2004, se publica en el Diario Oficial La Gaceta N.º 176, del 28 de julio de 2004, la modificación al artículo 9.º del Reglamento de la Ley de Tarjeta de Identidad de Menores, para que se lea de la siguiente manera:

El plazo de la vigencia de la Tarjeta de Identidad de Menores será desde su expedición y hasta la fecha en que el menor cumpla la mayoría de edad o contraiga matrimonio. Transcurrido este plazo se considerará vencida y caduca para todo efecto legal.

Así, el Tribunal Supremo de Elecciones, analizado el artículo 75 de la Ley Orgánica del TSE y del Registro Civil, resuelve: (...) *el requisito de presentarse acompañado con un pariente o por dos testigos al momento de solicitar la cédula por primera vez, se tiene por cumplido para*

las personas que hubieren obtenido previamente la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM) y la porten en buen estado (...) ²⁴.

La trascendencia de este acuerdo destaca, más aún, la importancia de la TIM, pues, a partir de la captura temprana de las imágenes de huella, de la fotografía y del aval de los familiares sobre la identidad del solicitante, contribuye a evitar o minimizar el riesgo de suplantaciones al tenerse la información de la persona menor de edad desde, por lo menos, sus 12 años.

En el año 2006, la Dirección General del Registro Civil y el Departamento Legal rinden un informe parcial en relación con la posibilidad de realizar trámites de solicitud de cédula por primera vez con la sola presentación de la tarjeta de identidad de menores y, a partir de este, el TSE el 17 de marzo de 2009²⁵ dispuso: *De conformidad con lo que se propone y por razones de servicio público, se empezará a ofrecer el servicio de la tarjeta TIM en las Oficinas Regionales de Guápiles, San Ramón y Nicoya (...)*. También, a partir del 9 de junio del mismo año, se habilita el servicio de tarjeta TIM en la Oficina Regional de Grecia.

Así, a noviembre de ese año, las trece oficinas regionales que contaban con una estación de servicio de TIM eran Alajuela, Cartago, Heredia, Turrialba, Grecia, Liberia, Limón, Nicoya, Pérez Zeledón, Pococí, Puntarenas, San Carlos y San Ramón.

Inicialmente, se dotó de la tarjeta a aquellas personas menores de 15 a 18 años, con el fin de favorecer a quienes debían identificarse para efectos laborales, ya que la legislación costarricense permite el trabajo de las personas menores de edad, pero mayores de 15 años.

Posteriormente, su emisión se extendió a todas las personas menores de edad de los 12 a los 18 años, con lo cual el documento de identidad de las personas entre estas edades ya trascendía el tema de portar documento para efectos de autorizar el trabajo de personas menores de edad, y abarca también a toda la población estudiantil.

En adición a la emisión de la tarjeta para esta población y, puesto que el TSE ya desde el año 2008 había colocado, a disposición del público, la base de datos civil en su página WEB; a finales del año 2011 las autoridades estudiantiles del MEP no solicitaron más la presentación,

24 TSE: sesión ordinaria n.º 110-2003 de 28 de octubre de 2003: *Artículo segundo, aparte D*).

25 TSE: sesión ordinaria n.º 28 de 17 de marzo de 2009. *Artículo cuarto, aparte C*).

al inicio del año escolar, de las certificaciones civiles de nacimiento de los estudiantes, con lo cual también se han ido eliminando paulatinamente las grandes filas de personas usuarias en la sede central y en las regionales del TSE, ya que las autoridades pertinentes del Ministerio de Educación Pública pueden verificar directamente los datos civiles de las personas menores, vía Internet.

5. CAMPAÑA MEDIÁTICA

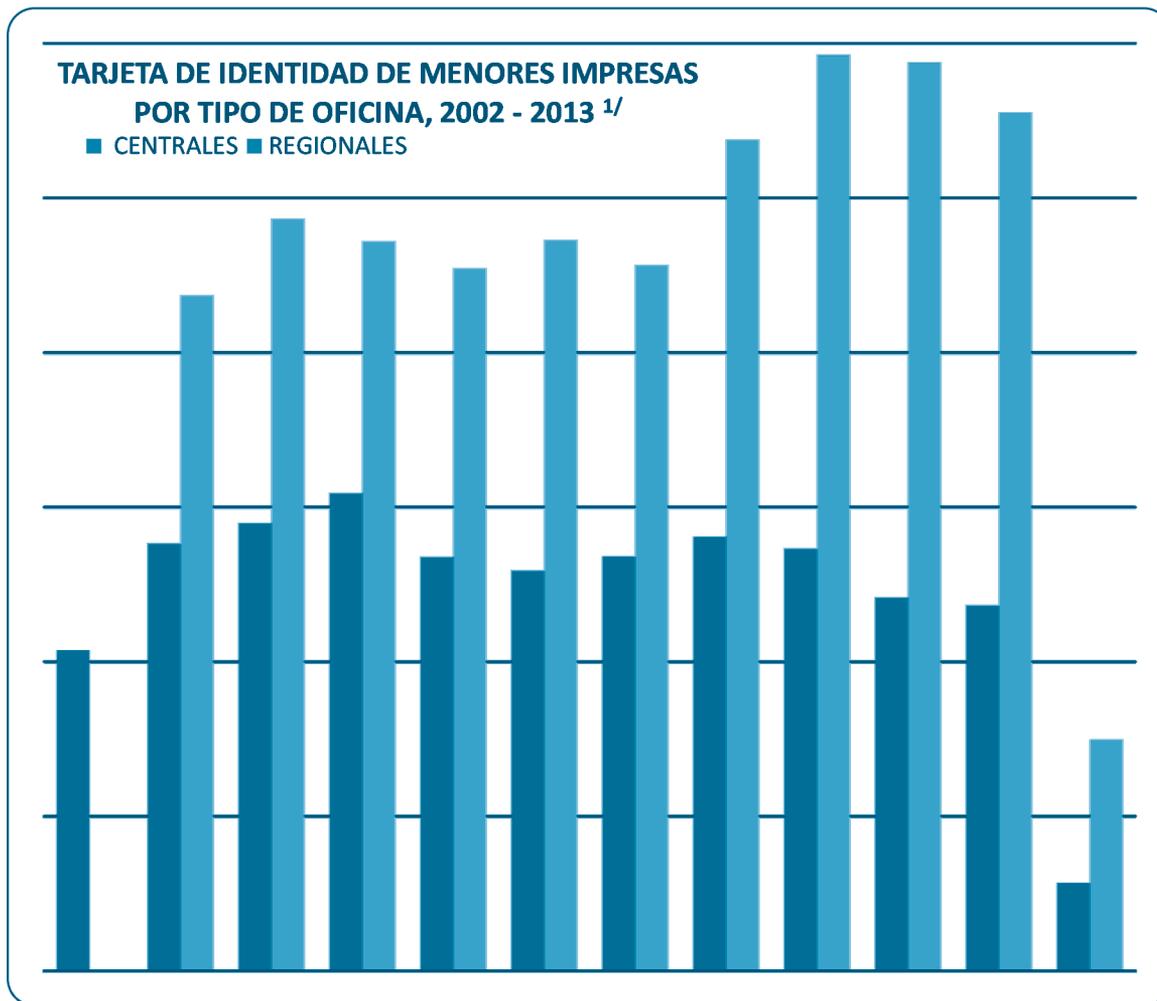
El 10 de noviembre de 2011, la Oficina de Comunicación del TSE puso al aire la campaña **Yo me identifico con TIM** la cual tenía como objetivo promover el uso de la tarjeta de identidad entre su público meta, es decir, jóvenes costarricenses entre 12 y 17 años. Esta campaña estuvo conformada por un corto televisivo de 30 segundos pautado en televisión por cable durante un mes; una cuña de radio de 30 segundos que se pautó en las radioemisoras de corte juvenil de mayor audiencia, y un video de 1 minuto para difusión mediante redes sociales, que aún es objeto de consulta en el canal del TSE en YouTube. Adicionalmente, Grupo Nación colaboró con un publibreportaje de la campaña en el suplemento Somos Célebres, publicado a finales de 2011.

De la misma manera, el nuevo Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del TSE elaboró el fascículo de capacitación “Documentos de identificación”²⁶ que pertenece al programa de Formación en Democracia de ese instituto. El fascículo fue desarrollado principalmente para estudiantes y docentes que solicitan este tipo de información y que visitan la sede del TSE, para quienes los elementos históricos y técnicos de los documentos de identidad son de gran interés. En efecto, el IFED atiende, en promedio, 500 visitantes al año que desean conocer acerca de la labor del TSE; además, realiza talleres en escuelas y colegios para una población que ronda las 4000 personas y este fascículo, entre otros, es utilizado en estos espacios para fortalecer los conocimientos adquiridos por las personas participantes.

Las cifras antes señaladas se presentan el gráfico n.º 1 que se incluye a continuación. Ellas dan cuenta del mejoramiento continuo en el acceso y la calidad de los servicios del TSE, esta vez destacándose la identidad de las personas menores que tienen edades entre los 12 y hasta los 18 años.

26 *Ibid*, nota 22.

Gráfico n.º 1



^{1/} Datos actualizados a marzo 2013.

FUENTE: TSE. Informe Anual de Labores 2012, Informe de labores del Registro Civil, Departamento Civil y Coordinación de Servicios Regionales.

Finalmente, se destaca que la importancia que el TSE le ha dado al derecho a la identidad de las personas menores de edad se expresa no solamente en el cumplimiento legal de la emisión de la TIM, sino también, entre otros, en las actuaciones del Registro Civil relativas al cumplimiento de la Ley de Paternidad Responsable, puesto que esta ley le atribuye el correspondiente trámite administrativo, en esta materia, al TSE; así como en la firma del Convenio de Cooperación entre el TSE y la Corte Suprema de Justicia, por intermedio del cual los jueces de la República tienen acceso a la base de datos civil, en el cumplimiento de sus atribuciones jurisdiccionales.

A este Convenio se le incluyó, posteriormente, un *addendum*²⁷, por iniciativa del Organismo de Investigación Judicial (OIJ), para facilitar también su acceso a la base de datos civil, bajo los resguardos constitucionales del caso, para apoyar las funciones de ese órgano auxiliar de la justicia ante investigaciones por eventuales actividades delictivas que así lo requieran.

Los datos históricos²⁸ que a continuación se observarán demuestran el desarrollo e impacto que ha tenido la emisión de la TIM, así como la gran aceptación demostrada por los costarricenses no sólo por su imperativo legal, sino por lo que en sí misma representa: el derecho de la persona menor de edad al documento registral que acredita su identidad.

Tabla n.º 1

**COSTA RICA: TARJETA DE IDENTIDAD DE MENORES IMPRESAS
POR TIPO DE OFICINA, SEGÚN AÑO, 2002 - 2013 ^{1/}
(CIFRAS ABSOLUTAS Y RELATIVAS)**

AÑO	TOTAL	OFICINAS		PORCENTAJE	
		CENTRALES	REGIONALES	CENTRALES	REGIONALES
2002	41.508	41.508	N.D	100,0	N.D
2003	142.759	55.336	87.423	38,8	61,2
2004	155.272	57.957	97.315	37,3	62,7
2005	156.251	61.827	94.424	39,6	60,4
2006	144.532	53.601	90.931	37,1	62,9
2007	146.355	51.809	94.546	35,4	64,6
2008	144.955	53.658	91.297	37,0	63,0
2009	163.754	56.199	107.555	34,3	65,7
2010	173.206	54.667	118.539	31,6	68,4
2011	165.877	48.358	117.519	29,2	70,8
2012	158.391	47.316	111.075	29,9	70,1
2013	41.304	11.395	29.909	27,6	72,4

1/ Datos actualizados a marzo 2013.

FUENTE: TSE. Informe Anual de Labores 2012, Informe de labores del Registro Civil, Departamento Civil y Coordinación de Servicios Regionales.

27 Convenio TSE-Corte Suprema de Justicia de 9 de febrero de 2011 y su respectivo *Addendum* de 4 de junio de 2012.

28 Entrevista con el coordinador de las oficinas regionales del TSE, señor Rodolfo Villalobos, viernes 31 de mayo de 2013.

En efecto, mientras que en el año 2002, cuando se inicia su emisión, se les otorga la TIM a 38.931 costarricenses, en el 2003 la obtienen 60.064 personas menores de edad. En el año 2004 la solicitan 63.266 niños y jóvenes y, en el 2005, la reciben un total de 43.068 personas. En el 2006 se les otorga a 36.532 personas menores de edad y, en el 2007, a 38.269. En el 2008 se les da a 40.192 y para el año 2009 se otorga a 58.294 personas. En el año 2010 la reciben 72.387 personas y, en el año 2011, 83.986 compatriotas menores de edad. Durante el año 2012 se entregó un total de 158.407 tarjetas TIM, de las cuales 80.053 son expediciones por primera vez (50,54%) y 78.354 emisiones de duplicado (49,46%). A abril del presente año, se han expedido 41.304 tarjetas.

Desde el punto de vista territorial, en la sede central en San José, se entregaron, desde el año 2002, un total de 593.530 tarjetas que representan el 27,6%; y en las oficinas regionales del TSE se entregaron cerca de 1.040.483 TIM, para un 72,4%. Para abril del presente año se ha entregado un total, en todo el país, de 1.594.164 tarjetas TIM, de las cuales aproximadamente el 50% corresponde a emisiones de primera vez y el otro 50% a duplicaciones.

Un análisis de los datos expuestos, cuyo gráfico muestra el comportamiento de los documentos emitidos, permite acreditar que ha sido, en gran medida, lo actuado por el TSE lo que ha favorecido la ampliación del servicio hacia las personas menores de edad en la periferia del país. La oscilación de las cifras, que han sido mucho más altas en unos años que en otros, se explica por el acuerdo del TSE que permitió la posibilidad de otorgar reimpressiones de la tarjeta para las que no se hace necesario tomar nuevos datos, lo cual ha desestimulado la emisión de duplicados innecesarios.

A partir del año 2012 se agregaron cuatro estaciones más de TIM, las llamadas TIM rotativas que, como su nombre lo indica, circulan en las oficinas regionales que no tienen, por ahora, el servicio fijo, a fin de garantizar el servicio en todo el país. También se cuenta con una estación de TIM ambulante para atender a personas menores de edad en hospitales o en situación de discapacidad. A la fecha se han entregado, por la vía de esta modalidad, por ejemplo, tarjetas TIM a 38 niños con displasia muscular.

Por intermedio de la Oficina de Coordinación de Servicios Regionales, este servicio también se brinda en las zonas rurales lejanas, de difícil acceso y en las zonas indígenas, lo que ha sido determinante para que su emisión supere, por mucho, los porcentajes de años anteriores. Así, por ejemplo, la primera tarjeta TIM otorgada a una niña indígena fue entregada

en Grano de Oro de Turrialba, ya que la distancia entre su residencia y la sede de la regional de Turrialba, habría dificultado su traslado y hubiese significado un alto costo monetario.

En el Tribunal Supremo de Elecciones nos sentimos sumamente orgullosos de que, desde el año 2011, el Registro Civil esté emitiendo la TIM en la totalidad de sus oficinas, tanto en su sede central como en las 32 Regionales en todo el país, ya que esa emisión se realiza, de manera permanente, en 18 regionales; y en las 14 restantes, con 7 equipos móviles. El presupuesto institucional del presente año contempla los recursos necesarios para la compra de equipos que permitirán ampliar el servicio, de manera que 28 regionales lo prestarían de forma permanente, quedando para el próximo año el equipamiento de las 4 regionales restantes.

LITERATURA CONSULTADA

Cabrera, Delma B. y Codeglia, Luis María. *“Responsabilidad por violación del derecho a la identidad”*. En: López Cabana, Roberto M. (dir.) Alterini, Atilio A. (dir.). *La responsabilidad* (Homenaje al Profesor Doctor Isidoro H. Goldenberg). Buenos Aires, Argentina: LexisNexis, 1995.

Bou, Zetty y Pérez, Víctor. *“Los valores fundamentales de la personalidad y sus medios de tutela”*. En: Pérez Vargas. *Derecho Privado*. San José, C.R.: Editorial Publitex, 1988.

Cárdenas Briseño, María Erika. *“El derecho a la identidad filiatoria y el procedimiento legal para la investigación de la paternidad de menores en Baja California”*. En: *Revista Realidad Jurídica*, 8(1), mayo-agosto 2006.

Definición de identidad nacional - Qué es, Significado y Concepto. Tomado de: <http://definicion.de/identidadnacional/#ixzz2UVtXIXyu>

Flores, Lony. *Identidad de las Personas*. Escuela de Derecho, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad de Carabobo, Venezuela, junio 10, 2001, citando la SCTSJ el 14 de agosto 2008, ponencia de la Magistrada Luisa Estella Morales Lamuño, al referirse al Derecho a la Identidad.

Grupo Nación, GN Comercial. *Publirreportaje de la campaña TIM*. En: Suplemento publicitario especial Somos Célebres, 8 de diciembre de 2011

Instituto Interamericano del NIÑO (OEA). *“Situación de la niñez en las Américas”* (AG/doc.3217/95). Informe presentado ante la Asamblea General de la OEA, Montevideo, Uruguay, 1995.

Mora, Verónica. *Código de la Niñez y la Adolescencia*. San José, Costa Rica: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A, 2004.

Ortiz, María Salvadora. *Identidades y Producciones Culturales en América Latina*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1996.

Ross, Marjorie y Loaiza, Norma: *T.S.E.: un compromiso con la democracia*. San José, Costa Rica: Ediciones Tribunal Supremo de Elecciones, 1999.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES:

Oficina de Comunicación: *Yo me identifico con TIM*. Campaña mediática de corto televisivo de 30 segundos, cuña de radio de 30 segundos, y video de 1 minuto. San José, Costa Rica, 2011.

Registro Civil: *Centenario del Registro Civil de Costa Rica. 1988-1998*. San José, Costa Rica, 1998.

Informe de Labores 2012 (Registro Civil, Departamento Civil y Coordinación de Servicios Regionales). San José, Costa Rica, mayo 2013.

Documentos de identificación. Colección Promoción de la Cultura Democrática. Tomado de: <http://www.tse.go.cr/ifed/pdf/fasciculo3.pdf>

Convenio de Cooperación Tribunal Supremo de Elecciones-Corte Suprema de Justicia. 9 de febrero de 2011 y su respectivo *Addendum* de 4 de junio de 2012.

UNICEF: *Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2001.

Zamora Chavarría, Eugenia Ma.: *The precarious situation of Latin America's children*, en NACLA Report, v. 27, n.º 6, Washington DC, EEUU, mayo-junio 1994.

ACUERDOS TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

Sesión ordinaria n.º 11343 de 26 de febrero de 1998. *Artículo segundo*.

Sesión ordinaria n.º 11339 de 23 de febrero de 1998. *Artículo cuarto*.

Sesión ordinaria n.º 110-2003 de 28 de octubre de 2003. *Artículo segundo, aparte D)*.

Sesión ordinaria n.º 28 de 17 de marzo de 2009. *Artículo cuarto, aparte C)*.

NORMATIVA JURÍDICA

Organización de Estados Americanos: *Convención Americana de Derechos Humanos. Ley n.º 4534 de 23 de febrero de 1970.*

Organización de las Naciones Unidas: *Declaración Universal de los Derechos Humanos. Resolución n.º 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948, París, Francia.*

Organización de las Naciones Unidas: *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ley n.º 4229 de 11 de diciembre de 1968.*

Organización de las Naciones Unidas: *Convención de la Niñez y de la Adolescencia. Ley n.º 7184, Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 09 de agosto de 1990.*

Constitución Política de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.

Ley n.º 8101 de 16 de abril de 2001, La Gaceta N.º 81 de 27 de abril de 2001: *Ley de Paternidad Responsable.*

Ley n.º 3504. *Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil.* Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 26 de mayo de 1965.

Ley n.º 4573. *Código Penal.* Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 15 de noviembre de 1970.

Ley n.º 7688. *Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años.* Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 8 de setiembre de 1997.

Ley n.º 7739. *Código de la Niñez y de la Adolescencia.* Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 26 de febrero de 1998.

Ley n.º 8765. *Código Electoral.* Diario Oficial La Gaceta. República de Costa Rica. San José, 02 de setiembre de 2009.

Tribunal Supremo de Elecciones: *Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil.* San José, Costa Rica. Ediciones TSE, 2002.

REGLAMENTOS

Decreto Ejecutivo n.º 26895-MTSS-J. *Reglamento a la Ley n.º 7688 sobre Tarjeta de Identidad para los Costarricenses Mayores de Doce Años y Menores de Dieciocho.* Diario Oficial La Gaceta N.º 93, República de Costa Rica. San José, 15 de mayo de 1998.

Decreto n.º 26937-J y el Reglamento a la Ley General de Espectáculos Públicos, Materiales Audiovisuales e Impresos, Diario Oficial La Gaceta N.º 176, del veintiocho del mes de julio del dos mil cuatro.

ANEXOS

#1: Ley de Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años

(Ley de identificación de menores)

Ley N.º 7688

Publicada en La Gaceta N.º. 172 del 8 de setiembre de 1997

ARTÍCULO 1.- Tarjeta de identidad

Establécese la tarjeta de identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho, como documento de identificación obligatorio.

El Tribunal Supremo de Elecciones, mediante la sección o departamento que designe dentro del Registro Civil será competente y responsable de la solicitud, tramitación y expedición del documento citado. Podrá celebrar convenios con otras instituciones de derecho público para que coadyuven en estas labores, en la forma y condiciones que el Tribunal considere pertinentes.

ARTÍCULO 2.- Diseño

De conformidad con el párrafo segundo del artículo anterior, el Tribunal Supremo de Elecciones, por medio del departamento del Registro Civil designado, diseñará la tarjeta de identidad de manera que se distinga, claramente, de la cédula de identidad de los mayores de edad.

ARTÍCULO 3.- Financiamiento

El Tribunal Supremo de Elecciones incluirá, en el presupuesto nacional, los fondos necesarios para ejecutar el programa a que se refiere esta ley. Mediante la aplicación de las normas reguladoras de la contratación de servicios particulares para la ejecución de servicios públicos, podrá establecer contratos que permitan financiar, total o parcialmente, el programa.

ARTÍCULO 4.- Reglamento

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los seis meses posteriores a su publicación.

Rige un año después de las elecciones nacionales

**#2: Decreto Ejecutivo N.º 26895-MTSS-J de 6 de marzo de 1998
(La Gaceta N.º 93 de 15 de mayo de 1998):**

Reglamento a la Ley N.º 7688 sobre Tarjeta de Identidad para los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho.

Artículo 1.- Fundamento y objetivo. De conformidad con las atribuciones contenidas en el artículo cuarto de la Ley No. 7688 del seis de agosto de mil novecientos noventa y siete, se decreta la presente reglamentación, con el objetivo de tutelar y regular los procedimientos internos que ejecuten los órganos electorales del Tribunal Supremo de Elecciones para la tramitación y expedición de los documentos de identidad de los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho.

Artículo 2.- Órgano competente.

Con arreglo al artículo treinta y siete párrafo segundo de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil, Ley No. 3504 del diez de mayo de mil novecientos sesenta y cinco, corresponderá a la Oficialía Mayor Civil, tramitar, expedir y fiscalizar todas las solicitudes de los documentos de identidad de los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho

(El presente artículo ha sido modificado mediante Decreto N.º 29227-MTSS-J de 12 de diciembre del 2000. LG N.º 90 de 11 de mayo del 2001)

Artículo 3.- Solicitud.

La solicitud para la expedición de las tarjetas de identificación que aquí se reglamenta deberá ser realizada de manera personal por los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho, con excepción de los casos que se indican en el artículo sétimo.

Artículo 4.- Responsabilidad parental.

Para dar inicio al trámite de expedición de la tarjeta de identificación, los representantes legales del menor, sus parientes por afinidad o consanguinidad o su representante legal, deberán corroborar la identidad del solicitante, para lo cual deberán presentar su cédula de identidad y firmar la respectiva solicitud, diligencia durante la cual serán apercibidos de que, en caso de que la información brindada contenga falsedades, podrían incurrir en el delito de falsificación de documento público tipificado en el artículo trescientos cincuenta y siete del Código Penal.

Artículo 5.- Trámite. En cuanto sea compatible con la naturaleza de la solicitud de la cédula de identidad, la tramitación de las tarjetas de identificación de los menores y los controles de su producción y expedición, se ajustarán a lo dispuesto en los Capítulos II y III, Título IV, de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y Registro Civil.

Artículo 6.- Distribución. Las tarjetas de identificación de los menores de edad aquí reglamentadas serán distribuidas en las Oficinas Centrales del Registro Civil, en sus Oficinas Regionales o por el funcionario que al efecto se hubiere designado.

Artículo 7.- Entrega. El documento de identidad del menor será directa y exclusivamente entregado al menor que lo hubiera solicitado, previa identificación del mismo, y este deberá calzar su nombre de su puño y letra en la razón correspondiente en presencia del funcionario que realice la entrega, salvo en los casos de menores de edad con discapacidad física o mental que les impida hacerlo, en cuyo caso serán sus representantes legales quienes solicitarán y recibirán el respectivo documento de identidad.

Artículo 8.- Diseño. El Tribunal Supremo de Elecciones, por medio de acuerdo, aprobará el diseño definitivo de la tarjeta de identificación a que alude este Reglamento, el cual se distinguirá con toda claridad de la cédula de identidad.

Artículo 9.- Contenido. La información que contengan las tarjetas de identificación será aquella que, a juicio del Tribunal, resulte necesaria para identificar plenamente a su portador, sin embargo en dichas tarjetas se consignará al menos lo siguiente:

- a) Número de identificación del portador, que corresponderá a la inscripción de su nacimiento y se compondrá de tres partes, provincia, tomo y asiento.
- b) Nombre y apellidos legales del portador, y si fuere conocido con nombres y apellidos diferentes, lo hará constar así.
- c) Sexo,
- d) Lugar y fecha de nacimiento,
- e) Nombre y apellidos del padre y la madre del portador,
- f) Fotografía del portador,
- g) Domicilio.

Artículo 10.- Obligatoriedad de su presentación. El documento al que se refiere el presente reglamento será de obligatoria presentación en todos los casos en que sea necesario acreditar la identidad y edad de los costarricenses mayores de doce años y menores de dieciocho.

Artículo 11.- Vigencia. El presente reglamento rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.- San José, a los seis días del mes de marzo de mil novecientos noventa y ocho.

La capacitación a partidos políticos desde el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED): 2011-2013

Jennifer Gutiérrez Barboza*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 17 de mayo de 2013.

Aprobación: 6 de junio de 2013.

Resumen: El presente trabajo tiene como finalidad describir el proceso constitutivo del Área de Formación y Capacitación a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, a fin de recuperar las experiencias y lecciones aprendidas durante el período comprendido entre junio del 2011 y abril del 2013.

Palabras clave: Partidos políticos / Capacitación / Formación en democracia / Organismos electorales / Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Abstract: This work aims at describing the building process of the Area of Formation and Training of Political Parties of the Institute of Formation and Studies in Democracy (IFED) of the Supreme Tribunal of Elections of Costa Rica. The goal is to gather the experiences and lessons learned during the period between June 2011 and April 2013.

Key Words: Political parties / Training / Formation on democracy / Electoral bodies / Institute of Formation and Studies in Democracy.

* Costarricense, Trabajadora Social, correo jgutierrez@tse.go.cr. Encargada del área de Capacitación a Partidos Políticos del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Costa Rica. Profesora universitaria. Actualmente cursa la Maestría en Derechos Humanos de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

Durante buena parte del siglo pasado, los partidos políticos cumplieron funciones importantes de socialización, movilización y legitimación; es decir, influyeron en forma decisiva en la construcción de la cultura cívica, condujeron a los ciudadanos de la pasividad a la participación y articularon la confianza en el sistema político¹.

Hoy día, estas agrupaciones continúan perfilándose como un elemento fundamental de nuestra organización democrática, pues tal y como lo indica González Encinar (1992): *“Sin partidos tampoco habría estado democrático constitucional. Estado y partidos son pues, en nuestra democracia, dos realidades indisociables: ni pueden existir, ni pueden comprenderse ni pueden explicarse la una sin la otra”*².

En términos generales, los partidos políticos son el vínculo natural entre los ciudadanos y el Estado; y aún con algunas de las dificultades que enfrentan en la actualidad, desempeñan un papel preponderante en la incorporación de la movilización social a través de formas de participación y de representación.

Se ha planteado que para mejorar el rendimiento de los sistemas democráticos, es fundamental el llamado a los partidos políticos a renovar su funcionamiento interno y a efectuar una revisión constante de los vínculos que estos han establecido con las instituciones y la ciudadanía en general.

Los procesos de capacitación interna resultan una acción afirmativa que podría apoyar a los partidos políticos en la tarea anteriormente mencionada. Esto por cuanto la capacitación implica para los y las militantes estar más informados de las decisiones que se toman en el partido, así como la búsqueda de su profesionalización y actualización ante los cambios en el uso de las nuevas tecnologías aplicadas a la información, la comunicación y participación electoral.

2. EL IFED Y LA CAPACITACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS

El Código Electoral promulgado en el 2009 asigna al Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), entre sus diversas funciones, el reto de apoyar el funcionamiento de los partidos políticos, esto con motivo de que el sistema partidista costarricense ha entrado en

1 Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica 2010, p. 3.

2 González Encinar (1992) pp. 20-39.

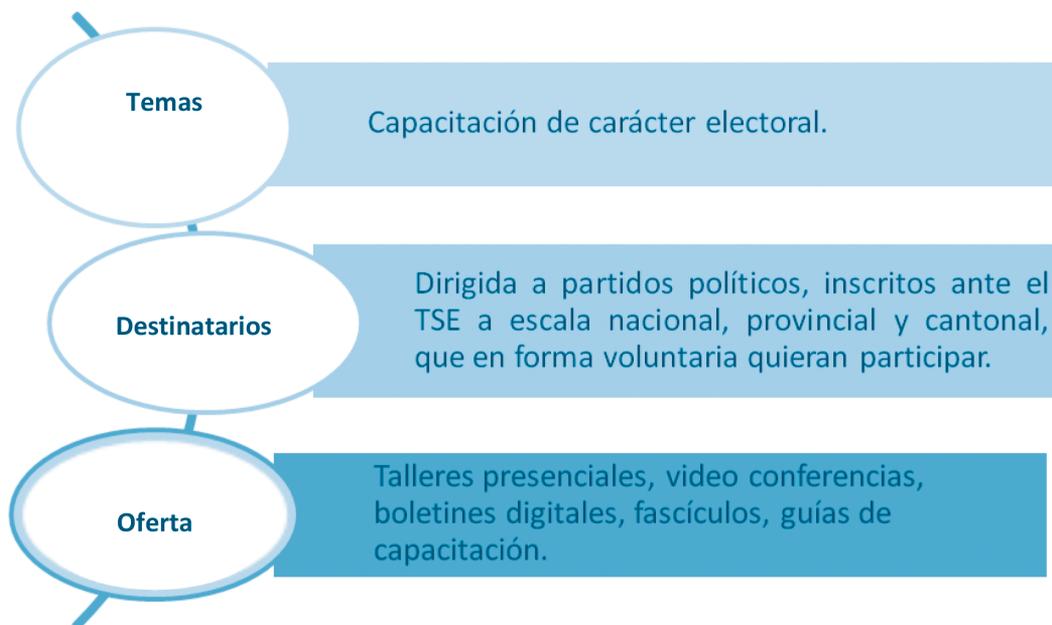
profundas transformaciones y resulta necesario colaborar no sólo en temas de actualización, sino también en el impulso de los propios programas de capacitación de los partidos³.

Fundamentado en el artículo 309 del Código Electoral, específicamente en el inciso c), le corresponderá al IFED: “Ofrecer capacitación a los partidos políticos *sobre temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna*”. Cabe destacar que el Código Electoral es claro al identificar el ámbito de acción en el cual el IFED ofrecerá capacitación a los partidos políticos, delimitando su quehacer al desarrollo de procesos de capacitación en temas de carácter electoral. No podrá, por lo tanto, capacitar en temas de carácter ideológico ni tampoco es su afán sustituir a los procesos internos de capacitación que deben desarrollar los propios partidos políticos.

Por otra parte, el inciso d) indica que el IFED debe: “*Prestar colaboración a los partidos políticos en temas de formación ciudadana, promoviendo cursos virtuales o auto formativos en materia electoral*”. Planteando de esta manera un reto importante en cuanto al uso de tecnologías y metodologías innovadoras para el desarrollo de las acciones de capacitación.

Diagrama n.º 1

Área de Capacitación a Partidos Políticos del IFED



Fuente: Elaboración propia. 2013. Planes de Capacitación 2011-2013.

3 IFED, 2010, p. 1.

Considerando lo anterior, el IFED que comenzó a funcionar a mediados del 2010, debió acometer el diseño de procesos de diagnóstico, investigación y análisis que le permitieran conocer el modo en que se estructuran y funcionan los partidos políticos. Al mismo tiempo, reflexionar en torno a sus fortalezas y debilidades con el objetivo de programar líneas de capacitación que contribuyan a corto, mediano y largo plazo en el mejoramiento de sus prácticas.

Para el 2011, se llevó a cabo el primer acercamiento del IFED al modo en que interactúan los diversos actores que integran los partidos políticos; sus características y su naturaleza, así como a las necesidades de capacitación y expectativas con respecto al papel que el Instituto pueda desarrollar a través del tiempo.

3. PARTIDOS POLÍTICOS: LA POBLACIÓN META

El artículo 49 del Código Electoral define a los partidos políticos como asociaciones voluntarias de ciudadanos y ciudadanas, sin fines de lucro, creadas con el objeto de participar activamente en la política nacional, provincial o cantonal, según estén inscritos. Además, reconoce que cumplen una función de relevante interés público.

En el artículo 51, este mismo Código determina el ámbito de participación electoral de los partidos políticos, a saber:

- Los partidos políticos tendrán carácter nacional cuando se inscriban para la elección a la Presidencia y Vicepresidencias de la República, a una asamblea constituyente, la elección de diputados y diputadas o a los cargos municipales en todo el territorio nacional.
- Los partidos políticos tendrán carácter provincial cuando se propongan intervenir solamente en la elección de diputados y diputadas o los cargos municipales de la provincia.
- Y tendrán carácter cantonal cuando se inscriban únicamente para participar en la elección de cargos municipales del cantón.

Con base en la información del Departamento de Registro de Partidos Políticos del Tribunal Supremo de Elecciones al mes de marzo del 2013, se encuentran inscritos 44 partidos políticos de los cuales 10 son partidos de escala nacional, 7 son partidos de escala provincial y 27 son partidos de escala cantonal.

3.1. Partidos políticos a escala nacional

Los partidos inscritos a escala nacional se encuentran asentados en San José y son los siguientes:

Tabla n.º 1

Partidos políticos a escala nacional inscritos ante el TSE

Partido	Ubicación
Accesibilidad sin Exclusión	San José
Acción Ciudadana	San José
Alianza Patriótica	San José
Frente Amplio	San José
Integración Nacional	San José
Liberación Nacional	San José
Movimiento Libertario	San José
Renovación Costarricense	San José
Unidad Social Cristiana	San José
Unión Nacional	San José

Fuente: Departamento de Registro de Partidos Políticos. TSE. Marzo 2013

3.2. Partidos políticos a escala provincial

Estos partidos tienen una estructura diseñada específicamente para el ámbito provincial; sin embargo, pueden alcanzar representación en la Asamblea Legislativa, con posibilidad de influir en decisiones que tienen que ver con el ámbito nacional⁴. Los partidos de escala provincial inscritos son los siguientes:

4 Rivera, 2005, p. 41.

Tabla n.º 2
Partidos políticos a escala provincial inscritos ante el TSE

Partido	Ubicación
Alianza Mayor	San José
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	Limón
Restauración Herediana	Heredia
Restauración Nacional	San José
Transparencia Cartaginés	Cartago
Unión Agrícola Cartaginés	Cartago
Verde Ecologista	Cartago

Fuente: Departamento de Registro de Partidos Políticos. TSE. Marzo del 2013.

3.3. Partidos políticos a escala cantonal

Participan únicamente en las elecciones de alcaldes, alcaldesas, regidores, regidoras, síndicos, síndicas, intendentes, miembros de consejo de distrito y miembros de concejos municipales de distrito. Al mes de marzo del 2013, se tienen registrados 27 partidos políticos a escala cantonal:

Tabla n.º 3
Partidos políticos a escala cantonal inscritos ante el TSE

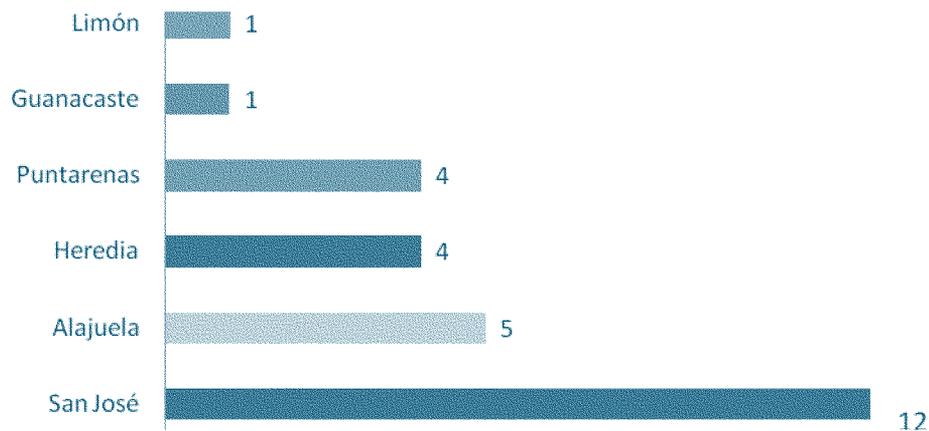
Partido	Contacto
Acción Cantonal Siquirres Independiente	Limón
Acción Naranjeña	Alajuela
Acción Quepeña	Puntarenas
Acuerdo Cantonal Desamparadeño	San José
Alianza por San José	San José
Auténtico Labrador de Coronado	San José
Autónomo Oromontano	Puntarenas

Partido	Contacto
Cívico de Tibás Fuenteovejuna	San José
Curridabat Siglo XXI	San José
Del Sol	San José
El Puente y los Caminos de Mora	San José
Garabito Ecológico	Garabito
Goicoechea en Acción	San José
Humanista de Montes de Oca	San José
Independiente Belemita	Heredia
Integración Barbareña	Heredia
Movimiento Avance Santo Domingo	Heredia
Organización Social Activa	Puntarenas
Renovemos Alajuela	Alajuela
Tarrazú Primero	San José
Todo por Flores	Heredia
Único Abangareño	Guanacaste
Unión Ateniense	Alajuela
Unión Palmareña	Alajuela
Unión Poaseña	Alajuela
Yunta Progresista Escazuceña	San José
Avance Montes de Oca	San José

Fuente: Departamento de Registro de Partidos Políticos. TSE. Marzo 2013.

A manera de resumen, se puede determinar que en el ámbito cantonal la representación de partidos políticos por provincia es la siguiente:

Gráfico n.º 1
Distribución de los partidos inscritos a escala cantonal según provincia



Fuente: Registro de Partidos Políticos. 2013.

Los partidos políticos inscritos a escala cantonal superan en gran cantidad a los de escala nacional y provincial. De acuerdo a su ubicación, la mayoría de ellos proceden de la capital, San José, y de sus provincias más cercanas Alajuela y Heredia. Es importante anotar que provincias como Limón y Guanacaste, las cuales se caracterizan por poseer un desarrollo socioeconómico menor, poseen poca representación política desde las estructuras cantonales.

4. DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dada la función asignada al IFED en el ámbito de capacitación a los partidos políticos, el primer paso dado en el 2011 fue una consulta sobre sus principales necesidades de capacitación.

4.1. Objetivos

Los objetivos planteados para el diagnóstico fueron:

Objetivo General

Realizar un primer acercamiento a los partidos políticos en sus escalas nacional, provincial y cantonal para determinar sus necesidades de capacitación.

Objetivos Específicos

- a) Presentar formalmente a la dirigencia de los partidos políticos los objetivos del IFED, su estructura, así como su propuesta de trabajo de capacitación 2011 y 2012.
- b) Conocer las acciones que han venido desarrollando los partidos políticos en el área de capacitación e indagar sobre las necesidades que enfrentan en la actualidad.
- c) Establecer vínculos que le permitan al IFED un contacto más directo con los partidos políticos.

4.2. Estrategia Metodológica

Con los partidos a escala nacional, se llevaron a cabo visitas a las respectivas sedes partidarias. En este primer acercamiento, se realizaron entrevistas a miembros de sus comités

ejecutivos y a personas encargadas del área de capacitación a lo interno de los partidos. Se aprovecha la oportunidad para explicar sobre las funciones y estructura inicial del Instituto, así como recopilar las principales necesidades de capacitación y sus expectativas sobre el apoyo y acompañamiento que esperaban del IFED.

En el caso de los partidos políticos a escala provincial y cantonal, el diagnóstico inicial de sus necesidades de capacitación se realizó mediante un cuestionario aplicado a miembros de sus comités ejecutivos.

Es importante mencionar que este diagnóstico de necesidades de capacitación de los partidos políticos no ha sido acabado, al contrario, en cada una de las actividades mensuales que se han venido desarrollando, se elaboran estrategias de evaluación y consulta que lo mantienen actualizado y en constante realimentación.

Asimismo, y como parte fundamental de este diagnóstico, se ha incorporado el criterio técnico de la autoridad electoral quien, por medio de sus diferentes dependencias, ha colocado en la oferta de capacitación que brinda el IFED a los partidos políticos aquellos temas que, de acuerdo a su criterio experto, serán áreas en las que los partidos políticos van a requerir de apoyo y formación.

5. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE NECESIDADES DE CAPACITACIÓN DE PARTIDOS A ESCALA NACIONAL

5.1. Sus expectativas sobre el IFED

En cada una de las entrevistas realizadas se exploraron las expectativas de los partidos políticos en torno a la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. Entre los principales requerimientos que los partidos le plantean se reiteran:

- Impulsar la creación de investigaciones y foros en los cuales expertos nacionales e internacionales analicen temas relacionados con la democracia, formación ciudadana, los procesos históricos y dinámicos de partidos políticos; los problemas nacionales como el abstencionismo, apatía, pérdida de credibilidad de los partidos políticos, entre otros; y que sus resultados sean compartidos a la ciudadanía.

- Contar con un centro de documentación actualizado que recupere la historia de los partidos políticos en Costa Rica.
- Que el IFED logre con el tiempo trascender a procesos de capacitación en forma continua y permanente.
- Establecer mecanismos de formación y capacitación especializada en carrera electoral, y que esto permita a militantes de los partidos políticos que ya han logrado alcanzar algún nivel de conocimiento específico, continuar avanzando.
- Que el Instituto se constituya en una instancia de referencia para los partidos políticos cuando requieran consultas específicas sobre su quehacer.

Diagrama n.º 2
Expectativas de los partidos políticos a escala nacional respecto al IFED



Fuente: Elaboración propia. Diagnóstico sobre necesidades de capacitación. 2011.

5.2. Procesos de capacitación interna de los partidos a escala nacional

Al explorar sobre su estructura y procesos internos de capacitación, los partidos políticos indican lo siguiente:

- Valoran la importancia de desarrollar procesos internos de capacitación.
- La mayoría dice contar con una estructura responsable de procesos de capacitación; sin embargo, esta se mantiene activa principalmente durante las

campañas electorales; por lo que la capacitación se ha limitado a temas propios del proceso técnico-electoral.

- Las capacitaciones desarrolladas han sido autofinanciadas por las personas que militan en el partido lo que les ha devengado una inversión importante de recursos económicos.
- Debido a los altos costos de las capacitaciones, han desarrollado la modalidad de autocapacitación en la cual militantes investigan a profundidad algún tema y luego transmiten la información al resto de integrantes del partido.
- Existen limitaciones para asegurar la capacitación a militantes de zonas rurales.
- Algunos partidos políticos se encuentran en la fase de formulación de estrategias de capacitación interna y han realizado esfuerzos por construir planes estratégicos de capacitación en los que se toman en cuenta diversos factores como por ejemplo: temas prioritarios, períodos, costos y regiones del país.
- Han identificado poblaciones meta para capacitar, entre ellas se tiene a la juventud, mujeres, tesoreros y contadores.

De lo anterior se puede concluir que los procesos de capacitación están identificados como necesidad latente de los partidos políticos; sin embargo, existen limitaciones de recursos que inciden en la calidad, cobertura y permanencia de esos procesos. Lo anterior llama la atención, siendo que de acuerdo a reportes del Departamento de Financiamiento, los partidos políticos solo han liquidado menos del 5% de la deuda que ellos mismos separaron para este rubro.

5.3. Las áreas prioritarias de capacitación

En lo referente a las principales necesidades de capacitación de los partidos a escala nacional, se recuperaron los siguientes temas:

- Temas del nuevo Código Electoral como: renovación de estructuras, financiamiento, funciones de las fiscalías, labor de las juntas electorales, ilícitos electorales, propaganda electoral, paridad y alternancia.
- Temas de realidad nacional: los problemas que enfrenta el Estado y la sociedad costarricense, partidos políticos como instrumentos de lucha social y no como estrategias electorales, apatía, abstencionismo, etc.
- Temas administrativos y técnicos: manejo de paquetes de cómputo e internet⁵.

5 Cabe destacar que estos temas de capacitación no son competencia del IFED, pues de acuerdo al Código Electoral, le corresponde únicamente ofrecer capacitación en materia electoral.

- Plantean la solicitud de que el IFED funcione como una instancia de “formador de formadores” en todos los temas anteriormente citados.

El tema de mayor demanda y en el que coincidieron todos los partidos políticos fue la capacitación electoral. Y requieren de un proceso de formación que trascienda a las zonas más alejadas del país y que en algunos casos se particularice a determinadas poblaciones como juventud, mujeres, indígenas, personas adultas mayores.

6. RESULTADOS DEL DIAGNÓSTICO DE PARTIDOS A ESCALA PROVINCIAL Y CANTONAL

Dada la similitud de los resultados que arroja la consulta a líderes de partidos provinciales y cantonales, se presentan en forma conjunta. En general, se logró identificar que no cuentan con estructuras internas encargadas del área de capacitación, aun cuando valoran la importancia de las capacitaciones.

6.1. Las áreas prioritarias de capacitación

Las principales áreas de capacitación planteadas por los partidos a escala provincial y cantonal son las referidas a:

- Temas electorales, entre los que se tienen: procedimientos que deben desarrollar los partidos antes, durante y después del proceso electoral; procesos internos para elección de representantes; manejo del Código Electoral y las nuevas funciones establecidas; renovación de estructuras; paridad; alternancia; las funciones de la figura del fiscal en los partidos políticos.
- Financiamiento, a pesar de que es un tema electoral, se menciona aparte, pues constituyó una inquietud constante. Los partidos políticos requieren capacitación en temas de búsqueda de recursos para sufragarse, presentación de facturas para pago de deuda política, así como conocer sobre buenas prácticas para la consecución y manejo de recursos económicos.
- Actualización en jurisprudencia sobre funcionamiento y organización partidaria a nivel cantonal y distrital.
- Administración municipal, les interesa conocer a fondo sobre este tema.
- Estrategias para promover la injerencia juvenil en los partidos cantonales, así como para fomentar el liderazgo juvenil. Mencionan mecanismos e instrumentos para incluir grupos minoritarios a los partidos.

- Habilidades para la comunicación política que favorezcan la divulgación y proyección de los planteamientos de estos partidos.
- Espacios para que los partidos provinciales y cantonales puedan hacer intercambio de experiencias exitosas.

7. PLAN DE CAPACITACIÓN OFRECIDO POR EL IFED A LOS PARTIDOS POLÍTICOS 2011-2013

Con base en la primera etapa del diagnóstico, el IFED ofreció una serie de capacitaciones con el objetivo de apoyar el desempeño de los partidos políticos. Es así como desde agosto del 2011 a la fecha se han desarrollado espacios mensuales de capacitación de los cuales se brinda, a continuación, algunos insumos metodológicos que han resultado positivos en esta primera experiencia de capacitación a partidos políticos.

7.1 Estrategia metodológica para la ejecución de las capacitaciones

Para asegurar la participación de los partidos políticos en la oferta de capacitación brindada por el IFED, se ha requerido no sólo de la elaboración de una agenda que responda a sus necesidades, sino de una serie de acciones complementarias que se explicarán a continuación:

Elaboración de bases de datos: en primera instancia, para realizar los contactos iniciales con líderes de partidos políticos, se consultan los datos suministrados por el Departamento de Registro de Partidos Políticos de la Dirección de Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. Sin embargo, paralelo a la ejecución de actividades de capacitación, se ha venido elaborando un registro con los nombres, direcciones electrónicas, apartados postales y número telefónicos de las personas que han participado. Esto ha conducido a que al mes de abril del 2013, el área de capacitación de partidos políticos del IFED cuente con una base de datos con aproximadamente 500 personas militantes de partidos políticos, lo cual ha funcionado como un mecanismo efectivo para mantener canales de comunicación constantes y efectivos.

Diversas estrategias de convocatoria: se ha encontrado que los partidos políticos cuentan con distintas condiciones internas; existen diferencias en cuanto a la tenencia de una sede fija, personal administrativo, acceso a redes sociales, ubicación geográfica, entre otros. Es por esto que en cada actividad ha sido fundamental activar una serie de mecanismos de convocatoria que aseguren que los partidos políticos reciban en forma eficaz la información que les permita

incorporarse a las actividades. Es así como el envío de la información se realiza por diversas vías como correo electrónico, redes sociales, fax, llamadas telefónicas, mensajes por celular, envío por apartado postal o servicio de mensajería.

Elaboración de agenda de trabajo anual: una de las acciones que se considera fundamentales para el desarrollo de los espacios de capacitación ha sido presentarles a los partidos políticos una agenda de trabajo anual, con fechas y temas previamente establecidos lo que ha permitido que la organización interna de los partidos políticos pueda planificar con tiempo la asistencia a las actividades.

Oferta de capacitación a diversos actores: la oferta de capacitación que se ha desarrollado ha convocado a diversas poblaciones meta de los partidos políticos: mujeres, juventud, personas encargadas de tesorerías, presidencias, secretarías generales, personas encargadas del área de capacitación y comunicación política, entre otros.

Talleres mensuales: una de las actividades que más demanda ha tenido hasta el momento ha sido los talleres de capacitación que se desarrollan de forma mensual. Estos espacios se han realizado los días sábados en jornadas de 4 horas y 8 horas, según el tema que convoca.

Certificación de participantes: a solicitud de los partidos políticos, el IFED ha implementado procedimientos para la certificación de las personas que participan en los talleres, esto con el objetivo de contabilizar las horas efectivas de capacitación recibida, y, que posteriormente, esta capacitación les sea reconocida a las personas militantes de partidos políticos a lo interno de sus estructuras partidarias.

Elaboración de material de didáctico: con el objetivo de apoyar la labor de capacitación interna de los partidos políticos, el IFED ha elaborado fascículos y manuales de capacitación que se facilitan en forma impresa y digital.

Trabajo en redes de cooperación: con la finalidad de unificar esfuerzos y la consecución de recursos, ha sido necesario el desarrollo del trabajo en redes con instancias que apoyan la labor de los partidos políticos, algunas de ellas IDEA Internacional, el PNUD, la Fundación Konrad Adenauer, entre otras.

Boletín electrónico Partidos en Línea@: con el objetivo de brindar información actualizada y permanente, el IFED edita de forma mensual un boletín digital que se envía a todos los partidos políticos. Esta estrategia, además de resultar económicamente viable, ha tenido un impacto positivo en los canales de comunicación establecidos entre el IFED y los partidos políticos. Asimismo, ha requerido efectuar una serie de coordinaciones interinstitucionales con aquellas instancias del Tribunal Supremo de Elecciones cuya labor se encuentra relacionada con el quehacer de los partidos quienes aprovechan el espacio para comunicar sobre acuerdos, resoluciones, innovaciones y otros temas de interés partidario. Al mes de abril del 2013, el IFED ha diseñado y enviado 13 boletines digitales.

7.2. Temas desarrollados

Como se mencionó anteriormente, esta agenda de trabajo se desarrolló con base en el diagnóstico de necesidades de capacitación de los partidos políticos, así como en el criterio técnico del organismo electoral. En los talleres presenciales se han abordado los siguientes contenidos:

Tabla n.º 4

Temas abordados en el Plan de Capacitación a Partidos Políticos 2011-2012-2013

Tema del Taller	Fecha
1. Estructuras partidarias y fiscalías	Agosto 2011
2. Renovación de Estructuras Partidarias	Setiembre 2011
3. Financiamiento partidario y transparencia	Octubre 2011
4. Partidos políticos y medios de comunicación	Noviembre 2011
5. Fortalezas y desafíos de la juventud en los partidos políticos	Marzo 2012
6. Reglamento sobre renovación de estructuras partidarias	Abril 2012
7. Fundamentos del derecho electoral: Introducción al Código Electoral	Mayo 2012
8. Justicia Electoral 1: "Procedimientos ante la justicia electoral"	Junio 2012
9. Justicia Electoral 2: "Jurisprudencia electoral"	Julio 2012

Tema del Taller	Fecha
10. La participación de las mujeres en los partidos políticos	Agosto 2012
11. Financiamiento a partidos políticos I: “La fiscalización de las finanzas partidarias y la construcción de confianza ciudadana”	Setiembre 2012
12. Fundamentos del derecho electoral: Introducción al Código Electoral Zona Rural	Octubre 2012
13. Financiamiento a partidos políticos: “La fiscalización de las finanzas partidarias y la construcción de confianza ciudadana”	Octubre 2012
14. Comunicación Política	Noviembre 2012
15. Capacitación electoral dirigida a la juventud de los partidos políticos	Noviembre 2012
16. Cronograma Electoral	Febrero 2013
17. Renovación de Estructura e Inscripción de Candidaturas	Febrero 2013

Fuente: IFED: Planes de capacitación a partidos políticos 2011-2012-2013

Asimismo, para el 2013, se propuso un plan de capacitaciones que incorpora no solamente talleres presenciales, sino también giras a zonas rurales y video conferencias.

Tabla n.º 5
Plan de Capacitación a Partidos Políticos 2013

Tema del Taller	Fecha
1. Financiamiento a Partidos Políticos	Abril
2. Financiamiento a Partidos Políticos	Mayo
3. Capacitación Electoral: Normativa que rige la apertura de Clubes de Partidos Políticos. Protocolo e información del proceso de plazas públicas.	Junio
4. Capacitación Electoral: Programas electorales a implementar en el 2014. Voto en el extranjero.	Julio

Tema del Taller	Fecha
5. Capacitación Electoral: Procedimientos específicos del proceso electoral: trámites y formularios. Utilización WEB. Proceso de inscripción de candidaturas.	Agosto
6. Capacitación Electoral: Juntas Cantonales receptoras de votos y la distribución del material electoral.	Setiembre
7. Capacitación Electoral: Juntas Receptoras de Votos: conformación, funciones, procedimientos, etc.	Octubre
8. Capacitación Electoral: Por definir.	Noviembre

Fuente: IFED: Plan de capacitación a partidos políticos 2013

7.3. Asistencia

Al mes de abril del 2013 se han desarrollado 17 talleres y se ha contado con la participación de 578 personas provenientes de partidos políticos y distribuidas por plan de capacitación de la siguiente manera:

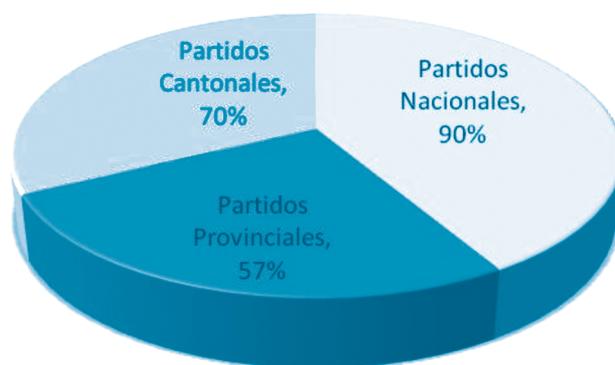
Tabla n.º 6
Participantes a Talleres de Capacitación 2011-2012-2013

Procedencia	Cantidad de Personas
Representantes de Partidos Políticos (Agosto a Noviembre 2011)	140
Representantes de Partidos Políticos 2012 (Marzo a Diciembre 2012)	310
Representantes de Partidos Políticos 2013 (Febrero a Abril del 2013)	128
Total	578

Fuente: IFED: Registro de participantes a los talleres de capacitación 2011-2012-2013

Con respecto al registro de asistencia según la escala de los partidos políticos, se tiene que en promedio el 90% de los partidos políticos a escala nacional han participado en las capacitaciones realizadas, seguidos por el 70% de los partidos a escala cantonal y en un nivel más bajo de participación, se ubican los partidos a escala provincial, con un 57%.

Gráfico n.º 2
Porcentaje de partidos políticos, según escala que han participado en las capacitaciones 2011-2012-2013

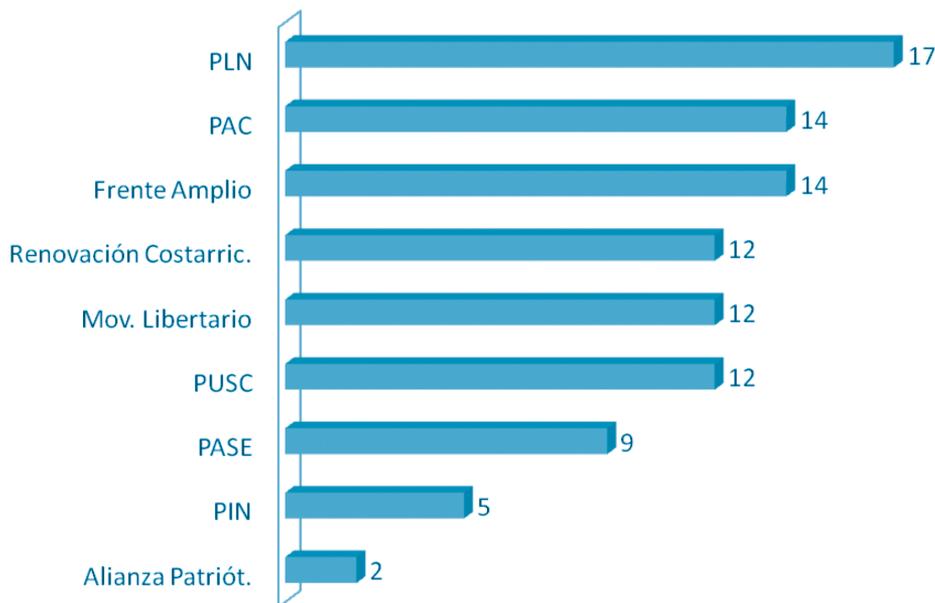


Fuente: IFED: Registro de participantes a los talleres de capacitación 2011-2012-2013

Estos datos demuestran que la agenda de capacitación ofertada por el IFED desde el 2011 ha tenido buena acogida entre los partidos políticos, en especial, los de escala nacional y cantonal. Estos niveles de asistencia han permitido no solamente mantener actualizado el diagnóstico de necesidades de capacitación, sino que también han generado un vínculo novedoso entre el IFED y partidos políticos.

Los partidos a escala nacional que han participado son los siguientes:

Gráfico n.º 3
Participación de partidos políticos a escala nacional en los 17 talleres de capacitación desarrollados a marzo del 2013.



Fuente: IFED: Registro de participantes a los talleres de capacitación 2011-2012-2013

A escala provincial se ha contado con la asistencia de los siguientes partidos políticos:

Gráfico n.º 4
Participación de partidos políticos a escala provincial en los 17 talleres de capacitación desarrollados a marzo del 2013.

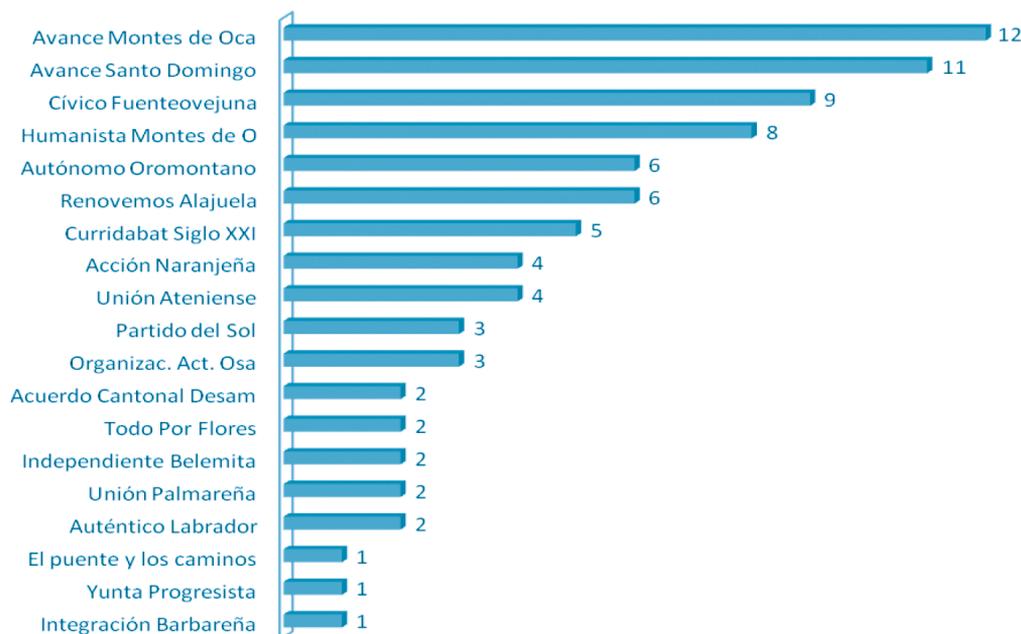


Fuente: IFED: Registro de participantes a los talleres de capacitación 2011-2012-2013

Y, entre los partidos a escala cantonal que se han hecho presentes a las capacitaciones, se muestran los siguientes registros:

Gráfico n.º 5

Participación de partidos políticos a escala cantonal en los 17 talleres de capacitación desarrollados a marzo del 2013.

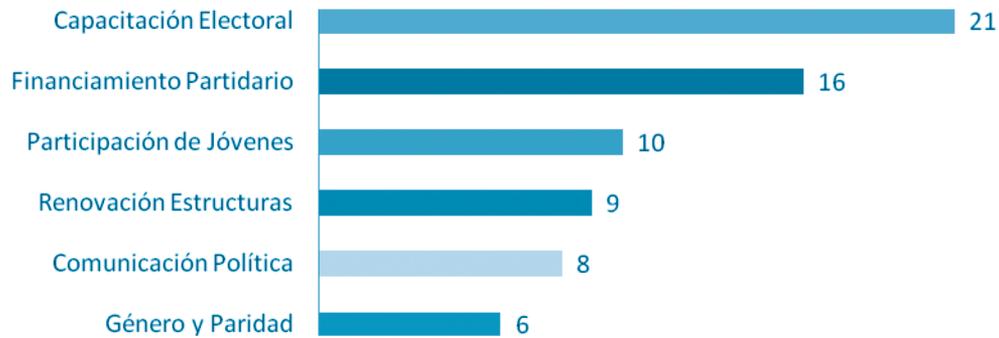


Fuente: IFED: Registro de participantes a los talleres de capacitación 2011-2012-2013

7.4. Certificación

Para efectos del presente artículo, es importante destacar los temas de capacitación que han sido certificados por el IFED, así como la cantidad de horas destinadas a cada uno de ellos y las contrapartes que han impartido esta capacitación. Al mes de abril del 2013, se han certificado un total de 70 horas de capacitación distribuidas en los siguientes temas:

Gráfico n.º 6
Temas certificados y cantidad de horas asignadas 2011-2012-2013



Fuente: IFED: Planes de capacitación 2011-2013.

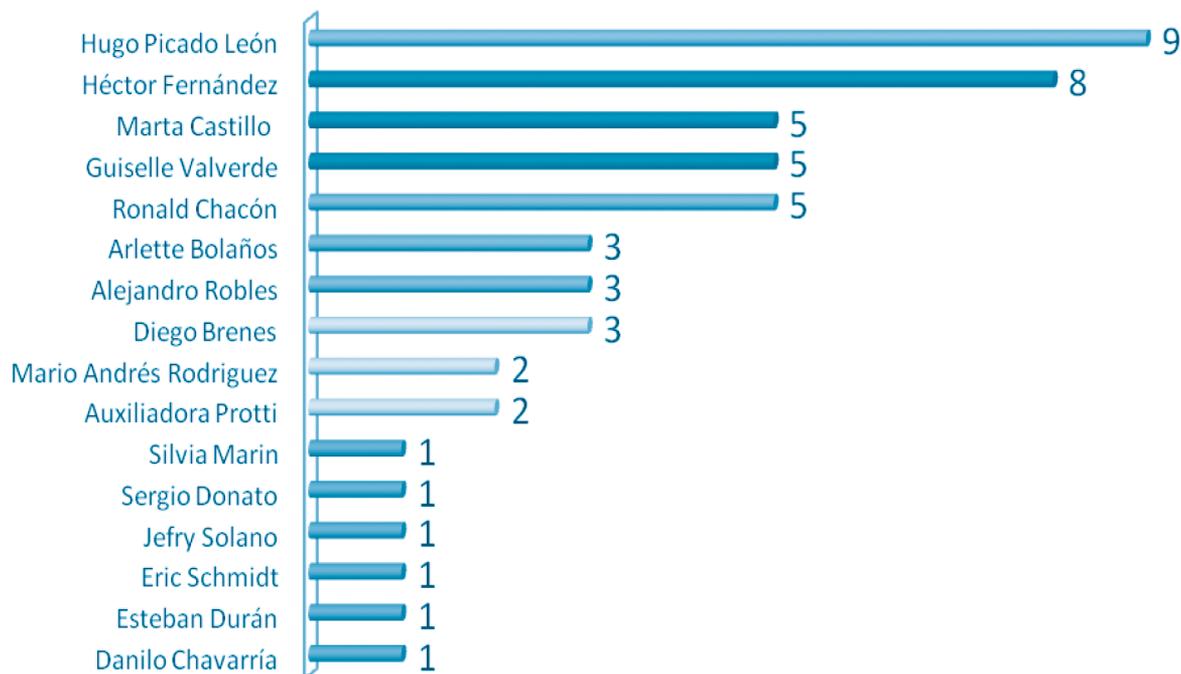
Para el desarrollo de los temas anteriormente citados, el IFED ha implementado una estrategia de trabajo en equipo, con el objetivo de que los contenidos abordados en las capacitaciones sean desarrollados por las personas expertas en cada uno de los temas. A continuación, se presenta la información de las personas que han colaborado como facilitadoras del proceso:

Tabla n.º 7
Cantidad de horas de capacitación impartidas por colaboradores

Colaboradores Externos al TSE	19 horas
Colaboradores Internos del TSE	51 horas
Total	70 horas de capacitación

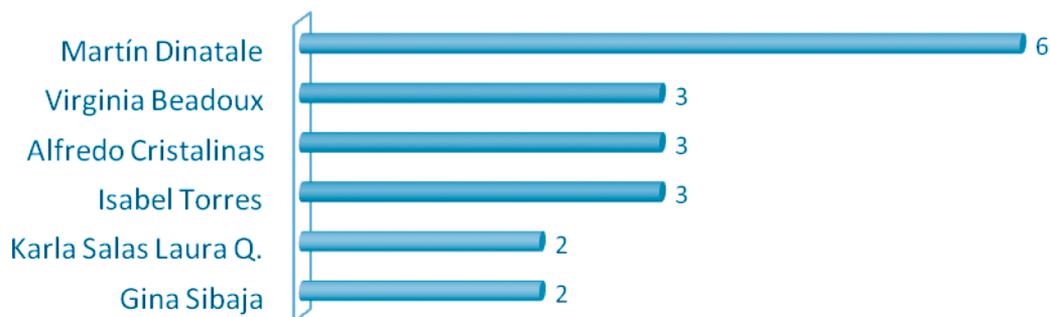
Fuente: Registro IFED 2011, 2012 y 2013

Gráfico n.º 6
Cantidad de horas impartidas por colaboradores internos del TSE



Fuente: Registro IFED 2011, 2012 y 2013

Gráfico n.º 7
Cantidad de horas impartidas por colaboradores externos del TSE

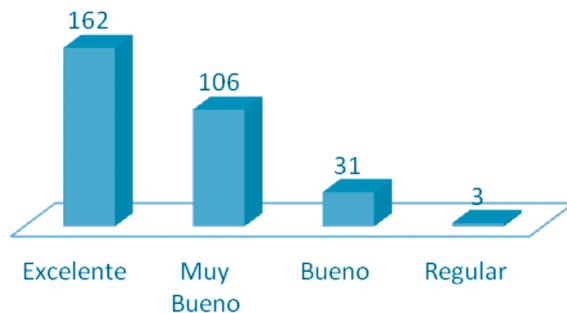


Fuente: Registro IFED 2011, 2012 y 2013

7.5. Evaluación de los Talleres

De manera general se puede indicar que esta primera experiencia del IFED en la capacitación a partidos políticos ha sido valorada en forma positiva por los y las participantes, como se puede observar en los resultados que arroja la opinión de 302 personas que completaron los instrumentos de evaluación.

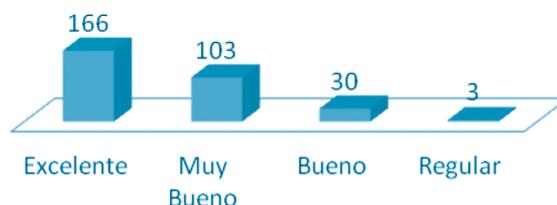
Contenidos desarrollados en los talleres podría apoyar el desempeño del partido político indicaron:



Personas expertas, el dominio demostrado al desarrollar el tema y la forma de transmitir el conocimiento al grupo le pareció:



Los materiales entregados en las capacitaciones podrían apoyar el funcionamiento del partido político en forma:



7.6. Recomendaciones

Obtener recomendaciones de los y las participantes a las capacitaciones ha sido fundamental para el IFED. Se presentan a continuación las principales sugerencias realizadas:

A nivel de contenidos de capacitación

- Desarrollar acciones específicas de capacitación para las personas jóvenes que militan en los partidos políticos.
- Dar continuidad y permanencia a las capacitaciones electorales.
- Desarrollar talleres dirigidos particularmente a mujeres militantes de partidos políticos.

A nivel Metodológico

- Realizar talleres específicos para partidos a escala cantonal, provincial y nacional.
- Realizar talleres fuera del área metropolitana y llegar a las diferentes comunidades del país.
- Que los contenidos de las capacitaciones se encuentren disponibles vía electrónica.
- Desarrollar talleres de mayor duración.
- Ofrecer un espacio en donde los partidos puedan compartir experiencias y facilitar procedimientos de los partidos políticos.
- Hacer de estas capacitaciones espacios permanentes.

8. REFLEXIÓN FINAL: DESAFÍOS EN EL ÁREA DE CAPACITACIÓN A PARTIDOS POLÍTICOS

A manera de conclusión, se plantean algunos de los retos que el IFED considera necesarios enfrentar para el fortalecimiento de los procesos de formación y capacitación a los partidos políticos, a saber:

- **La capacitación electoral** es la mayor demanda de los partidos políticos al IFED, según los resultados del diagnóstico sobre necesidades de capacitación. Asimismo, los partidos solicitan que los procesos trasciendan del período electoral. Por su parte, el IFED considera que los partidos políticos constituyen no solamente actores claves a capacitar por su papel tan relevante en la ejecución y control del proceso electoral, sino que los ubica en un plano primordial con respecto a la promoción de la participación ciudadana.
- **Fortalecer el área de investigación:** la creación del IFED ha generado expectativas en los partidos políticos, estas a su vez se traducen en requerimientos especialmente en las áreas de investigación y documentación de los procesos históricos en la política nacional. Así como la creación permanente de foros de discusión y análisis que permitan un acercamiento a la situación actual de los partidos políticos, pues hay gran preocupación por temas de abstencionismo, apatía a involucrarse en la política y deterioro de la imagen de los partidos políticos ante la ciudadanía en general.
- **Capacitación en las regiones:** hasta el momento las capacitaciones se han centrado en el área metropolitana, por lo que el reto para el IFED será desarrollar estos procesos de capacitación en zonas rurales.
- **Capacitación particularizada:** desarrollar planes de capacitación de acuerdo a las necesidades específicas de los partidos según escala: nacional, provincial y cantonal.
- **Capacitación dirigida a grupos vulnerables:** militantes en los partidos políticos como mujeres, jóvenes y poblaciones indígenas, entre otros.
- **Capacitación en el manejo de las nuevas tecnologías:** aplicadas a los procesos electorales lo que también le requiere al IFED un importante esfuerzo en cuanto a la obtención de personal especializado y recursos.
- **Combatir el discurso antidemocrático:** en el corto plazo, las tareas de capacitación han estado centradas en mejorar la formación electoral de los partidos políticos; sin embargo, a largo plazo, estos procesos de capacitación deben contribuir a asentar en la población la idea de la democracia y de sus normas de funcionamiento. Es importante aprovechar los espacios para sensibilizar a la población sobre la importancia de los partidos políticos para el sistema democrático e ir modificando el discurso antidemocrático que se maneja en algunos espacios de la vida nacional y que también han sido reproducidos por los mismos militantes de los partidos políticos en los talleres de capacitación.

- **Crear espacios de convivencia democrática:** en los talleres desarrollados ha sido un ejercicio constante el ir orientando la participación de forma respetuosa entre los partidos políticos. Se ha realizado un esfuerzo para que no relacionen los espacios de diálogo y plenaria con espacios de quejas u oportunidades para atacar posicionamientos ideológicos y modos de operar de determinados partidos. Esto ha generado que las personas, en sus evaluaciones, identifiquen estos talleres como verdaderos sitios de convivencia democrática.
- **Coordinación con instancias intra e interinstitucionales:** unificar criterios y consecución de recursos, de forma permanente, con aquellas instancias que apoyan la labor de los partidos políticos tanto a lo interno como a lo externo del TSE.
- **Diversificar la oferta de capacitaciones:** desarrollar las capacitaciones bajo diversas modalidades como talleres, foros, debates, capacitaciones virtuales, presenciales, etc.
- **Elaboración de material novedoso:** dar continuidad a los procesos de capacitación y elaboración de materiales como boletines, fascículos, artículos y campañas en internet que permitan mantener actualizados a los partidos políticos.

LITERATURA CONSULTADA

Costa Rica. Asamblea Legislativa (2009). Decreto Legislativo N.º 8765: Código Electoral Nacional.

González Encinar Juan José (1992). Derecho de partidos. Madrid: Editorial Espasa-Calpe S. A.

IFED (2010) Relatoría “Intercambio de experiencias con Escuelas e Institutos de Formación y Educación Democrática en el seno de los Organismos Electorales Miembros de UNIORE”.

IFED (2011). Informes mensuales de talleres de capacitación. Tribunal Supremo de Elecciones. San José, Costa Rica.

IFED (2012). Informes mensuales de talleres de capacitación. Tribunal Supremo de Elecciones. San José, Costa Rica.

IFED (2011) (2012) (2013). Registro de asistencia a las actividades de capacitación. Tribunal Supremo de Elecciones. San José, Costa Rica.

Rivera Araya, Roy (2005). Los partidos locales y la democracia en los micro territorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas). 1.ª ed. San José, C.R.: FLACSO, 2005

Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Código Electoral. Decreto Legislativo N.º8765. República de Costa Rica.

Tribunal Supremo de Elecciones (2013). "Partidos inscritos a escala nacional, provincial y cantonal". San José, Costa Rica: TSE.

Tribunal Supremo de Elecciones. (2010) Manual para capacitación de los partidos políticos, sus militantes y ciudadanía en general. San José. C.R.:TSE:DECID: PNUD:FLACSO.

Proporcionalidad de las cuotas de inscripción de papeletas y candidaturas en los procesos internos partidarios: un criterio para su determinación

Andrei Cambronero Torres*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 25 de febrero de 2013.

Aprobación: 7 de junio de 2013.

Resumen: El artículo se estructura de manera descriptiva y propositiva. Primero se hace un breve repaso por las resoluciones del TSE en cuanto al tema de proporcionalidad de las cuotas de inscripción de papeletas y candidaturas en los procesos internos partidarios y, luego, se desarrollan los conceptos de “proporcionalidad” y “razonabilidad”. Acerca de la parte propositiva, se sugiere un nuevo criterio para la determinación objetiva de la legitimidad de la cuota en los casos de designaciones de candidatos a cargos públicos.

Palabras clave: Cuotas de inscripción / Inscripción de candidatos / Comicios internos / Precandidatos / Democracia interna del partido político.

Abstract: The article presents a structure of descriptions and propositions. There is first a review of the resolutions of the TSE in regard to proportionality of the registration of ballots and candidacy quotas in the internal party processes and then, it develops the concepts of “proportionality” and “reasonableness”. In regard to the propositions, the author suggests a new criterion for the objective determination of the legitimacy of the quota in those cases involving appointment of candidates to public positions.

Key Words: Registration quota / Registration of candidates / Internal elections / Pre-candidates / Internal democracy of the political party

* Costarricense, Abogado, correo: acambronero@tse.go.cr Magíster en Justicia Constitucional por la Universidad de Costa Rica –UCR–. Licenciado en Derecho por la UCR y Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos, Universidad de Pisa, Italia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones y Profesor de la Facultad de Derecho, UCR.

I. INTRODUCCIÓN

-Buenas, he decidido ser candidato a diputado en las próximas elecciones.

-Claro, me parece una decisión muy racional; como la cuota que le voy a cobrar.

El Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en reiterados fallos, ha establecido que la proporcionalidad de las cuotas para poder participar de los procesos internos de una agrupación política es un tema que engloba derechos fundamentales de contenido político electoral. Una cifra irrazonable constituye, en sí misma, un límite para el pleno ejercicio de la participación política, prerrogativa ciudadana de relevancia dentro de la estructura de un Estado democrático.

En el pasado, la Magistratura Electoral consideraba que una cuota no transgredía el Derecho de la Constitución si el monto por sufragar era igual o inferior al límite establecido por el legislador para las donaciones de personas físicas. Sin embargo, con el cambio normativo operado en 2009 –promulgación de un nuevo Código Electoral– el “tope” de los aportes de esas personas a las agrupaciones políticas desaparece, con lo que se disipa, también, la base objetiva que servía como baremo de proporcionalidad.

A falta de una limitación a texto expreso que permita funcionar como parámetro objetivo de proporcionalidad, el juez electoral ha optado por utilizar conceptos jurídicos indeterminados –que colma exegéticamente en cada caso– para calificar cuándo una cuota lesiona el derecho de participación política de la ciudadanía.

El presente artículo se estructura de forma descriptiva u propositiva. Primero, se hará un repaso por los pronunciamientos relevantes del TSE en cuanto al tema (como una suerte de estado de la cuestión) y se desarrollarán los conceptos de “proporcionalidad” y “razonabilidad”, según la doctrina y la jurisprudencia. Acerca de la parte propositiva, se sugiere un nuevo criterio para la determinación objetiva de la legitimidad de la cuota en los casos de designaciones de candidatos a cargos públicos.

II. BREVE REVISIÓN JURISPRUDENCIAL ACERCA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CUOTAS DE PARTICIPACIÓN EN PROCESOS PARTIDARIOS

Las cuotas de inscripción de candidaturas a lo interno de los partidos políticos han tenido un importante abordaje en la jurisprudencia electoral. El reconocimiento como parte del objeto de control a través del recurso de amparo electoral hace más de una década (resolución n.º 303-E-2000), la relación “derecho fundamental de participación política-monto de la cuota” (entre otras, resoluciones n.º 1268-E-2005, 578-3-E-2001 y 641-E-2000) la razonabilidad y la proporcionalidad como parámetros de evaluación (algunas resoluciones sobre el particular, n.º 0685-E-2005 y 1725-E-2002); son solo parte de los temas desarrollados por el juez electoral en punto a este tópico.

Con todo, para los efectos de este artículo, interesan únicamente aquellos fallos del TSE relacionados con la evaluación de los montos a la luz de los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

En virtud de ello, y tomando en cuenta el cambio integral del Código Electoral en 2009, se analizan por separado ambos períodos: durante la vigencia de la Ley n.º 1536 y luego de la promulgación de la Ley n.º 8765.

1. Algunas posturas jurisprudenciales relevantes durante la vigencia de la Ley n.º 1536

En el 2000, el TSE crea –vía jurisprudencia– el recurso de amparo electoral; casualmente, el cuadro fáctico analizado en la resolución n.º 303-E-2000 versaba sobre el reclamo del señor Sigifredo Aiza Campos, militante del partido Liberación Nacional, contra el monto de inscripción para participar en el proceso de asambleas distritales de esa agrupación política. A criterio del recurrente, el cobro de ¢20.000,00 para esos efectos contrariaba el derecho de participación política.

En efecto, la Autoridad Electoral reconoce la existencia de un ligamen entre el derecho de participación política y el cobro de cuotas partidarias, pero, de mayor

relevancia, determina la “razonabilidad” del monto como límite para la agrupación. En concreto, se indicó:

*De ahí que el Tribunal Supremo de Elecciones considere que no lesiona el derecho de participación política de los miembros de los partidos el requerir de éstos contribuciones ordinarias o especiales, como lo sería aquélla que condiciona la nominación en procesos abiertos de selección de personas para cargos partidarios o puestos de elección popular, **siempre que no se trate de una suma de dinero irrazonable**, de suerte que no conculque de hecho dicha participación. (Negrita agregada)*

En adelante, las resoluciones que se emitieron con ocasión de impugnaciones al monto por concepto de inscripción de papeletas a cargos internos de la estructura partidaria o postulaciones para candidaturas a cargos de elección popular, utilizaron la razonabilidad y la proporcionalidad como parámetros para determinar si se violaba o no el derecho fundamental (entre otras *vid.* resoluciones n.º 641-E-2000, 578-3-E-2001, 1725-E-2002 y 0685-E-2005). En esta fase, la jurisprudencia fue de abordaje casuístico; el juez electoral valoraba en cada caso el monto y precisaba –en la ponderación medio-fin– si este constituía un obstáculo insalvable que impidiera la libre participación a lo interno del partido.

No obstante, a partir de la resolución n.º 1268-E-2005 el TSE dio una fórmula concreta para determinar la razonabilidad y proporcionalidad de las cuotas. A partir de una integración normativa, se puntualizó como monto máximo por concepto de participación en procesos electivos internos –en ese caso en específico se trató la precandidatura a la presidencia de la República– el límite establecido para las donaciones de personas físicas previsto en el artículo 176 bis del Código Electoral hoy derogado.

Particularmente, esa magistratura, en el fallo citado, razonó:

Es por tanto imprescindible buscar un parámetro de razonabilidad, que este Tribunal encuentra en el artículo 176 bis del Código Electoral, que en su párrafo tercero dispone: “Las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos políticos, hasta por un monto equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de

Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución. Se permite la acumulación de donaciones, contribuciones o aportes, durante el período presidencial respectivo". Siendo que dicho salario mensual mínimo se encuentra actualmente fijado en 99.950 colones, resulta un tope de contribución cuatrienal por persona de 17.991.000 colones.

Si a cualquier persona costarricense que sea miembro o simpatizante de un partido le está vedada la posibilidad de contribuir lícitamente más allá de esa suma durante todo un ciclo electoral, no resulta razonable ni proporcionado que se le imponga un monto mayor a ése como cuota de inscripción de una precandidatura presidencial. (Negrita agregada)

Vale decir que ese "estado del arte" de la jurisprudencia electoral se mantuvo –sin variaciones sustanciales– hasta la entrada en vigencia de la Ley n.º 8765, Código Electoral.

2. Resoluciones emitidas a la luz del Código Electoral de 2009

Para el momento en que entró en vigencia la Ley n.º 8765 –setiembre de 2009–, la cantidad de resoluciones del TSE relativas al tema en estudio son pocas. A las puertas de la convocatoria a elección –octubre 2009– el proceso de renovación de estructuras había concluido y con él la designación de los candidatos a los puestos de elección popular por cada una de las agrupaciones políticas debidamente inscritas también.

Sin perjuicio de esa situación, se puede afirmar que en estos últimos tres años y medio el TSE ha insistido sobre la proporcionalidad y razonabilidad de las cuotas como parámetro para determinar su legitimidad. Por ejemplo, en la resolución n.º 5090-E1-2010 se receptaron las posturas vertidas sobre el tema en fallos del 2000 y del 2002 al señalarse:

*[...] debe indicarse que la jurisprudencia de este Tribunal ha precisado que el cobro de cuotas que han establecido algunos partidos políticos como requisito para inscribir una candidatura a un cargo de dirección dentro del partido o de elección popular, **no es violatoria o lesiva al derecho de participación política, mientras éstas no resulten desproporcionadas o impidan la libre participación de sus miembros.*** (Negrita agregada)

Por otra parte, en un pronunciamiento de reciente data, llama la atención el uso de una nueva metodología para evaluar la proporcionalidad de las cuotas: a través de la combinación de dos fórmulas económicas, el TSE evalúa el incremento real del monto fijado por un partido político como requisito para participar en el proceso de asambleas distritales y elección de representantes de movimientos y sectores.

Traer a valor presente las cifras que –en el pasado– se cobraron en procesos internos similares y poder diferenciar así el incremento nominal del aumento real, es la herramienta utilizada por la Autoridad Electoral en la resolución n.º 1035-E1-2013. Específicamente, en esa sentencia, se consideró:

En efecto, el Directorio Político del PLN acordó un aumento nominal en la cuota de inscripción de papeletas: distritales, de movimientos cantonales, de movimientos provinciales y de movimientos y sectores nacionales; sin embargo, de previo a un análisis de la razonabilidad en el aumento, es imperioso conocer cuál fue la variación real entre la cuota de 2009 y el cobro actual.

*Para traer a valor presente, por ejemplo, el costo para la inscripción de una papeleta distrital que en 2009 era de ¢30.000, debe seguirse la fórmula económica: [(inflación del período interanual * monto de 2009) + monto de 2009]. Si se tiene que, de acuerdo con los datos oficiales del INEC (folio 30), la inflación para el período interanual 2009-2012 es de 15.88% (calculando la variación interanual entre el índice de precios del consumidor para diciembre de 2009 y ese mismo indicador para diciembre de 2012, a través de la fórmula: $[(IPC_{dic09} / IPC_{dic12}) * 100 - 100]$, entonces el monto actualizado de esos ¢30.000 sería de aproximadamente ¢34.763.*

De esa suerte, el aumento real del costo de inscripción de una papeleta distrital entre ambos períodos (2009 vs. 2012) es de aproximadamente ¢240,00, cantidad que no resulta desproporcionada ni mucho menos contraría el derecho de participación política del recurrente.

Como puede apreciarse, la introducción del criterio de aumento real es un paso al frente para precisar, desde una base objetiva, por qué una cuota es o no desproporcionada.

III. CONCEPTUALIZACIÓN DE “LO PROPORCIONAL” COMO CRITERIO DE LEGITIMIDAD DE LA CUOTA

Como se expuso en el apartado anterior, el TSE utiliza los principios de proporcionalidad y razonabilidad para *medir* la constitucionalidad de una cuota; en ese tanto, es oportuno hacer un breve repaso por el contenido de esos conceptos jurídicos.

1. Aspectos generales del principio de proporcionalidad

Es imposible regular –en las normas jurídicas– todos los comportamientos humanos y las consecuencias que se produzcan de ellos; tampoco es factible pretender agotar los mecanismos para que se cumpla con los fines públicos. La dinámica social torna necesarios los marcos flexibles para la actuación del Estado, flexibilidad que –en ninguna circunstancia– debe entenderse irrestricta (aun frente a los supuestos de discrecionalidad administrativa, existen parámetros para determinar la legitimidad de la actuación: principios generales del Derecho, reglas unívocas de la ciencia y la técnica, la razonabilidad y la proporcionalidad).

Por otra parte, la vida en sociedad supone límites a los derechos de los individuos en aras de hacer viable la coexistencia. En otras palabras, las prerrogativas de los sujetos no son irrestrictas ni omnímodas. Así lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional al señalar que *el ejercicio de los derechos fundamentales no es irrestricto ni absoluto, salvo el derecho a la vida, de manera, que resulta constitucionalmente válido establecer regulaciones para su ejercicio, en atención a la moral, orden público, buenas costumbres y derechos de terceros (artículo 28 constitucional)* (votos n.º 732-2001 y 4205-96).

Sin embargo, en los sistemas democráticos, toda limitación a esos derechos fundamentales debe estar plenamente justificada y, además, acotada. Es importante recordar que, como *a priori* hermenéutico, todo operador jurídico está obligado a respetar los principios *pro hómine* y *pro libertatis*. En un Estado republicano las restricciones a la libertad son una excepción, un orden discontinuo de cortapisas para el individuo.

De lo expuesto, dos corolarios: a) la proporcionalidad es un baremo para precisar la legitimidad de actuación de los titulares públicos y b) cualquier reducción al ámbito de libertad de los individuos debe respetar este principio.

Ahora bien, previo a clarificar el concepto, es importante reconocer la conexidad entre el principio de razonabilidad y el principio de proporcionalidad. Comúnmente, la línea divisoria entre ambos es tenue, al punto de entremezclarse en el tratamiento

normativo y jurisprudencial; tanto es así que la configuración de uno suele explicarse mediante la inclusión del otro como elemento constitutivo y parámetro de comprobación de existencia. Puede decirse, entonces, que hay un consenso sobre la función limitadora del poder público en estos contenidos materiales del ordenamiento jurídico, mas su tratamiento terminológico no observa una profilaxis absoluta: los componentes del principio de proporcionalidad (necesidad, idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto) han sido explicados a través de un ejercicio en el que se desarrolla la “razonabilidad” y viceversa.

En cuanto a la conceptualización y composición del principio de proporcionalidad, la doctrina costarricense ha indicado:

[...] el principio de proporcionalidad, constituye un parámetro de constitucionalidad de los actos sujetos al derecho público (leyes, reglamentos y actos administrativos en general) [...] los componentes básicos de la proporcionalidad lo son la legitimidad, idoneidad, la necesidad y la proporcionalidad en sentido estricto. (Jinesta, 2006: 270-271)

Coincidente con esa línea argumentativa, la Sala Constitucional ha reconocido que el principio de proporcionalidad tiene fundamento constitucional; por ejemplo, en el emblemático voto n.º 1739-92, que señaló:

Es decir, que una norma o acto público o privado sólo es válido cuando, además de su conformidad formal con la Constitución, esté razonablemente fundado y justificado conforme a la ideología constitucional. De esta manera se procura, no sólo que la ley no sea irracional, arbitraria o caprichosa, sino además que los medios seleccionados tengan una relación real y sustancial con su objeto. Se distingue entonces entre razonabilidad técnica, que es, como se dijo, la proporcionalidad entre medios y fines; razonabilidad jurídica, o la adecuación a la Constitución en general, y en especial, a los derechos y libertades reconocidos o supuestos por ella; y finalmente, razonabilidad de los efectos sobre los derechos personales, en el sentido de no imponer a esos derechos otras limitaciones o cargas que las razonablemente derivadas de la naturaleza y régimen de los derechos mismos, ni mayores que las indispensables para que funcionen razonablemente en la vida de la sociedad.

Resulta pertinente distinguir el desarrollo, aplicación e integración de este principio en nuestro sistema normativo a partir de la creación de esta Sala Constitucional –1989–; pues ese órgano jurisdiccional ha afirmado que el Derecho de la Constitución lo contempla y se impone como marco de obligatoria aplicación para alcanzar el respeto de los Derechos Humanos.

Ya, desde una fase temprana, el juez constitucional incorporó al parámetro –frente al que se evalúa la regularidad normativa de un precepto o actuación de autoridad pública– el criterio de proporcionalidad. En resolución n.º 5990-94 se declaró *como principio general de Derecho que en ningún caso pueden dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la tecnología, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia, conceptos que se resumen en la razonabilidad y proporcionalidad de la norma como parámetros de constitucionalidad* (negrita agregada).

A partir de ese reconocimiento, se afirma que el principio de proporcionalidad ejerce, en el Estado de Derecho, una función garantista para los sujetos en relación con la actividad estatal o de otros sujetos que, pese a ser privados, tienen una especial relevancia pública; es decir, funciona como una balanza –en cada caso concreto– para establecer si la disposición cuestionada se comporta como ilegítima al punto de vaciar el contenido esencial de un derecho fundamental¹.

En esa tarea de confrontación, el órgano jurisdiccional de control comúnmente realiza, cual guía metodológica, un análisis paso a paso de los componentes del principio: legitimidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto (*vid.*, entre otros, los votos n.º 18847-2008, 14882-2008 y 16725-2008)². El contenido de cada uno de esos elementos ha sido delineado –con practicidad y elocuencia– por el Tribunal Constitucional costarricense:

La legitimidad se refiere a que el objetivo pretendido con el acto o disposición impugnado no debe estar, al menos, legalmente prohibido; la idoneidad indica que la medida estatal cuestionada debe ser apta para alcanzar efectivamente el objetivo pretendido; la necesidad significa que entre varias medidas igualmente aptas para alcanzar tal objetivo, debe la autoridad competente elegir aquella que afecte lo menos posible la esfera jurídica de la persona; y la proporcionalidad en sentido estricto dispone que aparte del requisito de que la norma sea apta y necesaria, lo ordenado por ella no debe estar fuera de proporción con respecto al objetivo pretendido, o sea, no le sea “exigible” al individuo [...] (voto n.º 03933-98).

Con base en lo expuesto, por último, corresponde aplicar, al caso concreto de las cuotas para poder participar de los procesos internos de una agrupación política, el examen de proporcionalidad. Evidentemente, el análisis subsiguiente lo es en abstracto. Para un estudio particular se requieren cifras puntuales, ejercicio que se encuentra fuera de los límites del objeto del presente artículo.

1 Recuérdese en este punto que el principio de proporcionalidad se deriva del respeto a la dignidad de la persona humana y de la aceptación del ser humano como sujeto no como objeto (imperativo categórico Kantiano acerca del individuo); esto en consonancia con el régimen tuitivo previsto en la Constitución Política y en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

2 Este desdoblamiento del principio de proporcionalidad en subprincipios, como lo reconoce la Sala Constitucional (voto n.º 732-2001), es una herencia doctrinal de Alemania receptada por nuestro sistema jurídico.

2. Aplicación del principio de proporcionalidad a la existencia de cuotas de inscripción de candidaturas

En este punto nos proponemos reafirmar un tema que, a la luz de la jurisprudencia electoral, parece zona común: la constitucionalidad de la existencia de cuotas para participar en procesos internos partidarios de autoridades y candidaturas de elección popular. No obstante, es pertinente hacer una síntesis analítica acerca de la razonabilidad de esta práctica a partir de los cuatro subprincipios antes citados.

Partiendo de la legitimidad, este tipo de cuotas resultan acordes con el ordenamiento jurídico costarricense. El diseño normativo de Costa Rica –según el artículo 96 de la Constitución Política y del capítulo de “Régimen económico de los partidos políticos” del Código Electoral– concibe un modelo de financiamiento mixto de los partidos políticos: el patrimonio de estas agrupaciones voluntarias de ciudadanos se nutre de la contribución estatal, el aporte de sus correligionarios y los bienes y negocios derivados de operaciones lícitas (Sobrado, 2010a).

Para nuestros efectos, importa la viabilidad jurídica de las contribuciones privadas. *El cobro de cuotas a la militancia –como la forma más común de financiamiento de los partidos políticos–³ se conjuga con otros aportes extraordinarios –v.gr. pago de derechos de participación en los procesos de nombramiento de autoridades partidarias y designación de candidatos– para permitir el funcionamiento de estos grupos ciudadanos; estos aportes, mientras respeten el principio de publicidad y se apeguen a las restricciones legales, devienen lícitos.*

La legitimidad de la existencia de cuotas, en consecuencia, se tiene por acreditada: no solo las contribuciones privadas están permitidas por ley, sino su principal sustento es de raigambre constitucional (artículo 96).

Como advertencia metodológica, debe reconocerse que el examen de proporcionalidad con base en los restantes tres subprincipios requiere matices. El

3 Resolución del TSE n.º 303-E-2000.

desarrollo de este principio ha sido prolijo, sobre todo, en materia penal⁴; es en esta rama del Derecho donde las ponderaciones entre derechos fundamentales son algo de todos los días: el decreto de la prisión preventiva, por ejemplo, impone un análisis de adecuación de los medios a los fines.

Sin perjuicio de ello, es una verdad de Perogrullo que este parámetro de constitucionalidad se ha extendido a todos los quehaceres jurídicos. De seguido, se adecuará la definición de sus componentes –según la transcripción del voto n.º 03933-98 realizada párrafos antes– para explicar la validez de la cuota.

En su construcción dogmática, la idoneidad adquiere sustrato conceptual en la pertinencia de la medida para obtener un fin jurídico relevante –de constitucional relevancia diríamos–; así, es trascendental que la cuota sirva para cumplir aspiraciones superiores del sistema democrático y que, además, sea la vía más adecuada para ello.

A partir del artículo 98 constitucional, se afirma que los partidos políticos son *interlocutores privilegiados del diálogo político e instrumento fundamental para canalizar la participación política ciudadana* (Sobrado, 2010b: 17), con lo cual su función dentro de la dinámica del Estado tiene una especial relevancia pública (artículo 49 del Código Electoral). En efecto, las agrupaciones políticas resultan vitales para la vida democrática pues, entre otros, ostentan un monopolio de presentación de candidaturas a los puestos de elección popular, plataforma ineludible para materializar luego, en los comicios, las funciones del sufragio: producir gobierno, generar representación y dar legitimidad.

De esa suerte, el cobro de cuotas de participación en procesos internos se constituye en un medio para financiar esos grupos ideológicos cuya existencia es constitucionalmente relevante. En cuanto a ser una vía idónea para la consecución del fin, el costo de inscripción supone un medio adecuado para el financiamiento partidario,

4 El nacimiento del principio de proporcionalidad se ubica en el Derecho Público Europeo, particularmente en el Derecho Policial. Formalmente se incorpora en la sentencia 19, 342, del Tribunal Constitucional Federal Alemán –1966– (Vargas, 2009).

ya que esa contribución tiene como objeto principal solventar los gastos de procesos electorales internos⁵, a través de aportes de correligionarios con intereses específicos.

Ahora bien, en cuanto a la necesidad como subprincipio que obliga a una comparación entre la medida adoptada y otras alternativas, lo pertinente es cotejar la forma de financiamiento en comentario frente a otras opciones.

Por disposición constitucional, el régimen de financiamiento público se concibe como de reembolso de gastos posterior⁶: luego de la elección de presidente de la República y diputados a la Asamblea Legislativa se reconocen a los partidos con derecho a deuda política –y de acuerdo con el caudal de votos– los gastos en que hubieren incurrido durante la campaña electoral. Esto hace que las agrupaciones políticas necesiten de fuentes alternativas de ingreso durante las etapas previas a la elección; no solo por las limitaciones estructurales –ese pago posterior–, sino también porque incluso en escenarios donde los resultados electorales son favorables, la contribución pública puede resultar insuficiente para sufragar los gastos de funcionamiento. Consecuentemente, es el cobro de cuotas, como se adelantaba, una vía legítima e idónea para inyectar recursos a los partidos.

El ciclo electoral, en materia de gastos partidarios, representa una curva que, consideramos, se comporta como la función de Gauss (campana de Gauss). Si bien la simetría de las colas puede discutirse, lo cierto es que en una abstracción teórica es claro que las erogaciones empiezan un ascenso con los procesos de renovación de estructuras, colocándose en el punto máximo durante el período de campaña y, lógicamente, decreciendo después del evento comicial. El “pico” de gastos, también, suele estar relacionado con la designación de los candidatos a los cargos nacionales de elección popular, momentos cuando los aportes regulares de los militantes se tornan insuficientes por la dinámica –costos– de las asambleas y convenciones.

5 Adicionalmente, el funcionamiento democrático de las agrupaciones políticas es un imperativo constitucional que se logra, entre otras vías, a través del proceso de renovación de estructuras y sus respectivos procesos electivos.

6 Este régimen se *matiza*, según Sobrado (2010), de dos maneras: adelanto de deuda y gastos permanentes de organización y capacitación.

Ese “lapso financiero crítico” justifica la recolección de cuotas extraordinarias como lo serían los costos de inscripción de papeletas, en aras de coadyuvar en la subvención de esos actos partidarios. Las bondades de este tipo de contribuciones es que existe una coerción implícita: debe cancelarse el monto so pena de no poder participar en el proceso interno respectivo, con lo que hay una relativa certeza acerca de los ingresos. Esa característica está ausente en otras vías de financiamiento privado como operaciones derivadas del patrimonio del partido o, en su defecto, donaciones de adeptos a la plataforma política; en este último caso –el aporte– queda librado a la “buena voluntad” del donante.

De acuerdo con lo explicado, la medida –cobro de la cuota– es necesaria frente a otras opciones –financiamiento estatal y donaciones u otros aportes privados–, en el tanto comporta una forma legítima e inmediata de sufragar gastos partidarios en etapas claves del proceso como la renovación de estructuras y designación de candidatos.

Por último, correspondería el análisis de la proporcionalidad en sentido estricto; empero, en el plano general y abstracto que se ha realizado en el presente acápite tal ejercicio no es viable. Determinar un juicio positivo frente a la valoración “sacrificio implícito de la medida y ventajas que de ella se obtienen”, solo es posible si se tiene una cifra concreta; escenario que, como se ha insistido, escapa al objeto de estas líneas.

IV. CRITERIO SUGERIDO: SEIS SALARIOS BASE DEL PUESTO AL QUE SE ASPIRA

El Código Electoral de 2009 eliminó el “tope” para las donaciones de personas físicas, expresamente el numeral 135 señala: *las personas físicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte, en dinero o en especie, a los partidos, **sin limitación alguna en cuanto a su monto.*** (negrita agregada). Ese cambio, respecto de la regulación del otrora artículo 176 bis, deja sin sustento la fórmula de cálculo utilizada en la jurisprudencia de 2005, relativa al monto máximo de la cuota de inscripción de una precandidatura.

En efecto, hasta la promulgación de la Ley n.º 8765 era oportuno recurrir al límite de cuarenta y cinco veces el salario mínimo menor contemplado en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República –como parámetro objetivo para establecer la constitucionalidad del monto determinado por una agrupación política para participar en los procesos internos–, pues adquiriría una lógica sistemática: si se entiende que el pago de esta cuota extraordinaria es, en suma, un aporte de una persona, entonces no puede superar el umbral legalmente permitido.

Sin embargo, en la actualidad no parece existir un ligamen normativo que, a partir de un abordaje teleológico, permita justificar el criterio utilizado en el esquema anterior. Si una persona física no tiene límite en cuanto al monto de los aportes que desee hacer a un partido político, ¿cómo empatar esto con la proporcionalidad de la cuota?

Definitivamente, debe buscarse otra forma de responder a la pregunta ¿cuál es el monto máximo por cobrar?, y para ello se sugiere utilizar la sumatoria de seis salarios base del cargo público al cual se aspira.

El salario base, de un tiempo a esta parte, ha sido incorporado en la técnica legislativa como la forma de calcular multas y otras sanciones sin cristalizar montos condenados a la obsolescencia por el transcurso del tiempo. Cuando en una ley se establecía una cifra particular para penalizar una conducta, poco a poco se tornaba exigua y su carácter disuasorio iba perdiendo fuerza. Por ello, el establecimiento de una unidad dinámica era necesario.

Los aumentos a la base en los salarios del sector público permiten que el monto se mantenga actualizado⁷: siempre que se decreten incrementos, por lo menos iguales a la inflación, las cifras no pierden su vigencia real y se acoplan de mejor forma a la realidad económica de ese momento.

7 La periodicidad en la fijación de los salarios es un imperativo constitucional (artículo 57) como derecho fundamental de carácter social.

En el caso concreto del criterio que se sugiere, el salario base –además de esa bondad de “actualización automática”– presenta una relación estrecha y lógica con la postulación: la inscripción como precandidato o candidato a un cargo específico permite establecer como parámetro el salario previsto para este, ya que hay una expectativa de resultar electo y, por consiguiente, a devengar el monto fijado de acuerdo con los instrumentos normativos pertinentes. El interés por ocupar un cargo de elección popular no recae –en la mayoría de los casos– únicamente en el factor económico, mas, como elemento objetivo de ponderación, resulta adecuado.

De igual modo, este criterio cuenta con la característica de tener una aplicación universal: sería un límite de aplicación igualitaria a todas las agrupaciones políticas y, por la naturaleza de las relaciones de puestos en el sector público, los montos irían de acuerdo con la escala de la autoridad –nacional o local–. Además, se daría certeza al sistema: a partir de la publicidad de la Ley de Presupuesto Ordinario y los decretos ejecutivos de aumento semestral, cada agrupación puede calcular y hacer proyecciones acerca del monto máximo por cobrar.

Por otra parte, es necesario explicar por qué se sugiere la sumatoria de salarios de un semestre. Líneas antes se dijo que uno de los fines de estas cuotas extraordinarias era coadyuvar en el financiamiento de los gastos que generan el proceso de renovación de estructuras y designación de candidatos, en ese sentido es evidente que el monto de un solo salario base no cumple plenamente el objetivo.

Desde esa perspectiva, se recomienda multiplicar por seis el monto de la base para lograr una cifra que represente un aporte importante a la agrupación política, pero que, simultáneamente, no afecte el derecho de participación de los interesados. Vale apuntar que se utiliza la unidad “semestre” por ser el plazo, dentro del modelo de fijación de salarios costarricense, en que la base se mantiene constante.

En suma, las agrupaciones políticas tendrían la libertad –al tenor del principio de autorregulación partidaria– de fijar el monto que cobrarán a sus militantes por concepto de inscripción de precandidaturas a cargos de elección popular, siempre que esa cifra

no supere seis salarios base del puesto al que se aspira. Por ejemplo, para los procesos de designación del candidato a la presidencia de la República, con base en la Ley de Presupuesto Ordinario para el 2013, los partidos no podrían –so pena de conculcar el derecho de participación política por desproporcionalidad del monto– cobrar más allá de ¢17.429.538,00⁸ por concepto de inscripción de precandidatura.

Finalmente, tres aclaraciones: a) para los cargos públicos municipales donde el salario se encuentra fijado proporcionalmente según presupuesto aprobado por la Contraloría General de la República, se deberá, de previo, realizar ese cálculo⁹; b) para los puestos municipales de elección popular sin remuneración y para la inscripción de papeletas a cargos internos partidarios –al no ser aplicable el criterio propuesto– se sugiere continuar utilizando fórmulas econométricas –como las desarrolladas en la resolución n.º 1035-E1-2013– para determinar una base objetiva previa frente a la cual hacer el análisis de proporcionalidad; y, c) en el supuesto anterior, debe reconocerse que existe un margen de ponderación exclusivo del juez electoral –propio de cualquier órgano jurisdiccional– para valorar las circunstancias de acuerdo con las reglas de la experiencia y la sana crítica racional.

V. REFLEXIÓN FINAL

La participación política de los ciudadanos a lo interno de los partidos en los que militan no puede ser limitada arbitrariamente. Una cuota desproporcionada como requisito para inscribir una papeleta a cargos de la estructura o para aspirar a una candidatura es, indiscutiblemente, una transgresión frontal a derechos fundamentales.

La determinación de cuándo un monto troca de una vía legítima de financiamiento partidario a un obstáculo para el acceso a las contiendas internas, es un ejercicio típico de jurisdicción electoral a través del recurso de amparo, donde debe analizarse la razonabilidad.

8 La Ley de Presupuesto Ordinario para el 2013 estableció como salario base mensual del presidente de la República en ¢2.904.923,00.

9 V.gr. el salario del alcalde municipal se fija de acuerdo con la tabla del artículo 20 del Código Municipal.

En esa labor, si bien la doctrina ha perfilado derroteros –v.gr. los subprincipios en los que se desagrega la proporcionalidad–, lo cierto que los insumos principales de análisis son conceptos jurídicos indeterminados. El juez debe colmar esas fórmulas en cada caso concreto a partir de parámetros racionales, de valores constitucionales como la equidad y la igualdad. No obstante, tener a la mano fórmulas precisas o marcos referenciales definidos ayuda no solo al despliegue hermenéutico, sino también a la certeza; el uso de estas herramientas coadyuva a objetivar la decisión.

El criterio para determinar la proporcionalidad de las cuotas que se ofrece no pretende ser el único; ha sido planteado como una de las formas posibles de abordar un “problema” de los procesos internos partidarios. Para quien escribe estas líneas, el artículo habrá cumplido su fin si, al menos, genera discusión y –si más que respuestas– despierta inquietudes.

LITERATURA CONSULTADA

LIBROS

JINESTA, E. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo I (Parte General). 1.^{era} edición. San José, Costa Rica: IJSA.

ARTÍCULOS ESPECIALIZADOS

SOBRADO, L. (2010a). Financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (9): en línea.

SOBRADO, L. (2010b). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9): en línea.

TRABAJOS FINALES DE GRACUACIÓN

VARGA ALFARO, Marvin de Jesús (2009). *El control de razonabilidad de las leyes en la jurisprudencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia*. Tesis de Licenciatura en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica.

LEGISLACIÓN

CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley n.º 8765 del 19 de agosto de 2009.

CÓDIGO ELECTORAL. República de Costa Rica. Ley n.º 1536 del 10 de diciembre de 1952.

CÓDIGO MUNICIPAL. República de Costa Rica. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA (2005). San José: Editorial Investigaciones Jurídicas.

LEY DE PRESUPUESTO ORDINARIO. República de Costa Rica. Ley n.º 9103 del 29 de noviembre de 2012.

JURISPRUDENCIA

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 18847-2008.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 16725-2008.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 14882-2008.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 732-2001.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 03933-98.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 4205-96.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 5990-94.

SALA CONSTITUCIONAL. República de Costa Rica. Resolución n.º 1739-92.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 1035-E1-2013.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 5090-E1-2010.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 1268-E-2005.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 0685-E-2005.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 1725-E-2002.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 578-3-E-2001.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 641-E-2000.

TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES (TSE). República de Costa Rica. Resolución n.º 303-E-2000.



Colaboraciones
EXTERNAS

El nacimiento del Registro Civil como parte de un proyecto estatal (1888) y su aporte a la vida política democrática costarricense

Carolina Mora Chinchilla*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 de mayo de 2013.

Aprobación: 6 de junio de 2013.

Resumen: El presente trabajo busca mostrar que la creación del Registro Civil de Costa Rica en 1888 al lado de la nueva codificación, terminada en el mismo año, forma parte del proyecto de Estado de los llamados “liberales”. El control de la información registral, fuera de las manos de la Iglesia Católica, permitió un gran avance en el conocimiento de la población. Este fue utilizado con fines políticos, económicos y sociales necesarios para el fortalecimiento de las instituciones nacionales. Desde 1925 tuvo a su cargo el Registro Cívico, transformado en 1947 en Registro Electoral. Más adelante, al fundirse en 1949 con el recién creado Tribunal Supremo de Elecciones, asume las funciones de registro civil y electoral. Finalmente, es objetivo de este trabajo demostrar que la solidez y solvencia de esta institución se fortalecen con la legislación de la última parte del siglo XX y principios del XXI que permiten tres cambios importantes, la cedulación indígena, la Tarjeta de Identidad de Menores y la Ley de Paternidad Responsable.

Palabras clave: Registro Civil / Inscripción registral / Hechos civiles / Liberalismo / Anticlericalismo / Centralización estatal / Identificación de personas / Documento de identificación.

Abstract: This work aims at showing that the creation of the Civil Registry of Costa Rica in 1888 alongside the new code, which was finished that same year is part of the State project of the so called “liberals”. The control of the registry information, out of the reach of the Catholic Church, allowed for great progress in obtaining knowledge about the population. This was used for political, economic and social purposes needed for the strengthening of national institutions. Since 1925, it was in charge of the Civic Registry, which was transformed in 1947 into the Electoral Registry. In 1929, when it merged with the newly created Supreme Tribunal of Elections, it took over the duties of the civil and electoral registry. Finally, the goal of this work is to show that the strength and solvency of this institution is strengthened by the legislation of the last part of the XX century and early XXI century that allowed for three main changes, ID card for indigenous populations, ID card for minors, and the Law for Responsible Parenthood.

Key Words: Civil Registry / Registration / Civil facts / Liberalism / Anticlericalism / State centralization / Identification of people / Identification card.

* Costarricense, historiadora, correo cmora@tigo.cr, carolina.mora@ucr.ac.cr. Profesora de Historia de la Cultura en la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica. Magister Scientae en Historia de la Universidad de Costa Rica. Directora de la Revista Estudios de la Cátedra de Historia de la Cultura de la Escuela de Estudios Generales de la Universidad de Costa Rica. Entre los cursos impartidos se encuentran entre otros: Historia de las Instituciones de Costa Rica, Temas de Historia Social y de las mentalidades Colectivas en Costa Rica, Temas de Historia Social y de las mentalidades colectivas en América Latina y el de Historia de Centroamérica. En la Universidad de La Salle, en la Maestría en Administración Educativa impartió el curso Características Socio-culturales, Políticas y Económicas de Costa Rica en el siglo XX y en la Escuela de Derecho el curso de Historia de la Cultura.

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS: EL REGISTRO CIVIL NACE EN UNA ÉPOCA DE GRANDES REFORMAS (1888)

Para la década de 1880 en Costa Rica se culmina una serie de eventos que permiten hablar de la consolidación del Estado Liberal. El liberalismo en Costa Rica se guía por la tendencia anticlerical en boga en ese momento y las ideas de libertad económica y progreso, desarrollo individual y propuestas de cambio político. La puesta en práctica del modelo coincide con la llegada de capital extranjero que somete al país de manera más firme y dependiente al mundo capitalista.

Uno de los objetivos de este artículo es reseñar los principales cambios institucionales de la Costa Rica de la década de 1880 en los cuales se inserta la creación del Registro Civil.

En esta década se agudiza la fase anticlerical (1884-1885) y se limita el espacio de acción de la Iglesia Católica. Esto debido a que en este período asume el poder un grupo de políticos costarricenses influidos por el sector masónico, liberal, anticlerical y con gran influencia extranjera (europea y estadounidense). La presencia de los masones en la vida política costarricense es muy clara desde que el presbítero Francisco Calvo en 1865 fundó la primera Logia Masónica. Este movimiento liberal y anticlerical lo comparte Costa Rica con la mayoría de países de América Latina que están pasando por esas mismas transformaciones políticas y económicas.

Desde 1870 Costa Rica alcanzó la consolidación y la autonomía del Estado. Para ello, fueron indispensables dos recursos: el ejército y el capital extranjero. Con el primero se logró el fortalecimiento del Estado a lo interno y lo externo. El capital extranjero se aprovechó de la consolidación estatal y financió una costosa infraestructura ferroviaria, fundamentalmente.

El proceso de centralización estatal iniciado con Tomás Guardia (1870-1882) y continuado por otros liberales masones, incluyó varios aspectos. La primera fase fue ordenar las secretarías de Estado. Creó la secretaría de Hacienda y Comercio, Guerra y Marina, entre otras. Sometió finalmente al ejército bajo un solo mando, el suyo propio. Puso fin a la práctica del cuartelazo como medio de sustituir a los gobernantes, método usual en el período 1848-1870. Además, una serie de proyectos, por su alto costo, fueron asumidos por el Estado, ya que su concreción por parte de los individuos era imposible. Para ello se acudió al capital extranjero.

La construcción del ferrocarril al Atlántico, iniciada en 1871, fue uno de esos objetivos, previsto para apoyar la producción cafetalera.

Adicionalmente, la emisión de la Constitución de 1871 y su puesta en vigencia a partir de 1882, le dan al Estado un marco legal de gran solidez. El fortalecimiento del Estado que se produjo con Guardia y las medidas que tomó el gobernante en los planos legal, político y económico allanaron el camino para el establecimiento posterior de gobiernos de corte civilista. Esto llama la atención porque, en su gobierno, fue poco el respeto al régimen constitucional. Guardia gobernó constitucionalmente del 8 de mayo de 1872 hasta el 8 de mayo de 1876. La Constitución es derogada el 30 de julio de 1876, a raíz del golpe de Estado a Aniceto Esquivel.

Tomás Guardia gobierna como dictador hasta el 26 abril de 1882 cuando por decreto estableció de nuevo la Constitución de 1871. No obstante, en 1877 se emitió la *Ley de Garantías* que declaró la vida humana inviolable y se abolió la pena de muerte. Dicha ley fue incorporada a la Constitución.

La idea de crear un registro de personas, autónomo de la Iglesia Católica, rondaba desde tiempo atrás de la creación del Registro Civil. Como se sabe, la labor registral estaba en manos de la Iglesia, por ello los primeros registradores fueron los curas quienes llevaban el recuento de los bautizos, matrimonios y defunciones en los libros parroquiales. No obstante, otros datos importantes como los nacimientos no fueron registrados debidamente. Al hacerse el censo de 1864, el director de la Oficina de Estadística recién creada, Fernando Streber, llamaba la atención sobre la necesidad de incluir una oficina encargada de las estadísticas de la población, tan útiles para la elaboración de los censos de población que siguieron haciéndose sistemáticamente a partir de 1864.

“En América Latina, la mayoría de los registros civiles iniciaron sus actividades entre 1870 y 1920, a consecuencia de la aprobación de leyes por parte de los gobiernos. De esta forma, estos asumían la responsabilidad del registro, archivo, custodia y expedición de documentación y en muchos países, la tarea de celebrar matrimonios. El Estado se hizo responsable jurídicamente de dar fe sobre aspectos referentes a la persona y su familia” (Amado, 2013, p.1).

Al final del gobierno de Guardia y en ejercicio del poder Salvador Lara, por decreto N.LI se creó el Registro Civil el 1 de diciembre de 1881 para garantizar la plena autonomía estatal en los asuntos civiles. El Registro constaría de cuatro secciones: nacimientos, matrimonios,

defunciones y cartas de ciudadanía. Se esperaba que la ley entrara en vigencia a partir del 1 de enero de 1882. Sin embargo, Tomás Guardia, el 16 de febrero de 1882, decretó la suspensión de la ley de creación del Registro Civil por presentar serios obstáculos (Vega, 1988, p.4). Hubo que esperar mejores tiempos y finalmente, en 1888, se emitió el Código Civil que regula y establece el Registro Civil a partir del 1 de enero de 1888.

Es importante resaltar que la creación del Registro del Estado Civil fue acompañada por el nacimiento de nuevas instituciones que igualmente vinieron a reforzar al Estado en los ámbitos ideológico, cultural, económico, social, educativo y político.

La preocupación por una mejora en la educación fue tema constante en el gobierno desde 1869 cuando se aprueba la obligatoriedad y gratuidad de la educación primaria. Luego, una profunda reforma educativa entre 1885-1886 promovida por Mauro Fernández, secretario de Hacienda y de Educación, fortaleció el papel ideológico del Estado dentro de la cultura nacional promoviendo la educación laica, científicista, positivista y civilista, defensora de postulados liberales. Nacen nuevas escuelas y colegios de segunda enseñanza y se cierra la Universidad de Santo Tomás en 1888. Para ese momento en la Universidad de Santo Tomás solo funcionaban la Escuela de Derecho y la de Teología. Mauro Fernández cerró Teología y dejó la Escuela de Derecho bajo el control académico del Colegio de Abogados importante institución fundada por los liberales en 1881, con el Dr. Eusebio Figueroa como presidente.

Como parte del proceso de consolidación estatal se requirió de una profunda reforma jurídica (1880-1888) hecha sobre la base de los estudios realizados por una comisión especial dirigida por el Colegio de Abogados de Costa Rica. Esta reforma permitió readecuar la legislación existente a los postulados liberales y además, legisló sobre aquellos ámbitos aún carentes de regulación.

Con el Derecho se pretendieron fijar y delimitar de forma certera, las actuaciones de los individuos y sus relaciones con el Estado, instituyéndose de esa manera la supremacía de la ley. Para ampliar el eje de discusión de la Comisión Codificadora, se fundó una revista *El Foro* "la cual dictó las grandes líneas ideológico políticas de las dos últimas décadas del siglo XIX" (Badilla, 1989, p. 197). El Colegio de Abogados, creado en 1881, y la revista fueron material e ideológicamente los grandes colaboradores de la reforma jurídica; uno prestó el personal y la otra permitió llevar a cabo una enorme discusión sobre el tema con ilustres abogados tanto nacionales como extranjeros. Ya para el año 1884 el Código Civil estaba terminado, en

él se incluyeron las nuevas leyes sobre el divorcio y el matrimonio civil, tutela de los hijos y patrimonio.

El Estado además, consciente de la necesidad de conocer sus recursos, requirió en esos momentos de múltiples conocimientos para poder retratar, explorar y explotar la realidad nacional. Saber cómo era Costa Rica y con qué fuentes contaba tanto humanas como materiales, resultaba esencial. Fue imprescindible, en esa época, el conocimiento certero del territorio nacional, así como del número de habitantes del país, de los matrimonios y defunciones, de los recursos naturales que se tenían sin explotar y de aquellos que se estaban explotando.

Visionariamente, se crean instituciones adecuadas como el Registro Civil y Estadística y Censos y, adicionalmente, se busca mejorar el conocimiento profundo de la realidad nacional. Se contrató la elaboración de un mapa del país al suizo Henry Pittier y, gracias a la fundación del Instituto Físico-Geográfico, se hicieron estudios científicos, climáticos y geográficos. La creación del Instituto Físico-Geográfico, con el decreto cuadragésimo segundo del 11 de junio de 1889, institucionalizó la cartografía en Costa Rica. El mapa elaborado por Pittier en 1904 es el que actualmente sigue utilizándose como modelo.

Estos estudios científicos sobre el país se realizaron en conjunto con otra institución recién creada en 1887, el Museo Nacional. Ambos centros fueron obra de la administración de Bernardo Soto quien gobernó entre 1885 y 1890. El museo, dirigido por Anastasio Alfaro, fue el encargado de preservar el patrimonio arqueológico del país. La construcción del ferrocarril al Atlántico y la explotación bananera en el Caribe costarricense pusieron al descubierto grandes yacimientos arqueológicos que, junto a lo que ya se conocía del lado de Guanacaste, promovieron los primeros estudios de los indígenas que habitaron la Costa Rica precolombina.

El Museo Nacional, en conjunto con otras instituciones, promovió diversas investigaciones biológicas, geológicas, marinas, geográficas, etc. Fue desde esa institución que se organizó una de las visitas oficiales a la Isla del Coco a principios de siglo. Antes había funcionado como penal (1879-1881). Así mismo, cuando se invitó a nuestro país a participar en las ferias internacionales como la de París en 1889 este museo fue el encargado de coordinar junto a otras autoridades la confección de la muestra en la feria. Debe destacarse el hecho de que el puesto de Costa Rica, en Francia, fue muy elogiado. Los principales productos que se llevaron, aparte por supuesto del café, fueron maderas y arte indígena.

Otra institución de carácter cultural, nacida al calor de las reformas de esta época, fue la Biblioteca Nacional. En el gobierno de Bernardo Soto y como parte de la Reforma Educativa, se cerró la Universidad de Santo Tomás. La preocupación por la conservación de los libros que pertenecieron a la Universidad se convirtió en el motor para la emisión de un decreto por medio del cual se creó en setiembre de 1888 la Biblioteca Nacional.

El sistema de bibliotecas pasó a ser parte de la Secretaría de Instrucción Pública y, con este acto, es claro el papel que se encargaría a la Biblioteca Nacional como instrumento de difusión educativa para el Estado. Miguel Obregón, director general de Bibliotecas, se propuso reorganizar todas las bibliotecas del país y dotarlas de las obras necesarias que apoyarían en adelante el desarrollo óptimo de la Reforma Educativa.

Es de reconocer el hecho de que todos aquellos que tuvieron bajo su dirección estas reformas legales y las nuevas instituciones estatales, adscritas a las Secretarías de Estado existentes, tuvieron una destacada vida política y fueron autores de los cambios de finales del siglo XIX. El Dr. Francisco Chaves Córdoba quien presidió la Comisión Codificadora; José Joaquín Rodríguez; Ascensión Esquivel; Bernardo Soto y otros colaboradores como Saturnino Lizano, José Astúa Aguilar, Alberto Brenes Córdoba. Como asistentes, llamados por el Dr. Antonio Cruz, participaron Ricardo Jiménez y Cleto González Víquez. Antonio Cruz, jurista guatemalteco, asumió la presidencia de la Comisión luego de que el Dr. Chaves se fue del país. En las nuevas instituciones participaron también, Joaquín Bernardo Calvo, Mauro Fernández, Anastasio Alfaro, Miguel Obregón, León Fernández, Ricardo Fernández Guardia, Henry Pittier, los hermanos Fernández Ferraz y tantos otros que continuaron con la labor por aquellos iniciada.

El fundamento sobre el cual se basó la creación del Registro Civil es muy coherente con la ideología liberal y se puede resumir en lo siguiente:

“El Registro del Estado Civil o como se le denomina comúnmente, el Registro Civil es una institución pública responsable de la captura, depuración, documentación, archivo, custodia, corrección, actualización y certificación de los actos y hechos vitales y sus características. Su labor está vinculada a la persona y la familia, proporcionando una versión oficial y permanente sobre nacimientos, matrimonios, defunciones, emancipaciones, filiaciones, legitimaciones, reconocimientos, adopciones y toda otra figura que cada legislación nacional haya aprobado” (Amado, 2013, p.1).

En el Título X, Capítulo I de las Disposiciones Generales, el Código Civil de 1888 establece lo siguiente:

Art. 232.—Los hechos de nacimiento, matrimonio y defunción se prueban por el Registro Público establecido con este fin.

Art. 234.—El Registro del Estado Civil comprende:

- 1.º—El registro de nacimientos
- 2.º—El registro de matrimonios
- 3.º—El registro de defunciones (Código Civil 1888)

2. REGISTRO CIVIL: SU PRIMERA FASE 1888-1949

Al establecerse el Registro Central del Estado Civil se escogió como director al señor Joaquín Bernardo Calvo Mora personaje activo en la vida pública costarricense. Entre otras cosas, reconocido por la elaboración de un libro de texto escolar denominado *Apuntamientos geográficos, Estadísticos e Históricos de Costa Rica* (1887). En el mismo año que se estableció el Registro del Estado Civil fue nombrado ministro plenipotenciario en Washington, así que su función fue corta.

Marco Antonio Vega (1988) señala que el Registro desde un inicio tuvo poco personal, queja continua de las autoridades de esta oficina, pues el Registro constaría de cuatro secciones: nacimientos, matrimonios, defunciones y cartas de ciudadanía. Empezaron por instruir a los funcionarios civiles y eclesiásticos obligados por ley a prestarles ayuda (Vega, 1988, p.5), en especial porque el matrimonio católico o por la Iglesia continuó teniendo valor legal dentro de la codificación civil de 1888. Tal deferencia evitó mayores conflictos con las autoridades eclesiásticas.

Debe recordarse que el agresivo proceso de secularización en la década de 1880, cuyo clímax se alcanzó en 1884 con la emisión de la legislación anticlerical, basó su lucha en la reducción del poder eclesiástico alrededor de la enseñanza, el matrimonio, secularización de los cementerios, etc. La legislación anticlerical quedó incluida en el Código Civil de 1888 el mismo que legisla sobre el Registro Central del Estado Civil de la nación en los artículos que van del 232 al 252.

Sobre la inscripción de nacimientos resalta, por discriminatoria, la disposición n.º 5 del artículo 240, en la que deberá especificarse: “5.º--Si el recién nacido es legítimo o ilegítimo”. (Código Civil de 1888).

La inscripción de los nacimientos fue desde un inicio un problema general. Muchos niños nacían en sus casas, en zonas alejadas y no eran inscritos hasta muy tarde o nunca. Así en 1905 aparece un documento registral de gran valor hasta la fecha, que es el acta de nacimiento.

“En atención a que la fecha de nacimiento de los alumnos debe figurar en los registros de matrícula que llevan los planteles de enseñanza y también para saber si un niño puede o no ingresar en los expresados establecimientos debe el gobierno dar facilidad a los interesados” (La Gaceta 9 de abril de 1905. N.º 84, Pág. 339, citado por Vega, 1988, p. 7).

Otro cambio novedoso se dio en 1910 al permitirse investir de registrador auxiliar no solo a los Agentes de Policía, sino también a los directores de las Escuelas Públicas, telegrafistas o administradores de Correos y aun a particulares capaces ad honórem.

Un nuevo reglamento del Registro del Estado Civil de Costa Rica fue emitido en 1913, por el decreto N.º 27 del 25 de julio de 1913, durante el último año del gobierno de Ricardo Jiménez.

“Atendiendo a que para el mejor servicio público es conveniente la reforma de la Ley Orgánica y Reglamentaria del Registro del Estado Civil, mediante la modificación de varias de sus actuales disposiciones e incorporación de otras, y con el fin de establecer la necesaria armonía entre algunos textos de dicha ley y del Código Civil, de conformidad con el inciso 27, artículo 102 de la Constitución Política” (<https://tse.go.cr/pdf/normat>).

En ese año “se inicia la inscripción en el Registro de los reconocimientos, legitimaciones y emancipaciones” (Bolaños, 2013, p. 30).

De este reglamento llama la atención el artículo 2 del título Inscripciones Relativas al Estado Civil, ya que revela parte de una historia pasada y poco recordada, como lo fue el ejército.

Artículo 2.º-

Cuando el ejército se hallare en campaña, el jefe de todo cuerpo o columna que deba operar con independencia, encargará del servicio del Registro a un oficial, el cual se sujetará a las prescripciones legales para inscribir provisionalmente los actos civiles que ocurran.

La reforma electoral que propuso Ricardo Jiménez en 1925 incluyó el establecimiento de un Registro Cívico de votantes. Pero las cédulas de identidad tenían enormes deficiencias, ya que “las identificaciones personales de los ciudadanos no incorporaban las firmas ni las fotos de sus titulares” (Molina, 2009, p. 87). Con la reforma electoral se decretó lo siguiente:

Artículo 18

La ciudadanía costarricense y aptitud para ejercer el derecho de sufragio se prueban por el Registro Cívico General de la República creado con ese fin. El Poder Ejecutivo procederá sin demora a establecer dicha oficina y a reglamentarla, sobre las bases que fija la presente ley.

El Registro Cívico se llevará por un Registro General establecido en la capital de la República y por Registros Auxiliares a cargo de los Gobernadores en los cantones centrales y de los Jefes Políticos en los demás cantones (Colección de Leyes y Decretos, 1925, p. 139).

Una nueva reforma electoral en 1927 consignó lo siguiente sobre la cédula como elector y el registro cívico:

- las juntas receptoras de votos no podían incluir o excluir a ningún votante,
- nadie podía sufragar si no estaba inscrito en el Registro Cívico,
- el Registro Cívico debía imprimir el número de cédulas necesario para cada provincia.

En el Capítulo III, sobre Calificación de la Ciudadanía, se establecieron los requisitos de la cédula:

Artículo 33—*Las cédulas electorales contendrán:*

- 1.º—*Nombre del distrito, cantón y provincia del domicilio del sufragante;*
- 2.º—*Fotografía del mismo;*
- 3.º—*Nombre y apellidos según la inscripción del Registro Cívico;*
- 4.º—*Nombre como es conocido comúnmente en la sociedad;*
- 5.º—*Firma usual, si sabe (la cual se recogerá en el momento de la entrega);*
- 6.º—*Firma, en facsímile, del Jefe del Registro y sello de la oficina.*

Transitorio—*El requisito de la fotografía del sufragante no será exigido en las cédulas electorales que servirán para las elecciones que han de verificarse en el mes de febrero de 1928. (Colección de Leyes y Decretos, 1927, p. 172).*

Con estas leyes electorales se respaldó la labor realizada por el Registro Central del Estado Civil (Vega, 1988), en la medida en que como registrador oficial, sus listas fueron las que dieron respaldo al **Registro Cívico** como se le llamó entonces a lo que hoy tenemos como Padrón Electoral. Debe hacerse hincapié en que en cada elección se confeccionaba un Registro Cívico y se producían en esos años elecciones cada dos años, por lo que era continua y creciente su

labor. La cédula de identidad, creada en 1931, fue confeccionada por Tributación Directa en forma de libreta (Vega, 1988 a, p. 138).

Sobre este aspecto, Ricardo Giralt, registrador general del Registro Central del Estado Civil, en su informe de labores de 1928 (Memoria de Gobernación, 1929, Citado por Jiménez, 1988, p.24) se refiere a la necesidad de nombrar registradores de partido para que se alivie el fuerte trabajo en la conformación de listas que deben registrarse, en especial en época electoral, en la que para aquellos días “el Registrador General debía firmar más de doscientos cincuenta asientos diariamente, fuera de las certificaciones” (Idem).

La ley orgánica del Registro central del Estado Civil fue reformada también en 1931. Con esta reforma se prohibió la inscripción con un solo apellido de los niños nacidos fuera de matrimonio.

El **Registro Cívico** a lo largo de su existencia recibió numerosas críticas. La falta de datos en las cédulas la hizo un documento vulnerable y facilitó el fraude electoral. El procedimiento de entrega fue también un problema al igual que la falta de personal adecuado. Poco se hizo para remediar esta situación, pues convenía a los fines políticos de los grupos gobernantes; recuérdese que la cédula se emitía para la votación, no era documento de identidad general.

A partir de 1947, obedeciendo lo dispuesto en el Código Electoral que recién se había aprobado, el **Registro Cívico** se transformó en **Registro Electoral**. Este órgano se va a encargar de la confección de la cédula de identidad, asumiendo esta un doble rol el electoral y el de identidad. Sin embargo, la mitad de la población costarricense, las mujeres, quedaban sin identificación por no tener derecho al voto.

Los cambios, sin embargo, no resolvieron el desorden, la falta de personal adecuado y el poco presupuesto, queja usual en los informes a la cartera de Gobernación, durante esos años.

3. 1949 EL REGISTRO CIVIL Y EL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES: UNA SOLA INSTITUCIÓN EN DEFENSA DEL SUFRAGIO (1949-2013)

Si bien desde 1925 al definirse que el Registro del Estado Civil se encargaría del Registro Cívico se le dio una potestad en el plano político, lo cierto es que el papel que se le encargará

al Registro con la Constitución de 1949 va más allá. Con los cambios políticos sucedidos en Costa Rica a raíz de la Guerra Civil de 1948 y de la emisión de la Constitución Política de 1949 se creó el Tribunal Supremo de Elecciones.

Se estableció además, que la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio le corresponden “exclusivamente” al Tribunal al que se dio rango constitucional e independencia en el desempeño de sus funciones. A este Tribunal se le encargó lo concerniente a la organización de los procesos electorales y de las elecciones. Por orden de los constituyentes se dispuso que bajo su dependencia se colocara al Registro Civil y a las Juntas Electorales.

“El Registro Civil, que está a cargo de una Dirección General, se encuentra dividido en dos departamentos: el Civil y el Electoral; órganos a través de los cuales este registro ejerce sus atribuciones constitucionales, previstas en el numeral 104. Al Civil le corresponde, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y la elaboración de las listas de electores” (Sobrado, 2009, p. 7).

En el acta n.º 170 del 9 de diciembre de 1949, el recién creado Tribunal Supremo de Elecciones, compuesto por los magistrados Carlos Orozco, J. Rafael Calzada y Gonzalo Echeverría, acordó lo siguiente:

*“Que el artículo 104-v de las disposiciones transitorias de la Constitución Política dice que el Tribunal Supremo de Elecciones establecerá dentro de un término de tres meses a partir de las elecciones verificadas en este año la **refundición del Registro Estado Civil y Electoral**, el organismo único que contempla el artículo 104 de la Constitución denominado Registro Civil y demás innovaciones que estime pertinentes este Tribunal Supremo de acuerdo con la jurisprudencia establecida.*

Por lo tanto acuerda:

Art.1 Refundir lo Registros del Estado Civil y Electoral en un organismo que se denominará Registro Civil y al cual se refiere el artículo 104 de la Constitución Política” (Libro de actas del Tribunal Supremo de Elecciones, Acta n.º 170, 9 de diciembre de 1949).

En la misma acta se establecieron los departamentos que lo constituirían y sus funcionarios. El Registro Civil tendría una sección civil y una electoral, según esta acta, y los siguientes departamentos:

- Departamento de Manifestaciones
- Departamento de Estudio
- Departamento de Resoluciones
- Departamento Cедular y Electoral
- Departamento de Opciones y Naturalizaciones
- Departamento de Fotografía
- Departamento de Dactiloscopia
- Departamento Mecanizado
- Departamento de Archivo.

Finalmente, en el acta n.º 170 se acordó:

“armonizar las leyes constitutivas de los registros refundidos y someter el respectivo proyecto a la consideración de la Asamblea Legislativa para su aprobación y dictar el reglamento del nuevo Registro Civil” (Acta n.º 170 de Tribunal Supremo de Elecciones).

Como un dato interesante de este proceso Vega (1988) explica que Manuel Antonio Quesada, registrador general del Registro del Estado Civil, no aprobó los cambios que se presentaron, haciendo la observación de que solo se hizo “una reforma burocrática”. El señor Quesada ese año de 1949 presentó su renuncia.

La Constitución señaló también que el Estado, de oficio, debe inscribir a los ciudadanos en el Registro Civil y que tiene la obligación de proveerles de una cédula de identidad para ejercer el sufragio. Esto quedó a cargo del Departamento Cедular y Electoral. Por lo tanto, el Registro Civil, sin intervención de ningún organismo estatal, fue a partir de ese momento el encargado de crear los padrones electorales.

Esto mejoró sustancialmente el clima de confianza en la Institución del sufragio ya que el mismo órgano encargado de inscribir los nacimientos y otorgar las certificaciones de defunción maneja el registro electoral, logrando con esto, la constante actualización y depuración del padrón electoral.

De acuerdo con la **Ley Orgánica del Registro Civil** (14 de enero de 1953):

*“El **Registro Civil** depende en forma exclusiva del Tribunal Supremo de Elecciones y se compone de dos departamentos: el del Estado Civil y el Electoral, ambos bajo la autoridad de un Director General. Su asiento será la capital de la República” (Colección de Leyes y Decretos, 1953, p. 77-80).*

Al Civil le correspondió desde su creación, además de sus tareas de registrador civil, resolver las solicitudes de naturalización; al Electoral, la emisión de las cédulas de identidad y la elaboración de las listas de electores (Colección de Leyes y Decretos, 1953, p. 77-80). También se le asignaron, entre otras, las tareas relativas a:

- “- preparar el material electoral para toda elección.*
- Llevar los Registros de Partidos Políticos y Candidatos.*
- Llevar el Registro de Tarifas y de las horas de trabajo de radioemisoras para la propaganda política-electoral de los Partidos Políticos inscritos y para las imprentas de servicio público y periódicos que no sean órganos oficiales de un Partido Político determinado, de acuerdo con lo que disponga al respecto el Código Electoral” (Ley Orgánica Registro Civil 1953).*

Como se observa, por mandato legal, la Dirección General del Registro Civil asumió la inscripción de los partidos políticos y sus candidatos hasta 2009. El nuevo Código varió la función del Registro Civil en este aspecto al crear el **Registro Electoral** que en lo sucesivo también “será el encargado de coordinar y dirigir la estructura temporal de programas electorales, que se activa de cara a los distintos procesos electorales, así como de todo lo relativo al control del financiamiento de los partidos políticos (art. 28)” (Sobrado, 2009, p.7).

El **Código Electoral de 1952** (Ley 1536 de la Asamblea Legislativa) por el Decreto 1427 de ese año, reformó el artículo 240 del Código Electoral:

“Artículo 240.–Todo costarricense de uno u otro sexo, mayor de veinte años o emancipado, deberá adquirir y portar su cédula de identidad para ejercer cualesquiera de las actividades enumeradas en el artículo 244 del presente Código.

La confección y entrega de la cédula de identidad será atribución exclusiva del Registro Civil, previo aporte de las pruebas y datos requeridos por este Código para ese objeto.

Artículo 2.º–La obligación de portar la cédula de identidad será efectiva para las mujeres a partir del 1.º de julio de 1952”. (Colección de Leyes y Decretos, 1952, p.92, el subrayado es nuestro).

Al día de hoy es requisito indispensable de todo costarricense obtener la cédula a partir de los dieciocho años (art. 89 de la Ley Orgánica del TSE) y presentarla para numerosos trámites públicos y privados. La expedición de la cédula es gratuita para el ciudadano quien cuenta con bastantes facilidades para solicitarla, dentro o fuera del país (en las oficinas centrales del Registro

Civil, así como en sus treinta y dos oficinas regionales y en los consulados costarricenses de cualquier país del mundo). Además,

“Los funcionarios registrales organizan giras periódicas de cedula ambulante, con el propósito de dotar de cédula a los costarricenses que viven en las zonas más alejadas del país o que, por sus condiciones personales, les resulta difícil o imposible apersonarse (poblaciones indígenas, privados de libertad, personas con discapacidad, etc.)” (Sobrado, 2007, p.7).

La solicitud de la cédula de identidad permite la continua actualización del Padrón Electoral. La configuración actual de la cédula data de 1956, cuando el delegado del Tribunal ante el Registro Civil Verny Mora con el fin de uniformar el número de cédula de todos los ciudadanos, propone que este sea “igual al número de provincia, guión, el número de tomo, guión, y las cuatro últimas cifras del asiento de nacimiento” (Jiménez, 1988, p. 30).

La cédula, a partir de 1969, se emplastó (TSE-IFED, 2010, p. 29), y cuenta con las características actuales desde 1998. La última versión dispuso de un riguroso sistema que procura impedir su falsificación.

Como se dijo anteriormente, desde el momento en que solo el Registro Civil se encargó de emitir la cédula y elaborar el padrón electoral, la confianza en los procesos de elección ha sido la tónica. Aquellas épocas en que los padrones estaban incompletos o podían “votar los muertos” fueron superadas y no se cuestiona el manejo eficiente y con absoluta neutralidad de un elemento clave como lo es el padrón en la vida democrática costarricense.

Verny Mora también sugirió el establecimiento de un registro de huellas de menores de edad. Este registro fue más allá de lo previsto por Mora. En 1997 se propuso la emisión de las tarjetas de identificación de menores (TIM), se legisló al respecto, y en el 2002 se emitió la TIM por primera vez. Según informa el TSE en redes sociales, al 2012 se han emitido 170.000 tarjetas de identificación de menores.

Mediante la redacción de reformas al **Reglamento del Estado Civil**, se establecen procedimientos que facilitan el registro de la población civil (1954). En el caso de las inscripciones se solicitó que se hicieran, para el caso de San José, directamente en el Registro Civil, no ante el Gobernador. Los matrimonios civiles a partir de ese año debían efectuarse ante el director del Registro Civil.

A fin de eliminar de una vez por todas prácticas discriminatorias, el Tribunal Supremo de Elecciones giró instrucciones a los señores arzobispo de San José, obispo de Alajuela y vicario apostólico de Limón, para las inscripciones de nacimientos:

“señores sacerdotes al llenar las constancias de nacimiento que entregan a los padres o padrinos para su declaración ante un Registrador Auxiliar del Registro Civil, no deben poner en ellas los calificativos “legítimo” o “natural” porque se viola el artículo 54 de la Constitución Política que prohíbe expresamente calificar la filiación.

Igualmente, cuando se trata de hijos nacidos fuera de matrimonio, deben limitarse a consignar tan sólo el nombre de la madre, porque si se consigna también el nombre del padre podría pensarse que se ha hecho una legitimación que sólo el matrimonio la produce (artículo 115 del Código Civil), o bien un reconocimiento que sólo puede operarse en testamento, en escritura pública o por declaración jurada del padre ante el Representante Legal del Patronato Nacional de la Infancia o de sus Juntas Provinciales y cuatro testigos (Artículos 118, 119 y 121 del Código Civil)”.

En setiembre de 1969, se redactaron reformas a varios artículos del **Reglamento del Estado Civil** que van a regular en adelante lo concerniente a la forma de hacer la declaración de un nacimiento. Una disposición interesante va en el sentido de que en la inscripción de los nacimientos se consignarán a lo sumo dos nombres.

Por ley 5476 del 21 de diciembre de 1973, se reforma el artículo 63 de esta ley quedando redactado así: “Los actos de legitimación, reconocimiento, filiación, divorcio, separación judicial, adopción, naturalización y opción o cancelación de nacionalidad, se inscribirán de oficio, **a solicitud del interesado o de quien lo represente**, o por mandamiento de la autoridad competente y deben constar al margen del respectivo asiento (Ledezma y Rodríguez, 1991, p. 149).

La confección de los documentos que el Departamento Civil extiende se agiliza con la implantación, a partir del año 1977, de sistemas computarizados en el Registro Civil lo que lleva a una mejor prestación de servicios a las personas usuarias. Sin embargo, al día de hoy la idea es alcanzar inscripciones, matrimonios, defunciones, etc., de manera digital (Bolaños, 2010, p. 22). Ya se cuenta con la consulta virtual del Registro Civil, el Padrón Electoral, y así poco a poco, se ve el mejoramiento y rapidez en el servicio. Las cifras lo demuestran. El Registro Civil exhibe con orgullo la inscripción de casi un cien por ciento de los hechos vitales y civiles. Al

2012 emitió casi tres millones de certificaciones, seiscientas cincuenta mil cédulas de identidad y como se mencionó antes, ciento setenta mil tarjetas de identificación de menores.

4. EL REGISTRO CIVIL: TRES MOMENTOS DE GRAN IMPACTO SOCIAL 1991, 2001 Y 2002

A lo largo de este recorrido por la historia del Registro Civil, básicamente se han mencionado los hechos relativos al Estado Civil y a la participación de esta Institución en la vida política. Aunque estos dos elementos han impactado en lo social, realmente no fue este su propósito inicial. En los últimos doce años, el Registro Civil ha movido su institucionalidad en pro del bienestar social de la comunidad nacional, en tres ocasiones importantes.

Un primer momento es en el año 1991 cuando se publica la Ley de inscripción y cedulación indígena de Costa Rica. En dicha ley, cuya duración fue de tres años, se incorporaron al registro de personas a todos los indígenas que habitan en Costa Rica. Con ella se reparó una omisión de muchos años con el pueblo guaymí. La población Ngöbe-buglé o guaymí con esta ley, se consideró finalmente costarricense por nacimiento. La región que habita se encuentra tanto en territorio costarricense como panameño.

La cédula les otorga a los indígenas en general, parte de la población costarricense discriminada a lo largo de muchos siglos, por lo menos la posibilidad de contar con los mismos derechos y deberes de los demás costarricenses y reclamarlos como parte de los habitantes del país.

El Tribunal Supremo de Elecciones y el Registro Civil cuentan con gran experiencia en cedulación de poblaciones indígenas. Vale decir que es un proceso complicado por lo lejano de los territorios y lo difícil del acceso. Sin embargo, los indígenas cada día están más conscientes de la necesidad de este documento que de alguna manera les ayuda en sus luchas cotidianas. Los guaimíes, por ejemplo, en el año 1991, fueron los principales actores en la lucha por la cedulación.

Actualmente, los diferentes grupos indígenas, incorporados en asociaciones diversas, buscan el reconocimiento tanto de su cultura como de sus derechos por medio de diversas organizaciones, nacionales e internacionales (Solózano, 2011) y esgrimen su documento de identidad para reclamar sus reivindicaciones, como cualquier otro costarricense.

La Ley de Paternidad Responsable, publicada en la Gaceta N.º 81 del 27 de abril de 2001, puede ser considerada de gran impacto social por los efectos que ha tenido en los últimos años en favor de la niñez costarricense.

Esta ley reformó el artículo 54 de la **Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil**, artículo que contiene las disposiciones que debe seguir el registrador general al momento de recibir una declaración de un hijo extramatrimonial e inscribir su nacimiento. En parte del artículo se dispone lo siguiente:

“En ese acto, la criatura quedará inscrita bajo los apellidos de su madre. Al presunto padre se le citará mediante notificación, para que se manifieste al respecto dentro de los diez días hábiles a partir de la notificación, y se le prevendrá de que la no manifestación de oposición al señalamiento de paternidad dará lugar al reconocimiento administrativo de la filiación. En caso de que al apersonarse no acepte la paternidad del menor, se dará solo una cita gratuita a la madre, a la criatura y al padre señalado, para que acudan a realizarse un estudio comparativo de marcadores genéticos, ante los laboratorios de la Caja Costarricense de Seguro Social acreditados por el Ente Nacional de Acreditación de Laboratorios (ENAL); mediante este estudio quedará definido si la afiliación señalada es cierta” (Citado en: Montanaro y Bolaños, 2007, p. 8).

Con la idea de proteger al menor y de respetar los derechos de toda persona de conocer su filiación, el Registro Civil y la Caja Costarricense del Seguro Social trabajan unidos en favor de la madre y del menor. Así, si el supuesto padre no acepta la responsabilidad como padre, será sometido a una prueba de ADN, igual que la madre y el infante, ante los laboratorios de la Caja Costarricense de Seguro Social acreditados por el Ente Nacional de Acreditación (ECA). Si el presunto padre se niega a que se le practique la prueba genética, de hecho se presume su paternidad y el menor se inscribirá con los dos apellidos. Así el progenitor por vía judicial deberá asumir las responsabilidades económicas correspondientes.

Este procedimiento al inicio no tuvo el impacto esperado, pero con los años se ha visto su éxito. Del 2001 al 2005 el Instituto Nacional de Estadística y Censo reportó una disminución del 29 al 8 por ciento de los “nacimientos sin padre inscrito” (Citado por Montanaro y Bolaños, 2007, p. 21). Parte del éxito es que el noventa y ocho por ciento de los nacimientos en el país se produce en los hospitales y en ellos hay registradores oficiales.

Por otro lado, la sociedad costarricense, y en particular los adolescentes, se beneficiaron con la emisión de la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM), a partir del 2002. Este documento, lo pueden obtener los jóvenes entre 12 y menos de 18 años de edad y le permite al menor tener un documento de identificación oficial. Es obligatoria su portación y se presenta para lo que corresponda en trámites tanto estatales como privados. Con la TIM (Ley 7688) se busca promover el respeto a los derechos de los niños, específicamente en cuanto a la preservación de su identidad, nacionalidad y relaciones familiares tal y como establece la Convención Sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (año 1989). Actualmente, se utiliza de manera sistemática en los procesos de matrícula escolar y colegial, identificación para exámenes de bachillerato y de admisión a las universidades, etc., con lo que se reducen los tiempos de espera y molestias que produce la solicitud de constancias de nacimiento.

5. EL REGISTRO CIVIL Y EL CÓDIGO ELECTORAL DE 2009: CONCLUSIONES GENERALES

Con la llegada del nuevo Código Electoral en el 2009, el Registro Civil sufre algunos cambios interesantes, aunque sigue bajo la dependencia directa del Tribunal Supremo de Elecciones. Antes del 2009, el Tribunal Supremo de Elecciones contó con “dos direcciones: la Dirección General del Registro Civil y la Dirección Ejecutiva” (Esquivel y Picado, p.17).

Con el Código de 2009, se crean la Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos y el Instituto de Formación y Estudios en Democracia. La Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de los Partidos Políticos “asume varias funciones que el Código anterior asignaba a la Dirección General del Registro Civil, además de las que estaban encargadas, por acuerdo del TSE, a la entonces Coordinación de Programas Electorales y otras nuevas atribuciones creadas por la novel legislación en materia de administración electoral” (Esquivel y Picado, 2010, p. 18).

El Registro Civil cuenta al día de hoy con dos departamentos el Departamento Civil y el Departamento Electoral. El Civil:

1. Es el que se encarga de las inscripciones de los hechos vitales, así como de las cancelaciones o modificaciones que se deban practicar en cualquier asiento.
2. Determina paternidad.
3. Expide constancias y certificaciones de esos hechos.

4. Conoce y resuelve todo lo relativo a la adquisición, recuperación o cualquier modificación de la nacionalidad.
5. Recibe, tramita y entrega las tarjetas de identidad de menores.

El Departamento Electoral por su parte se encarga de:

1. Recibir, tramitar y entregar las cédulas de identidad
2. Confeccionar y mantener actualizado el Padrón Electoral
3. Entregar certificaciones de inscripción electoral (http://www.tse.go.cr/registro_civil.htm)

Las treinta y dos regionales del Registro Civil permiten realizar una continua labor de sus funciones a lo largo y ancho del país. Su papel de actor electoral sigue siendo fundamental, pues elabora el padrón y es responsable de emitir la cédula de identidad.

El Código del 2009 con respecto al Registro Civil en particular solo aclara que:

“El Registro Civil, además de las funciones que le señalen la Constitución Política y las leyes, tendrá las que determine expresamente este Código. Ni el director general ni los funcionarios encargados podrán negarse a mostrar libro, expediente o documento alguno del Registro Civil a quien lo solicite, salvo que medie justa causa. El TSE resolverá, en alzada, los conflictos que surjan con motivo de esas solicitudes. De concurrir simultáneamente varios fiscales, se le asignará, si es necesario, un término corto de revisión a cada partido, por turnos sucesivos de idéntica duración. (Código Electoral de 2009)

La Dirección General del Registro Electoral y de Financiamiento de Partidos Políticos, recién creada con el Código Electoral del 2009, se define como un órgano bajo la dependencia directa del Tribunal y se coloca en la misma importancia jerárquica que el Registro Civil. Sus funciones son las siguientes:

- a) Llevar el registro de partidos políticos. En este registro se asentarán las inscripciones indicadas en el artículo 56 de este Código. Estas solo son oponibles a terceros a partir de su inscripción.
- b) Resolver, en primera instancia, las solicitudes de inscripción de los partidos políticos, de los estatutos partidarios y sus reformas, así como de las candidaturas a puestos de elección popular y demás actos sujetos a inscripción en el registro de partidos políticos.

- c) Emitir las certificaciones propias del registro.
- d) Llevar el control de las contribuciones privadas y del Estado a los partidos políticos e informar al TSE sobre cualquier irregularidad que detecte.
- e) Ejecutar, dirigir y coordinar los programas electorales, conforme a las directrices del TSE.
- f) Designar a los delegados que asistirán a las asambleas de los partidos políticos que el Tribunal autorice, cuando así proceda; además, supervisar su labor.
- g) Coordinar la impresión de las papeletas electorales, cuando sea necesario o cuando se lo encargue el TSE.
- h) Las demás funciones que le otorgue el ordenamiento jurídico electoral o le encargue el Tribunal.

Las funciones de otorgar la cédula de identidad, mantener al día el Padrón Electoral y entregar certificaciones de inscripción electoral, que más concuerdan con el trabajo de la Dirección General del Registro Electoral, continuaron en manos del Registro Civil, tal y como lo ordenó desde 1949 la Constitución Política.

Con las nuevas disposiciones del Código Electoral sobre voto en el extranjero, que se aplicará a partir del 2014, el Registro Civil sigue con las funciones que tradicionalmente se le han asignado, ya que los ciudadanos en el exterior deben tener la cédula vigente para votar en los consulados, salvo que esta haya vencido dentro de los 12 meses anteriores a la fecha en que se realizarán las elecciones o la consulta popular. La inscripción de los votantes y la gestión del cambio de domicilio deben realizarse antes del 5 de agosto de 2013, para elaborar los padrones correspondientes a cada sede.

Pareciera entonces que ante los cambios propuestos por el Código Electoral de 2009, el Registro Civil se acomodó perfectamente y continuó siendo uno de los pilares sobre los que se asienta la institucionalidad democrática costarricense. La solvencia de esta Institución, mostrada a lo largo de esta breve reseña histórica, permite observar sus principales momentos, aportes y el gran impacto que ha tenido en la sociedad costarricense a lo largo de sus 125 años de existencia.

LITERATURA CONSULTADA

Actas del Amado, Carlos. "Registro Civil". http://www.iidh.ed.cr/comunidades_/redelectoral/docs/red_diccionario/registro%20civil.htm (Consultado el 2 de mayo de 2013).

Amado, Carlos "Registro Civil" En: http://www.iidh.ed.cr/comunidades_/redelectoral/docs/red_diccionario/registro%20civil.htm

- Badilla, Patricia (1988) "Ideología y Derecho: el espíritu de la reforma jurídica costarricense (1882-1888)". En: *Revista de Historia*, (18) 1988. <http://www.revistas.una.ac.cr/historia>
- Badilla, Patricia (1988) *Estado, Ideología y Derecho: La Reforma Jurídica Costarricense (1882-1888)*. Tesis para optar por el grado de Maestría en Historia, U.C.R.
- Bolaños, Antonio (2013) "El Registro Civil costarricense a 125 años de su nacimiento" En: *Revista de Derecho Electoral*. (N.º 15, enero-junio 2013) Tribunal Supremo de Elecciones. www.tse.go.cr
- Bolaños, Antonio (2010) "Las implicaciones de la era tecnológica en el Derecho Registral Civil costarricense". En *Revista de Derecho Electoral*. (N.º 10, segundo semestre de 2010). Tribunal Supremo de Elecciones. www.tse.go.cr
- Código Civil de 1888. San José: Versión de 1910.
- Colección de Leyes y Decretos, 1925.
- Colección de Leyes y Decretos, 1927.
- Colección de Leyes y Decretos, 1952.
- Esquivel, Max y Picado, Hugo. (2010) "Reforma al Código Electoral: cambios en las funciones y estructura del TSE". En *Revista de Derecho Electoral*. (N.º 9, primer semestre de 2010) www.tse.go.cr
- Golcher, Ericka (1993) *Consolidación del Estado Liberal: imagen nacional y políticas culturales (1880-1914)*. San José: Publicaciones de la Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica.
- Jiménez, Manuel de J. (1988) *Centenario del Registro Civil de Costa Rica 1888-1988*. San José: S.E.
- Ledezma Rodolfo y Pacheco, Virginia (1991) *Costa Rica los sistemas de Registro Civil y estadísticas vitales*" http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/1991_Argentina_CRVS/Docs/Costa%20Rica.pdf
- Molina, Iván. (2009) *Ricardo Jiménez*. San José: EUNED.
- Montanaro, Irene y Bolaños, Luis A. (2007) "Ley de Paternidad Responsable y Registro Civil. En: *Revista de Derecho Electoral* N.º 4, segundo semestre, 2007. www.tse.go.cr

- Mora, Carolina (2010) En: "El Archivo Nacional y el Patrimonio Costarricense". En: Revista Herencia Vol. 23 (2), 2010.
- Mora, Carolina (2010) "La creación del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica en 1949: sus antecedentes y significado en la institucionalidad nacional". En: Revista de Derecho Electoral (N.º 9 Primer Semestre 2010) www.tse.go.cr
- Obregón Loría, Rafael. (1981). *Hechos militares y políticos*. Alajuela: Museo Histórico Juan Santamaría.
- Obregón Quesada, Clotilde. (2002). *Una historia de valor*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Registro Civil http://www.tse.go.cr/registro_civil.htm
- Sobrado González, Luis Antonio (2010) "El régimen electoral en la Constitución de 1949". En: Revista de Derecho Electoral (N.º 9 Primer Semestre 2010) www.tse.go.cr
- Sobrado González, Luis Antonio (2007) "La inscripción automática de electores en el ordenamiento electoral costarricense". En: Revista de Derecho Electoral, N.º 4 Segundo Semestre de 2007. www.tse.go.cr
- Solórzano, Juan Carlos. Conferencia preparada para presentar en ARADIKES: Asociación Aborigen del Dikes, Buenos Aires de Puntarenas, Costa Rica, 26 de marzo de 2011. La resistencia de los pueblos indígenas en el siglo XX y la actualidad Programa de gestión local de la UNED .
- Soto Q., Ronald (2012) "La difusión del etnotipo costarricense: Los Apuntamientos de J.B. Calvo, del texto educativo a la propaganda internacional". En: www.afehc-historia-centroamericana.org/
- Tribunal Supremo de Elecciones. Actas de Diciembre de 1949. Colección del TSE.
- Tribunal Supremo de Elecciones, Instituto de Formación y Estudios en Democracia (2010) Documentos de identidad. Fasc. 3. San José: TSE.
- Vargas Gonzáles, Hugo (2005) *El sistema electoral en Costa Rica durante el siglo XIX*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Vargas, Claudio (2009) "El Estado y la Sociedad costarricense en la segunda parte del siglo XIX". En: <http://www.hcostarica.fcs.ucr.ac.cr/index>
- Vega, Marco Antonio (1988 a) *Registro Civil: Cien años de Servicio Público*. San José: Imprenta Nacional
- Vega, Marco Antonio (1988) "Registro Civil" Apuntes para el libro: *Registro Civil: Cien Años de Servicio*. S.E.

Los partidos políticos en una democracia: funciones, tareas y desafíos*

Peter Fischer-Bollin**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de junio de 2013.

Aprobación: 2 de julio de 2013.

Resumen: Describe algunas de las principales funciones y tareas de los partidos políticos en una democracia y define los retos realistas para los partidos y para la ciencia política. Para ello, utiliza algunos ejemplos del partido CDU (Unión Demócrata Cristiana) de Alemania cuya presidenta actual es la canciller alemana Angela Merkel.

Palabras clave: Partidos políticos / Funciones de los partidos políticos / Democracia interna del partido político / Sistema de partidos políticos / Instituciones políticas / Desarrollo de la democracia / Alemania.

Abstract: It describes some of the main functions and tasks of political parties in a democracy and it defines the realistic challenges for the parties and for political sciences. It avails itself of some examples of the CDU Party (Christian Democratic Union) of Germany whose current President is the current chancellor Angela Merkel

Key Words: Political parties / Functions of political parties / Internal democracy of political party / Political party system / Political institutions / Democracy / Germany.

* Conferencia presentada en el Conversatorio: Fortalecimiento institucional de los partidos políticos, organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la Fundación Konrad Adenauer el 17 abril de 2013.

** Alemán, Magíster Artium en Ciencias Políticas, Historia y Derecho del Estado, correo peter.fischer-bollin@kas.de. Director del Departamento de Recursos Humanos en el Interior de la Fundación Konrad Adenauer. Ha sido representante de la Fundación Konrad Adenauer en El Salvador, Guatemala y Brasil, y director del Departamento de Europa y Estados Unidos en la misma institución. Autor y coautor de numerosos libros sobre prácticas democráticas, partidos políticos, gasto público, entre otros temas.

En las encuestas de opinión en todo el mundo, los partidos políticos por lo general se encuentran entre las instituciones políticas en las que los ciudadanos confían menos. A pesar de sus diferencias, que en parte tienen que ver con diversos temas o diferentes condiciones políticas y sociales, se puede constatar la tendencia de que en las sociedades democráticas los partidos políticos gozan de menor confianza que otras instituciones, por ejemplo las iglesias, los medios de comunicación social, la justicia y a veces, incluso, el ejército.

La opinión pública y las ciencias políticas establecen altos estándares a los partidos que estos no llegan a cumplir. Por lo tanto, están expuestos a la crítica constante por no cumplir con sus funciones y responsabilidades en una democracia. Sin embargo, la ciencia y la opinión pública están de acuerdo, en gran medida, con que una democracia pluralista necesita de los partidos y que hasta ahora no se conoce ningún modelo que pueda prescindir de ellos. Este es aquí el punto de partida: una democracia pluralista necesita de partidos que se expresen y luchen por este pluralismo.

Aquí existe otro supuesto básico de que en toda sociedad democrática surgen los partidos políticos acordes a esta, por lo que no hay modelos generalmente aceptados, de partidos políticos, que puedan aplicarse en todos los países. La cultura (política), la historia, el orden constitucional, el sistema electoral, el estado de derecho y las condiciones sociales tienen más influencia en el diseño real de los partidos políticos que las teorías políticas o las similitudes ideológicas.

He aquí un intento de describir algunas de las principales funciones y tareas de los partidos políticos en una democracia y definir los retos realistas para los partidos y para la ciencia. Para ello se utilizan algunos ejemplos del partido CDU (Unión Demócrata Cristiana) de Alemania cuya presidenta actual es la canciller alemana Angela Merkel.

1. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN UNA DEMOCRACIA

Según Dahl¹, para la democracia moderna son fundamentales la existencia y el funcionamiento de un pluralismo de opiniones expresadas por diferentes partidos políticos, a través de los cuales la población pueda participar directa o indirectamente. En una sociedad pluralista existen intereses diversos, divergentes y antagónicos que deben ser representados por

1 Dahl, Robert: *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven 1971.

los partidos. Ya se trate de la población citadina o rural, ya sean los jóvenes o los adultos mayores, los ciudadanos pobres o los ricos, en principio sus intereses son legítimos y por lo tanto deben estar representados en el proceso político. Los partidos se utilizan para organizar estos intereses y discutirlos mutuamente. Por lo tanto, los partidos deben articular y representar los intereses de la población para que puedan ser tomados en cuenta debidamente en las decisiones políticas.

Además, y esta es una diferencia esencial con las organizaciones de la sociedad civil, los partidos deben agregar e integrar diferentes intereses. Esto significa una importante contribución al bien común en el sentido de que en un partido ya chocan intereses divergentes entre sí y dan lugar a un acercamiento de posiciones, a un posible compromiso. Un partido que representa exclusivamente un interés individual sólo puede atraer a un electorado muy reducido y por lo tanto tiene posibilidades de éxito más limitadas que si se dirige a muchos grupos interesados. Este mecanismo ha producido en Europa el tan exitoso tipo de los llamados partidos populares (o "catch-all-parties"). De esta forma participativa pueden definirse los objetivos de interés común en los partidos, lo cual no puede lograr ninguna persona de forma individual ni grupo de interés.

Para representar tales intereses, los partidos políticos deben desarrollar programas y propuestas que puedan ser implementadas en el gobierno. Esta función también es una diferencia sustancial con las organizaciones de la sociedad civil que pueden formular demandas, pero ninguna política de gobierno. Los partidos discuten los intereses y las posibilidades de la implementación política y formulan propuestas adecuadas. Con estas solicitan el apoyo político, especialmente los votos en los comicios. Aquí radica uno de los antagonismos que a menudo les resta mucha confianza a los partidos: por un lado, formulan sus propuestas para el proceso electoral, las cuales deben buscar el apoyo (= votos en los comicios), pero por el otro, después de las elecciones deben obtener mayorías en el gobierno y en el congreso para implementar sus propuestas, proporcionar los recursos financieros y cumplir con todas las leyes existentes. Para ello, a menudo deben solicitar financiamiento de otros lugares. Esto puede conducir a la formación de resistencias sociales en la población (manifestaciones, campañas en la red) o en las trastiendas del poder que se oponen a tales cambios de prioridades. A menudo los programas no pueden implementarse, o sólo modificarse, dando lugar a una gran frustración entre los votantes.

Otra de las funciones de los partidos también lleva al antagonismo: deben reclutar personas para cargos de elección popular en el estado (por ejemplo diputados, presidente, ministros,

alcaldes) y proponerlos a los ciudadanos en las elecciones. Estas personas deben estar moral y éticamente, así como técnicamente calificadas para desempeñar tareas de responsabilidad sobre todos los temas imaginables como la educación, transporte, economía o ambiente. En la sociedad mediática moderna deben estar calificados, además, para comunicarse con los ciudadanos a través de los medios (TV, radio, periódicos, correo electrónico, redes sociales, etc.). A la vez, los partidos también son vehículos de sus miembros y protagonistas de sus propios intereses, o sea hacer dinero, ganar prestigio y poder de decisión para hacer cumplir sus propios programas y finalmente lograr esto también para sus propios seguidores. Precisamente, esta función a menudo conduce en la práctica a excesos como corrupción, clientelismo, abuso de poder y con ello a enormes críticas a los partidos y por lo tanto es probable que sea una de las principales razones de la falta de confianza de los ciudadanos en los partidos políticos. Sería poco realista esperar que precisamente en los partidos hubiera personas que no tuvieran las cualidades humanas de la ambición y el deseo de riqueza.

Los partidos movilizan a la población a participar en la democracia mediante la promoción de las campañas electorales y otros acuerdos y votaciones. Especialmente en tiempos de disminución de la participación electoral en muchos países democráticos, esta tarea por la democracia en un país no debe desestimarse demasiado. Los ciudadanos que se involucran en las campañas electorales con tiempo, esfuerzo y a menudo también con recursos económicos, realizan una importante contribución para una democracia viva y participativa. El hecho de que los partidos gasten cada vez más dinero en agencias de marketing y cada vez menos en el compromiso de sus miembros es lamentable, pero probablemente se puede explicar más con las leyes de nuestra sociedad mediática y la tecnología de publicidad que con el déficit democrático de los partidos. Esta movilización también conduce inevitablemente a la polarización, sobre todo en las campañas electorales, que podría poner en peligro **la tarea de la integración de los intereses sociales**. Por lo tanto, es aun más importante construir un consenso democrático en la sociedad que reconoce tales debates temáticos como algo “normal” y establece los límites de la cultura democrática de debate sin insultos personales, sin campañas difamatorias, etc.

Por consiguiente, en una democracia hay una serie de funciones importantes para los partidos políticos que se encuentran diametralmente opuestas y que por ende hacen difícil, si no imposible del todo, el cumplimiento satisfactorio de todas las funciones y así ganar la confianza, la credibilidad y el apoyo. Debería prestarse más atención a este hecho y transmitirse a la población a través de formación política en las escuelas, medios, organizaciones sociales y universidades para que las expectativas más realistas al observar la realidad condujeran a una

menor decepción. Esto no es excusa para los partidos y sus líderes para no hacer todo lo posible por apearse a la ética y las leyes escritas de su sociedad.

2. FUNCIONES CONTRADICTORIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La siguiente tabla desglosa las funciones de los partidos políticos y su contraparte.

Tabla n.º 1
Comparación de funciones contradictorias

articulación de intereses	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	agregación e integración de intereses
representación de intereses	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	ganar el máximo de votos
formular y realizar programas	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	resolver problemas dentro del sistema político
movilización a través de campañas electorales	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	integración social
realización de intereses propios / de los líderes y seguidores	<input type="checkbox"/> <i>versus</i>	reclutamiento de personal calificado para los cargos públicos

Fuente: Elaboración propia

3. TAREA PARA LOS PARTIDOS: LA DEMOCRACIA INTERNA

La actividad legal de los partidos, a través de la cual la población puede articular sus intereses y participar en el proceso político, es vital en una democracia. Sin embargo, vemos en muchas sociedades que no eran libres, pero que ahora desde hace algunos años ya permiten la actividad legal de los partidos e incluso a menudo la promueven con recursos públicos, que los partidos sólo cumplen en forma muy limitada las funciones arriba indicadas en una democracia de participación ciudadana. Casi todos los ejemplos históricos muestran que una sociedad democrática y con ella también los partidos democráticos deben construirse a lo largo de generaciones. Tras el final de los estados autoritarios con estructuras autoritarias no sólo en la élite estatal, sino en toda la sociedad, debe practicarse la conducta democrática y deben establecerse instituciones democráticas.

Sin embargo, este principio democrático de la participación también se aplica para los propios partidos: deben funcionar a lo interno tan democráticamente como sea posible. Así lo prescribe la Ley Fundamental alemana de 1949 en su artículo 21: *“Los partidos participan en la formación de la voluntad política del pueblo. Su fundación es libre. Su organización interna debe responder a los principios democráticos”*.

En la ciencia política sólo recientemente se atiende más este aspecto en el estudio de los partidos. No obstante, según Romero² deben observarse tres criterios para la medición del grado de democracia interna en un partido:

a) Formación de la voluntad política del partido

Se trata del proceso democrático de toma de decisiones en el cual los miembros de un partido son responsables de la formulación de las posiciones políticas con sus mayorías. Esto no impide a la dirección del partido presentar sus posiciones como base para el debate y definir una dirección. Pero al final los miembros del partido deben discutir los temas y poder decidir en última instancia. El derecho de la dirección del partido de “dirigir” el partido se garantiza por las mayores posibilidades de hacer valer sus posiciones en los medios de comunicación y en los foros internos como las convenciones de los partidos.

En un ejemplo concreto, esto significa que la presidenta del CDU y Canciller Federal, Angela Merkel, en la convención nacional del CDU promueve su posición para el rescate del euro, pero al final los delegados del congreso votan sobre las diferentes posiciones y deciden así sobre el curso del partido. Es obvio que la opinión de una personalidad influyente tiene cualitativamente mayor peso mediante el refuerzo de los medios de comunicación. En última instancia todo depende de la evaluación de los miembros del partido sobre qué decisión se adoptará y esto se debe tomar en cuenta en todo momento por la élite de la dirigencia.

b) La selección interna

Aquí se trata de la elección democrática de los cargos dentro del partido, es decir, sobre todo la elección de la dirección del partido (presidente, secretario general, etc.). Esta no deberá efectuarse por “dedazo”, sino sólo por votación secreta de los miembros del partido (o

2 Romero, Franciso Sacristán: LA DEMOCRACIA INTERNA EN EL ÁMBITO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LATINOAMERICANOS, 2006. In: <http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/orgdemo/article/view/393>

sus delegados). En los diferentes niveles (nacional, departamental, municipal) los miembros de dichos niveles deciden sobre la respectiva dirigencia del partido. Se trata entonces de un poder de decisión subsidiario y descentralizado.

Aquí también se debe respetar la realidad de que el apoyo a un candidato, por ejemplo, por parte de una personalidad muy influyente de la élite del Estado, puede tener influencia, pero la decisión debe tomarse mediante una votación secreta en una convención de los miembros o de los delegados elegidos por dichos miembros.

c) La selección de candidatos

Algo similar se aplica a la selección de los candidatos del partido para puestos de elección pública como presidente, diputados y alcaldes. Estos candidatos deben ser nominados en votación secreta por los miembros del partido de la zona electoral, así que, por ejemplo, los miembros del CDU en Frankfurt nominan a su candidato para la elección de alcalde de la ciudad de Frankfurt.

Es determinante que haya muchos mecanismos eficaces para garantizar y aumentar la democracia interna en los partidos, pero su eficacia dependerá de condiciones específicas en términos político-culturales, constitucionales y socio-económicos. Por lo tanto, se requiere el esfuerzo simultáneo para mejorar las estructuras y las formas de organización en los partidos y asimismo el afianzamiento de los principios democráticos en las mentes y los corazones de los miembros del partido. Aquí se requiere una vez más formación política que, además de la transferencia de conocimiento, esté orientada hacia el cambio de actitudes y comportamientos de los ciudadanos dentro y fuera del partido.

4. DIÁLOGO CON LA SOCIEDAD

Una función esencial para el cumplimiento de las tareas de los partidos políticos es el diálogo con la sociedad. En la mayoría de los países, este diálogo se lleva a cabo con un alcance limitado, a menudo sólo justo antes de las elecciones y demasiado poco en el sentido de un diálogo de dos socios igualitarios (partido y sociedad). Sin duda, la contienda electoral pertenece legítimamente a los instrumentos de los partidos con el objetivo de atraer los votos de los electores y de dar a conocer sus posiciones y candidatos.

Pero el verdadero diálogo con la sociedad debe verse fundamentalmente de manera más profunda y permanente: exige el intercambio de ideas, intereses, argumentos y experiencias entre los partidos y los grupos sociales. Puede que se trate de la única conversación de un miembro del partido con sus vecinos o la única ronda de discusiones de un diputado con la élite de un grupo de interés. En ambos casos llegan al partido informaciones que pueden ayudar a desarrollar soluciones adecuadas a los problemas sociales y valorar mejor las expectativas de los electores y de esta forma lograr las condiciones previas para presentar al electorado una exitosa gama de contenidos y personas. Al mismo tiempo, los interlocutores son buenos multiplicadores para el partido si transmiten la impresión de que sus intereses y opiniones son importantes para el partido y que son “escuchados”. También pueden transmitir argumentos políticos a su entorno, como que la razón por la cual no pueden implementarse plenamente ciertos intereses es que existen otros intereses igualmente legítimos o que existen dificultades financieras. Explicado con un ejemplo, esto podría ser el compromiso del partido para la construcción de una nueva carretera que traerá muchos beneficios para las empresas y los ciudadanos que la transiten. El partido organiza una convención de ciudadanos en la que se articulan los intereses y el partido escucha las inquietudes y los deseos de los ciudadanos, pero también les hace saber que los limitados recursos financieros no permitirán la construcción inmediata de la carretera y que se debe encontrar un equilibrio con los residentes que se preocupan por los riesgos para sus hijos y el medio ambiente. Si el partido crea un diálogo de este tipo, puede transmitir ideas, desarrollar soluciones y mostrar a más grupos cómo se puede trabajar con éxito. Todos los medios de comunicación son permitidos y de utilidad: precisamente la Internet con sus redes sociales brinda muchas posibilidades de información, movilización y recabación de opiniones. Con toda la apertura para los nuevos medios de comunicación, no debe olvidarse el contacto personal con los ciudadanos. Esto crea un acceso mucho más amplio a la sociedad, por ejemplo vía Twitter que es muy útil en muchos países para comunicarse con periodistas y líderes de opinión como multiplicadores.

Si no tienen lugar dichas formas de diálogo o si una reunión es sólo la oportunidad para la comunicación unilateral en busca de los potenciales votantes, el efecto es más bien negativo y los ciudadanos con crecientes niveles de educación se retiran decepcionados de este o de cualquier otro partido.

5. DESARROLLO Y FORMULACIÓN DE PROGRAMAS POLÍTICOS

De mucha utilidad para este diálogo con la sociedad es el desarrollo y formulación de los programas políticos de los partidos. Por un lado, el partido puede, con la inclusión de grupos sociales en los debates de sus programas, aprovechar para sí su experiencia y conocimientos y, por el otro, escuchar sus inquietudes e incluirlas en programas que también son de importancia para la sociedad.

Debe quedar claro que por lo general los electores no deciden su comportamiento electoral justo después de leer y comparar los extensos programas de todos los partidos. Más bien su decisión por un partido en las elecciones se basa en gran medida en las expectativas personales que tenga en dicho partido. Un aspecto clave aquí es que el partido se ocupe de los temas y presente propuestas sobre estos, que sean importantes y que muevan al electorado. Las encuestas de opinión pueden ayudar a identificar estos temas, pero a menudo no son muy confiables y sobre todo no les brindan a los ciudadanos la oportunidad de ayudarse a sí mismos.

Existen diferentes formatos de programas que los partidos deberían presentar: desde el programa básico (se refiere a los principios y valores del partido y va más allá de un día), pasando por el programa electoral (para una elección específica a nivel nacional o local, aborda los temas más importantes con las propuestas del partido para el próximo período electoral), hasta programas temáticos concretos (limitados a un tema, a menudo a corto plazo, para hacer propuestas sobre un tema de actualidad y diferenciarse de la competencia política). Por último, también existen programas sectoriales dirigidos a grupos específicos de la sociedad como mujeres, jóvenes o población rural.

Para llevar a cabo dichos procesos programáticos, sobre todo para los programas básicos y los programas electorales, existe una gran variedad de instrumentos: en primer lugar, los partidos pueden convocar a los ciudadanos o bien sólo a sus miembros para proponer sus temas de interés. El CDU hizo esto en 2013 exhortando a los miembros y ciudadanos por Internet, en las redes y en los eventos a comentar “lo que llevan en el corazón” (<http://www.cdu.de/artikel/die-cdu-fragt-was-liegt-ihnen-am-herzen>). En una segunda fase se continuó la discusión a través de la plataforma cerrada de Internet sólo para miembros del CDU para darles más influencia. En la tercera fase la central del partido resumirá los resultados como un proyecto de programa y los presentará a la dirigencia del partido que es quien asesora y decide al final.

El resultado será el programa electoral del CDU para las elecciones nacionales del Parlamento Federal Alemán el 22 de septiembre de 2013. De forma ideal los ciudadanos participan en el proceso programático del partido y el partido puede presentar un programa en las elecciones que incluye muchos aspectos de interés para los ciudadanos. Finalmente, sin embargo, todos los involucrados deben aceptar que en una democracia y también en un partido existen diferentes intereses que deben equilibrarse mediante decisiones mayoritarias en las cuales no todos podrán hacer valer sus posiciones.

Programas concretos y actuales pueden prepararse y discutirse ampliamente en talleres y conferencias temáticas con miembros del partido, expertos y partes interesadas. Pero también, pueden tomarse decisiones ad hoc por parte de la dirigencia del partido o de un congreso del partido sobre temas de suma actualidad que indiquen que el partido aborda dicho tema con una posición de contenido específico. Así, por ejemplo, el último congreso del CDU discutió y debatió sobre el tema del reconocimiento de las relaciones matrimoniales entre personas del mismo sexo. En particular en los debates se hizo hincapié en los valores fundamentales del partido y se demostró a los ciudadanos que el partido está muy consciente de dichos valores, pero que en esta cuestión específica es muy difícil emitir una opinión. Con una clara mayoría, prevaleció la posición de que se tolera la coexistencia de las comunidades homosexuales y reciben la protección del Estado, pero sin llegar a una igualdad legal y fiscal con el matrimonio de hombre y mujer. Con ello se logró un gran impacto público y muchos ciudadanos aprovecharon este debate para ver representados sus intereses y opiniones.

6. PERSPECTIVA

Los partidos políticos siempre tendrán la difícil tarea de ganar la confianza de los ciudadanos. Con todas las funciones y responsabilidades que se les atribuyen, las numerosas tareas contradictorias no permiten satisfacer del todo estas expectativas. Por lo tanto, nosotros (los ciudadanos y los politólogos) debemos actuar más honestamente con los partidos y formular nuestras expectativas de manera más realista que es parte de nuestra responsabilidad en una sociedad democrática. Esta responsabilidad debe demostrarse en la transmisión de una imagen realista de los partidos políticos en la opinión pública y sobre todo en las actividades de formación con los jóvenes. Por encima de todo, los miembros y los dirigentes de los partidos deben trabajar en las mejoras. Necesitan confianza y aprobación como el aire para respirar. Aunque los partidos no tengan el objetivo principal de ser nombrados en una encuesta como la institución política de mayor confianza entre los ciudadanos, deben abrirse más al diálogo con

la sociedad y sobre todo fortalecer la democracia interna para no perder aún más la confianza. Para ello existen numerosas posibilidades de las cuales algunas se han mencionado aquí. Lo importante en todo caso es no prometer soluciones rápidas a los problemas sociales que no son alcanzables y que los votantes perciben como incumplimiento de promesa. Hoy en día, los partidos deberían utilizar los instrumentos de diálogo con los miembros y los ciudadanos para trabajar en encontrar vías de solución. Ralf Gündenzopf habla del partido como una plataforma iPhone con muchas aplicaciones flexibles que sirven para comunicarse con los ciudadanos y los miembros, proporcionar información y facilitar los procesos³.

Los partidos deben trabajar en sí mismos, de lo contrario, la democracia está en peligro ya que sus funciones no pueden ser asumidas por otros grupos sociales.

3 Gündenzopf, Ralf: Die Volksparteien als Plattform (13.03.2013), en : <http://www.polisphere.eu/blog/ralf-gundenzopf-die-volks-partei-als-plattform/>, consultado el 23.05.2013.

Las candidaturas independientes en el sistema electoral chileno

Carlos Manuel Rosales*
María Lucía Arreguín Ponce**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 9 noviembre de 2012.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de mayo de 2013.

Resumen: Este trabajo presenta varios de los elementos legales y judiciales que deben tenerse en cuenta al momento de considerar la adopción y regulación de las candidaturas independientes. Estas propuestas se exponen a partir de la experiencia en el sistema electoral chileno.

Palabras clave: Democracia / Representación política / Legitimidad / Candidaturas independientes / Franjas electorales / Jurisprudencia electoral.

Abstract: This work presents several of the legal and judicial elements that have to be taken into account when considering the adoption and regulation of the independent candidacies. These proposals will be exposed from the experience of the Chilean electoral system

Key Words: Democracy / Political representation / Legitimacy / Independent candidacies / Electoral slots / Electoral jurisprudence.

* Mexicano, abogado, correo electrónico cmr268@yahoo.com. Asesor del Centro de Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Estudios internacionales por la Universidad de Barcelona. Doctorado en Derecho programas Mecsup de la Universidad de Chile.

** Mexicana, abogada, correo electrónico. Licenciada en Derecho con especialidad en Administración Judicial por la Universidad de San Nicolás de Hidalgo.

1. INTRODUCCIÓN

Las democracias contienen de manera intrínseca cierto dinamismo, esto implica la adopción o modificación de los principios dogmáticos normativos o, la creación, reforma o extinción de las instituciones estatales, según las necesidades u objetivos de cada sociedad.

En especial, las reformas constitucionales producidas en las últimas décadas en América Latina han permitido el establecimiento y el fortalecimiento de la democracia como sistema de gobierno¹.

Estas reformas crearon o rediseñaron nuevas instituciones electorales con el objetivo de garantizar a la población su participación en la vida política del país y, secundariamente, otorgar legitimidad, gobernabilidad y estabilidad al sistema político en cada Estado².

Así, la mayoría de los países latinoamericanos buscaron instaurar un sistema electoral justo, eficiente y transparente³. Por lo que cada Nación adoptó un modelo electoral acorde a sus necesidades y cultura⁴.

Para percibir el nuevo tipo de representación que se ha venido dando, denominado candidaturas independientes, se observará la normatividad y los entretos u óbices judiciales que han enfrentado estas postulaciones ciudadanas, tomando en cuenta la experiencia chilena desde 1989.

1 Vid, Nohlen, Dieter. *Electoral systems and electoral reform in Latin America, Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America* / Editado por Arend Lijphart y Carlos H. Waisman, Editorial Boulder Westview Press, EEUU, 1996. Huntington, Samuel P., *The third wave*, Ed. University of Oklahoma, 1993, USA, pp.13-30.

2 Vid, Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Ed. FCE, México, 2000. Vid, Garzón Valdés, Ernesto, *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*, Ed. Fontamara, México, 1999, pp.13-17. También se puede consultar sobre el mismo tema en Nohlen, Dieter, *Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1998.

3 Muchos países latinoamericanos estuvieron gobernados por dictaduras militares. Nino, Carlos Santiago, *Radical evil in trial*, Ed. Yale University Press, USA, 1996, pp. 32 y ss.

4 Uno de los puntos relevantes que se deben considerar para elegir un sistema electoral, es la adopción y adaptación a su realidad y necesidades. Cada sistema electoral tendrá que cumplir con diversas funciones dentro del contexto específico de cada país. Whitehead, Laurence, *Democratization*, Ed. Oxford, Great Britain, 2003, pp. 60-64. Vid, Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Ed. UNAM, México, 2003, p.87. Sobre la adopción de nuevas instituciones, cambios políticos, etc. Por ejemplo, en el año 2011, el sistema electoral mexicano incluyó la prerrogativa constitucional de que cualquier ciudadano pudiera postular a un cargo de representación para el Poder Legislativo Federal sin el respaldo de algún partido político. Sin embargo, la reglamentación de estas candidaturas independientes conlleva regular, procurar y vigilar que se cumplan ciertos requisitos y controles legales.

Para lo anterior, en primer lugar se expondrán los requisitos comunes que se exigen a todos los competidores para su inscripción, resaltando los requisitos adicionales para las candidaturas independientes que se encuentran contenidos en diversas leyes orgánicas constitucionales. Después de señalar los lineamientos legales anteriores, se presentarán en cada apartado las impugnaciones más relevantes que ha desahogado el Tribunal Calificador de Elecciones (TCE) sobre ese tema⁵.

Por lo que, a partir de las vivencias expuestas en el sistema electoral chileno, se finalizará exhibiendo algunos de los temas y problemas que deben considerarse para la regulación de las candidaturas independientes en cualquier sistema democrático.

2. LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES EN EL SISTEMA ELECTORAL CHILENO

La selección de un determinado sistema electoral tiene efectos profundos para el futuro de la vida política del país y, una vez adoptado, suele mantenerse estable por largo tiempo en la medida en que se cristalizan a su alrededor intereses políticos y el propio sistema responde a los estímulos que se le presentan.

Por lo mismo, se puede afirmar que al seleccionar e instaurar un sistema electoral, se debe hacer implantando un conjunto de normas de Derecho Público que preserve ciertos valores protegidos o principios que regulen la transición en el poder dentro del Estado de Derecho: “por ello es todo un derecho del Estado, el continuo cambio y de adaptación permanente y continua a los poderes de *iure* y de *facto*, dentro de una interrelación dialéctica según sean las circunstancias específicas de la cultura y la época”⁶.

5 Las apelaciones de las candidaturas independientes tuvieron tres fuentes, principalmente: el supuesto incumplimiento de los requisitos constitucionales y/o legales de inscripción; las sanciones derivadas de la vigilancia y control de los recursos financieros utilizados en sus campañas políticas y por último, las impugnaciones originadas por la inequitativa distribución de los tiempos en la televisión abierta.

6 Covarrubias Dueñas, José de Jesús, “Justicia Electoral”, *Revista Jurídica Jalisciense*, op.cit., pág. 64.

El actual sistema electoral chileno sólo puede ser entendido en el contexto del largo periodo de gobierno autoritario de Augusto Pinochet (1973-1990) cuyo objetivo fue “establecer un régimen autoritario de democracia protegida del cual formó parte el sistema electoral”⁷.

Chile, al igual que la mayoría de todos los países sudamericanos decidió organizar su sistema electoral en dos entes públicos autónomos, imparciales e independientes⁸: uno con funciones administrativas y otro, con funciones jurisdiccionales.

La institución administrativa sería responsable de la organización de las elecciones (principalmente) y la otra institución tendría una naturaleza de índole judicial que estaría encargada de la protección de los derechos político-electorales y de garantizar el respeto de la voluntad de la ciudadanía, examinando que las elecciones se hayan celebrado conforme a la normatividad⁹.

El objetivo de establecer esta clase de sistema electoral fue abrogar la facultad que tenía el Poder Legislativo de calificar las elecciones, y al mismo tiempo, limitar la intervención del Ejecutivo en los comicios¹⁰. Por lo mismo, la instauración de entes electorales autónomos ha sido determinante para la consolidación y el fortalecimiento del sistema democrático en América Latina.

Retomando el tema principal, es momento de comenzar a analizar el tema toral de este artículo, las candidaturas independientes en Chile. Por lo que en cada sección, se expondrá cuáles son los lineamientos normativos comunes para todos los competidores y resaltaré, cuando se trate de algún requisito adicional para estos candidatos ciudadanos. Después, se presentarán las impugnaciones o inconformidades de estas postulaciones ciudadanas por las resoluciones

7 IDEA, *Diseños de sistemas electorales*, op.cit., pág. 91. Valenzuela, Arturo, “The military in power”, en Drake, Paul W., *The struggle for democracy in Chile*, op. cit., pág. 51.

8 Diamond, Larry, *The spirit of democracy*, Ed. Times books, New York, 2010, pp. 300, 301 y 303.

9 Jesús Orozco denomina a esta clase de sistemas electorales como mixtos. “El contencioso electoral, la calificación electoral”, en Nohlen, Dieter; Zovatto, Daniel; Orozco, Jesús y Thompson, José, op. cit., pp.1173, 1177, 1180 y 1181.

10 Estas decisiones se realizaron con base en la negociación y la oportunidad política.

del Servicio Electoral (SE); por lo que se presentan las jurisprudencias más relevantes que ha producido el Tribunal Calificador de Elecciones (TCE o TRICEL) sobre este tema¹¹.

De esta manera, comenzaremos esta sección analizando el tema de la ciudadanía porque es el requisito básico para toda candidatura, y por lo tanto, sólo las personas con esta calidad pueden postular a los cargos públicos.

3. CIUDADANÍA

La pertenencia a la comunidad política del pueblo se determina formal y jurídicamente por la condición de ciudadano. Por lo que esta, se vuelve el primer requisito de toda candidatura o ejercicio de algún cargo público.

La ciudadanía es comprendida como la relación de la persona con el Estado: “el habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país. La ciudadanía tiene el enorme valor de servir de sustento condicionante para el goce y el ejercicio de los derechos políticos”¹².

Este derecho establece una relación política entre el hombre y el Estado, y engendra el nacimiento de derechos y deberes políticos¹³.

Asimismo, la ciudadanía implica la capacidad, mediante la instrumentación normativa atinente, de participar e influir de forma más continua y efectiva en la toma de decisiones estatales, pero sin que esto signifique la sustitución del origen popular de los principales

11 En Chile, la jurisprudencia no constituye una fuente del derecho conforme a lo dispuesto por el artículo tercero del Código Civil que establece que los efectos de los fallos solo afectan a las causas en que se pronunciaren. Por lo mismo, no se indica cuál es el valor e importancia de la jurisprudencia en el entramado judicial, pero sobre todo, no se genera una seguridad jurídica para los actores políticos y ciudadanos, pues no existe una obligación de aplicar o interpretar la norma de cierta manera. Sin embargo, cabe señalar, que las sentencias más relevantes “suelen ser publicadas en recopilaciones doctrinarias y sirven de elementos de juicio para acotar las interpretaciones constitucionales y legales y con frecuencia se ven citadas por los abogados y partes interesadas”. Valladares, Carmen Gloria, “sobre lo contencioso electoral y la jurisprudencia electoral en Chile”, en *El contencioso y la jurisprudencia electorales en derecho comparado*, Ed. TEPJF, México, 2006, p. 171.

12 Voz: Ciudadanía, *Enciclopedia OMEBA*, Tomo II, B-Cla, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1976, pág. 1038.

13 *Vid*, Ackerman, Bruce, *Social Justice in the Liberal State*, Ed. Yale University Press, USA, 1980, p. 164.

órganos del gobierno ni que su inclusión traiga aparejada la distorsión del escenario político democrático¹⁴.

Somos ciudadanos porque participamos en la adopción de las decisiones fundamentales; porque decidimos las reglas de nuestra convivencia¹⁵. Así, queda claramente limitado y especificado quiénes pueden participar en las decisiones políticas de un Estado.

El artículo 13 de la Constitución chilena determina quienes son ciudadanos y en su inciso segundo, señala los derechos que otorga dicha calidad, entre los cuales está el derecho a sufragio. La norma señala que son ciudadanos todos los chilenos que hayan cumplido dieciocho años de edad y que no hayan sido condenados por pena aflictiva.

Aquí debo hacer una breve pausa para señalar que la comprobación y/o verificación del cumplimiento de los requisitos para competir en el proceso electoral, será por parte del director del Servicio Electoral¹⁶ quien deberá rechazar las declaraciones de candidatura que no cumplan con los requisitos establecidos¹⁷.

Asimismo, el artículo 10 de la Ley 18.593 sobre Tribunales Electorales Regionales (TER)¹⁸ dispone que a los TER les corresponde calificar las elecciones, conocer de las reclamaciones, declarar inhabilidades y cumplir las funciones que les encomienden las leyes, agregando en el inciso final que: “la resolución de las calificaciones y reclamaciones comprenderá también el conocimiento de cualquier vicio que afecte la constitución del cuerpo electoral o cualquier hecho, defecto o irregularidad que pudiera influir en el resultado general de la elección o designación; sea que haya ocurrido antes, durante o después del acto eleccionario de que se trate”. Por consiguiente, si en el proceso de calificación de la elección se advierte la existencia

14 Ojesto Martínez Porcayo, José Fernando, “Poder, derecho y jueces: la jurisdicción como participación política” en *Testimonios sobre el desempeño del TEPJF*, México, 2003, pág. 469. Castillo González, Leonel, *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*, op.cit., pp. 6, 95, 125 y 166.

15 El artículo 37 del Código Penal dispone que para los efectos legales se consideran aflictivas todas las penas que sancionan crímenes y, entre las penas que sancionan simples delitos, las de presidio menor en su grado máximo.

16 Artículo 17 inciso segundo de la Ley 18.700.

17 Sentencia rol 48-89.

18 Ley modificada por la Ley 19.146.

de un vicio, el Tribunal Electoral Regional no puede desconocerlo u omitir pronunciamiento a su respecto, siendo forzoso declarar lo que en derecho corresponde¹⁹.

Sin embargo, el TCE estimó que atendida la importancia que reviste asegurar a los electores que estén participando en un proceso transparente y democrático, el legislador estableció la preclusión de las acciones deducibles respecto de las distintas etapas sucesivas cumplidas del proceso electoral, de modo que, desde el momento en que una persona queda inscrita en el registro especial, esta tiene la calidad de candidato “para todos los efectos legales”²⁰; disposición que, además, se encarga de precisar que la inscripción del candidato en el registro especial procede una vez ejecutoriada la resolución que acepta la candidatura.

Por ejemplo, si un candidato resulta electo y se comprueba, por sentencia firme dictada en juicio criminal legalmente tramitado, que la declaración de gozar de todos sus derechos electorales es falsa²¹, la nulidad de tal declaración y la de sus efectos legales posteriores, incluida su elección, debe ser solicitada ante el Tribunal Electoral Regional correspondiente; por consiguiente, para que se pueda reclamar este evento, es necesario tener siempre como antecedente previo la resolución criminal que así lo declare.

Cobra importancia determinar el papel que juega la inscripción electoral frente a la existencia del derecho a sufragio. Tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional “se debe considerar que la inscripción fue establecida con el único objeto de ejercer el derecho a sufragio pero no para acreditar que se posee dicho derecho, distinguiendo claramente entre la existencia de este y su ejercicio”²².

Por lo tanto, que el derecho a sufragio se suspende según el número 2 del artículo 16 Constitucional por hallarse la persona procesada por delito que merezca pena aflictiva o por delito que la Ley califique como conducta terrorista, siendo el director del Servicio Electoral el responsable de velar por el cumplimiento de la suspensión cancelando la respectiva inscripción²³.

19 Sentencia rol 96-00.

20 Artículo 115 de la Ley número 18.695.

21 Artículo 107 de la Ley número 18.695.

22 Tribunal Constitucional. 8 de Septiembre 1986. R. t.83. sec. 62, p. 93. Rol N.º 38, considerandos 10 y 11.

23 Artículo 53 letra f) en relación con el artículo 39 número 2 de la Ley número 18.556, sobre Sistema de Inscripciones Electorales y Servicio Electoral.

De esta manera, el TCE estableció que se puede presentar esta clase de impugnaciones en cualquier momento, desde su registro hasta antes de la declaración de ganador al cargo de elección popular. Porque si no se cuenta con todos los requisitos, se cancela la candidatura, pero ya no podría alegarse después de que sea cosa juzgada, porque ya no sería materia electoral propiamente, sino una destitución.

Asimismo, el TCE consideró que en estos casos debía revisarse la situación legal del candidato y verificar que el tipo de sanción no fuera por algún delito que mereciera pena aflictiva²⁴. Por lo que el Tribunal respaldó la inscripción de algunos candidatos al considerar que sí cumplían con todos los requisitos para su postulación²⁵.

Un punto fundamental es saber en qué momento se puede impugnar una elección por la falta de requisitos, si después del momento de ser inscrito en el Servicio Electoral o cuando el candidato cometiera un delito con pena aflictiva dentro del proceso electoral.

Teniendo como referencia la línea temporal, el candidato perdedor impugnaba la elección porque el candidato ganador tenía una clara inhabilitación para tomar el cargo. Por lo que el TCE señaló, en este caso, que si el candidato triunfador en la fecha de declaración no se encontraba procesado penalmente, no lo afectaba la inhabilitación que se reclamaba²⁶.

4. DERECHOS POLÍTICOS VIGENTES

El goce de los derechos ciudadanos es un requisito básico para postular a un cargo de representación, porque una persona que no goza de estos, no es reconocida como ciudadano en pleno goce de sus derechos políticos (llegando incluso a la remoción), por lo que no puede asumir ni continuar en el cargo de representación²⁷.

En Chile, uno de los requisitos para postular a un cargo político es no estar bajo pena de prisión, o si era absuelto en el tiempo de las elecciones, no era motivo para cancelar su

24 Artículo 73 de la Ley número 18.695.

25 Sentencia rol 94-00.

26 Sentencia rol 7-92. Por otro lado según el delito por el cual se procesaba al candidato, le correspondía la pena consignada por el artículo 467 número 2 del Código Penal, en relación con el artículo 22 de la Ley de Cheques, por lo que su procesamiento no pudo inhabilitarlo, ya que su sanción no resultaba en una pena aflictiva.

27 Sentencia rol 1-97.

inscripción, en opinión del TRICEL²⁸. Porque de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 16 número 2 de la Constitución, sólo se señala la suspensión de la inscripción cuando el afectado ha sido sometido a proceso por delito que merezca pena aflictiva²⁹.

En una situación particular, el TER de la II región consideró que los votos otorgados al candidato inhabilitado debían anularse, aunque se encontrara participando en la misma planilla con otros candidatos. Sin embargo, en el juicio de alzada, el TCE estimó que si bien era cierto que el candidato ya no contaba con sus derechos políticos vigentes, no menos cierto, era que la lista la integraban diversos candidatos; por lo mismo revocó la sentencia del *a quo* y ordenó que solo tuviera efectos en el momento de designar a los concejales ganadores, excluyendo al candidato inhabilitado³⁰.

En otra ocasión, se invalidó la victoria de un alcalde, pues para tomar posesión y conservar su cargo público, se necesita ser ciudadano en pleno goce de sus derechos. En este caso, el candidato contaba con una sentencia por notable abandono de deberes que confirmaba su remoción como alcalde de la comuna de Pitrufquén³¹, por lo que se le inhabilitó para ejercer cualquier cargo público por el lapso de cinco años. Esta inhabilitación no pudo tenerse en cuenta en su oportunidad porque el fallo en cuestión quedó ejecutoriado con posterioridad a la fecha de la calificación del TER³².

Fue materia de análisis para el TCE el caso de las apelaciones por el descubrimiento de una supuesta inhabilitación o incumplimiento de los requisitos para ser reconocido como ciudadano. En estos casos, los candidatos no favorecidos con el voto apelaban ante el Tribunal para que se invalidara la elección y, además, esos votos se anularan, ya fuera por ser un descubrimiento o una estrategia electoral, el reservarse exponer esa falta de plena ciudadanía e intentar conseguir la anulación de la elección.

En estos casos, el TCE estimó que las preferencias de la ciudadanía a favor del candidato no podían ser consideradas como válidamente emitidas, debido a que estas habían recaído

28 Sentencia rol 37-97.

29 Sentencia rol 16-96.

30 Sentencia rol 16-96.

31 Cesación declarada por el Tribunal Electoral de la IX Región de La Araucanía.

32 Sentencia rol 114-04.

en una persona inhabilitada para ejercer el cargo al que pretendió postular y, no podían, por ende, esas manifestaciones de la voluntad sobrepasar los efectos de una sentencia jurisdiccional ejecutoriada que lo sancionó³³, con una inhabilitación que correspondía aplicar a todo alcalde que es removido de su cargo por notable abandono de sus deberes.

De esta manera, el Tribunal decidió revocar la declaración de candidatura, con la consecuente anulación de todos los votos obtenidos por el candidato; y por lo tanto estos votos fueron sumados al total de votos nulos. Con lo que se realizó un nuevo escrutinio en el cual se eliminó el nombre del candidato que se trataba de entre aquellos de la referida lista.

Se procedió de esa manera porque, con las pruebas presentadas por el recurrente, se acreditó la existencia del vicio de inhabilitación del candidato vencedor lo que fue determinante para que el Tribunal acogiera la reclamación; por cuanto, de no hacerlo, estaría validando un vicio mayor como lo sería la proclamación de un ciudadano al que la ley claramente le impedía desempeñar el cargo.

5. EDUCACIÓN MÍNIMA

Un requisito básico para postular a un cargo de representación popular es contar con una educación media. El artículo 44 de la Constitución chilena exige, para ser candidato a un cargo de representación, el haber cursado la enseñanza media o su equivalente lo que ha sido motivo para impugnar el registro de candidaturas.

En varios asuntos, el TCE modificó la resolución del Servicio Electoral, pues algunos candidatos sí satisfacían el requisito de la escolaridad media³⁴. Por ejemplo, en el caso 15-89, el apelante fundó su reclamo en que a la fecha de solicitar su inscripción acompañó un certificado emanado de la Secretaría de Estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile que acreditaba que durante los años 1941, 1944 y 1946 fue alumno regular de la carrera de Derecho.

Por tal motivo, el TCE consideró que esta constancia comprobaba suficientemente el requisito que prescribe la Constitución para ser elegido al cargo de Diputado, demostrándose que

33 Artículo 60 de la Ley de municipalidades.

34 Sentencias roles: 16-89, 21-89, 22-89, 23-89, 24-89 y 32-89.

el postulante había cursado la enseñanza media. Por tanto, el apelante cumplía sobradamente la exigencia de educación mínima, lo que significó que el TCE dejara sin efecto la resolución del director del Servicio Electoral que rechazaba el registro de su candidatura, y ordenó al SERVEL inscribirla.

6. REQUISITOS LEGALES PARA INSCRIPCIÓN DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

El supuesto incumplimiento de los requisitos para postular a un cargo de elección popular generó demasiados juicios para solicitar la cancelación del registro como candidato, pues se desconocía o se aducía que el postulante no cumplía los requisitos establecidos en la ley de votaciones.

a. Residencia

Un requisito fundamental para postular a un cargo de representación es el de la residencia del candidato en el distrito, comuna o región³⁵. El TCE al interpretar qué se debía entender por esta, señaló que conforme al Diccionario de la Real Academia Española (REA), el vocablo “residencia” significa “acción o efecto de residir, lugar en que se reside” y, “residir” es “estar establecido en un lugar”, de lo que se infiere que se trata de un término amplio y que queda entregado al ánimo de las personas el determinar dónde y en qué lugar se asientan, en qué punto geográfico desean establecerse dentro del territorio nacional; ya sea de forma temporal o permanente. Y, como el concepto de residencia no está definido en la legislación, pero la definición de domicilio sí lo está; el TCE concluyó que la ley permite que se pueda tener más de un domicilio, igualmente las personas y el particular, por lo que los ciudadanos pueden tener más de una residencia³⁶.

El TCE estableció que el término residencia sería entendido como: “... el lugar determinado donde una persona establece el centro de sus intereses jurídicos y en el cual se encuentra habitual o permanentemente” y por morada, “la relación de hecho de una persona con un lugar, casa o recinto, donde esa persona vive o permanece. Semejante permanencia puede ser

35 El artículo 60 letra c) de la ley 19.130 señala que los alcaldes y concejales deben de tener residencia en la región a que pertenezca la respectiva comuna o agrupación de comunas.

36 En este caso se trataba de un embajador con domicilio en Arabia Saudita, sentencia rol 16-93.

ocasional, accidental o momentánea, a diferencia de lo que sucede con la residencia que tiene mucho mayor grado de estabilidad”³⁷.

Sin embargo, hubo un caso en que no se pudo comprobar la residencia de un candidato en la región³⁸, pues el artículo 3.º bis inciso 3) de la Ley número 18.700 expresa que las declaraciones de candidaturas que presenten un pacto electoral sólo podrán incluir candidatos de los partidos que se encuentren legalmente constituidos en la respectiva región. Por lo que el TCE concluyó que el reclamante no podía postular al cargo de senador por la circunscripción electoral que pretendía, toda vez que con ello se vulneraría la norma antes señalada.

La falta de residencia en la comuna también fue fuente de impugnaciones de candidaturas a los cargos públicos del municipio, por lo que el Tribunal declaraba si el candidato inscrito contaba con esa residencia, marcando la diferencia entre residencia, vecindad o domicilio y, poder decidir si el candidato contaba con este requisito y por tanto, confirmar o cancelar su candidatura³⁹.

En estos casos, el Tribunal consideró entre los requisitos básicos el acreditar la residencia y, si bien formuló la distinción entre domicilio y vecindad, no criticó la acepción y comprobación de esa residencia.

b. No sostener relaciones contractuales con el municipio

El sistema electoral chileno consigna la posibilidad de anular una inscripción electoral si un candidato sostiene una relación contractual o un enfrentamiento judicial con el municipio, en el mismo lugar donde postula a algún cargo edilicio. Esto debido a que luego el candidato y posible ganador podría decidir en su propia causa y si sostuviese relaciones mercantiles con el municipio, él mismo se podría autorizar o pagar por los bienes o servicios prestados al municipio que, si bien es cierto, se tiene como contrapeso a los concejales, debe de considerarse que varias funciones como alcalde las puede realizar sin la anuencia o consenso del resto del cabildo.

37 Sentencia rol 20-01. Corte Suprema de Justicia, 17 de junio de 1986. F. del M. Número 331, sentencia 8.ª, página 392 (C. 2.º a 7.º, pp. 393-394). En idéntico sentido se ha pronunciado la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia del Senado en un Informe respecto a la expresión residencia, señalando que: esta “es permanencia física y no meramente jurídica: presencia real y no ficticia o teórica, salvo en lo concerniente a quienes precisamente están ausentes por representar ante el Parlamento a las respectivas Circunscripciones”.

38 Sentencia rol 95-89.

39 Sentencia rol 81-04.

En este orden de ideas, en torno a una causal legal de inhabilidad para postular al cargo de concejal o alcalde, aun cuando la parte petitoria no emplee expresiones destinadas explícitamente a provocar la declaración de inhabilidad, no puede caber duda alguna de que la intención del reclamante fue precisamente esa. Por lo que el TCE consideró que no cabía ni abstracciones ni ambigüedades y, menos podía estimarse que se estaba en presencia de una reclamación vaga o imprecisa, máxime cuando la abundante prueba rendida estaba orientada precisamente a acreditar el vicio substancial que se invocó como fundamento de la causa legal, por lo que en este caso se comprobó la relación contractual entre el candidato vencedor y el municipio⁴⁰.

Otra de las causales para la cancelación de la inscripción del candidato es sostener relaciones con el Estado en su calidad de prestador de servicios. Por ejemplo, un apelante señalaba que un candidato era administrador de una persona jurídica denominada Cooperativa de Consumo de Energía Eléctrica Chillán Limitada, compañía que había celebrado y mantenía contratos vigentes con el Estado: una concesión para establecer, operar y explotar en la Región del BíoBío las instalaciones de servicio público de distribución de energía eléctrica, contratos mercantiles y cauciones con el Banco del Estado, lo que lo inhabilitaba para ser candidato a diputado.

En este caso, el TCE consideró que el artículo 54 número 8 de la Constitución establece que no pueden ser candidatos a parlamentarios las personas naturales y los gerentes o administradores de personas jurídicas que celebren o caucionen contratos con el Estado. Sin embargo, el reclamante no acreditó todos los requisitos exigidos por la disposición constitucional cuya aplicación invocaba para impugnar la declaración de candidatura. Por lo que el Tribunal resolvió que quedaba suficientemente acreditado que el postulante era el administrador de la persona jurídica, pero que él no celebraba o caucionaba contratos con el Estado, por lo que se rechazó la inconformidad de esa candidatura⁴¹.

En otro asunto particular seguido ante un Juzgado del Trabajo de Santiago, un candidato demandó a la Corporación Comunal de Desarrollo de Quinta Normal al momento de postular para Concejal. Por lo que el TCE señaló que no era el Municipio el ente jurídico que detentaba la condición de parte demandada, sino la Corporación Comunal de Desarrollo de Quinta Normal,

40 Sentencia rol 8-92.

41 Sentencia rol 19-97.

persona jurídica distinta de aquel, razón suficiente para desestimar la apelación, por lo que se confirmó la inscripción de esa candidatura⁴².

Como señalamos, la ley destaca que ningún candidato debe sostener alguna relación con el municipio; pues si este candidato quedara elegido a un cargo dentro de la misma comuna, podría comprometerse su imparcialidad y el manejo de la administración, pudiendo ser juez y parte. Sin embargo, en lo que se refiere a las relaciones comerciales que pueden sostener los candidatos a un cargo municipal, la ley establece como límite una suma no superior a doscientas unidades tributadas mensuales⁴³; por lo que si existiese una relación comercial, el TCE deberá cuantificar el monto de las operaciones financieras realizadas y pendientes entre el municipio y el candidato⁴⁴.

Otro requisito para postular a un cargo al Congreso o a la administración local es no contar con un cargo de representación de naturaleza gremial o vecinal, como lo preceptúa el artículo 54 número 7 de la Constitución. En un caso concreto, el TCE estimó que los documentos acompañados en la apelación eran absolutamente suficientes para acreditar que el candidato inscrito ocupaba un cargo directivo de naturaleza vecinal. En virtud de lo cual el Tribunal decidió confirmar la cancelación de esa inscripción⁴⁵.

c. Declaración jurada

Para competir por un cargo de representación política, se requiere la entrega de una declaración jurada de no estar inhabilitado para postular a un cargo de representación, esto significa que el candidato debe manifestar ante un notario que cuenta y goza sus derechos ciudadanos. Sobre este rubro el TCE advirtió que si el candidato no se encontraba en pleno goce de su ciudadanía, no podía postular a un cargo de representación⁴⁶.

42 Sentencia rol 97-96.

43 Artículos 114 y 115 de la Ley número 18.695.

44 Sentencia rol 76-04.

45 Esto lo realizó el TCE con base en lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios. Sentencia rol 17-97, Alamiro Muñoz era al momento de la candidatura Presidente de la Junta de Vecinos "Villa Ayquina".

46 Artículo 98 de la ley 18.695 y el artículo 4.º inciso final de la ley número 18.700. Sentencia rol 61-00 y 46-96.

Esta declaración notarial debe presentarse al momento de la inscripción ante el Servicio Electoral, pero en varios casos, el director del SERVEL estimó que esta declaración no contaba con los requisitos que contempla la ley, por lo que el TCE tuvo que conocer y resolver sobre el cumplimiento de este requisito para confirmar o anular esa candidatura⁴⁷.

Al ser tan sólo una declaración, queda en suspenso saber si esta manifestación es fidedigna, si mintió u omitió alguna inhabilidad para postular a cualquier cargo. Por lo que en varias apelaciones, el TCE calificó la inscripción y examinó los documentos allegados por la parte inconforme, resolviendo si le afectaba algún vicio o inhabilidad para ser candidato⁴⁸.

Por ejemplo, en el caso rol 24-97 se apeló la resolución del SE, porque al parecer del director del órgano administrativo electoral central, la declaración entregada para postular a un cargo público no señalaba la fecha de otorgamiento⁴⁹. Sin embargo, el TCE estimó que la declaración notarial en comento sí cumplía con los requisitos exigidos para postular a un cargo en el parlamento, por lo que ordenó al SE su inscripción⁵⁰. En otros casos, los candidatos simplemente no entregaron esta declaración jurada de no afectación y/o inhabilidad, motivo por el cual el TCE confirmó la cancelación de sus inscripciones⁵¹.

d. Mandato de representación

Dentro de los requisitos para aspirar al cargo de alcalde o concejal se debe entregar un mandato de representación⁵². Este mandato debe ser elaborado por el notario designado por la ley⁵³, y si no se entrega este requisito con todas sus formalidades, se debe cancelar la inscripción, aunque se tratase de subsanar en la apelación ante el TCE⁵⁴ o en otros casos. El

47 Sentencia rol 50-89.

48 Sentencia rol 47-00.

49 Lo que es un requisito, que advierte el artículo 425 código orgánico de tribunales

50 Sentencia rol 24-97.

51 Sentencia rol 25-97, 18-01, 21-01, 22-01 y 23-01.

52 Artículos 114 y 115 de la ley número 18.695.

53 Sentencia rol 75-00. Asimismo, el TCE remite los antecedentes al juez del crimen, en caso de falsedades o alguna supuesta falsificación.

54 Sentencia rol 51-96.

Tribunal apreciando este mandato como jurado, consideró en varios casos que el mandato sí cumplía con lo estipulado en la ley⁵⁵.

Los siguientes acápites tratarán dos aspectos fundamentales que deben satisfacer los candidatos independientes: *no estar afiliados previamente a algún partido político (por lo menos dos meses antes del registro⁵⁶) y gozar del respaldo de cierto número de ciudadanos simpatizantes (patrocinadores).*

e. Sin afiliación a un partido político

Un requisito adicional para los candidatos independientes es demostrar, de manera fehaciente e indubitable, su desvinculación de cualquier partido político antes de su inscripción como independiente, pues como señala la ley: “Los candidatos independientes, en todo caso, no podrán haber estado afiliados a un partido político dentro de los dos meses anteriores al vencimiento del plazo para presentar las declaraciones de candidaturas”⁵⁷, por lo que es obligación del candidato verificar esta tramitación para desafiliarse del partido político⁵⁸.

Sin embargo, acaeció que en una postulación independiente un exafiliado del Partido Demócrata Cristiano (expulsado por la unanimidad de los miembros de su Tribunal Supremo en 1992) se registró como candidato ciudadano, pero el partido político no había realizado, ante el SERVEL, el trámite administrativo de su baja, de modo que seguía inscrito en las listas del partido en cuestión⁵⁹. El TCE, al valorar libremente las pruebas, sentenció que era dable concluir que desde noviembre de 1992 el reclamante recuperó la calidad de ciudadano independiente, y que por razones no imputables a su voluntad, la expulsión no fue debidamente comunicada al Servicio Electoral, razón por la que ordenó al SERVEL la inscripción del recurrente.

Ahora, debe tenerse en consideración que la norma señala que “todo afiliado a un partido político podrá renunciar a este, en cualquier momento y sin expresión de causa”⁶⁰, con lo que

55 Sentencia rol 22-00.

56 Artículo 4 de la Ley número 18.700.

57 Artículo 20 de la Ley número 18.603.

58 Sentencia rol 32-96.

59 Sentencia rol 48-96.

60 Inciso 2.º del artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional número 18.603 de los Partidos Políticos.

el legislador quiso expresamente reafirmar los principios esenciales de libertad y de democracia interna que deben existir en los partidos políticos ya sean legalmente constituidos o en proceso de formación. Porque de aceptarse una tesis contraria, traería consigo una flagrante contravención al derecho fundamental establecido en el artículo 19 número 15 de la Constitución, norma que protege a los ciudadanos del monopolio de la participación ciudadana en actividades políticas, por lo que se debe garantizar el más amplio pluralismo ideológico al prevenir que nadie puede ser obligado a pertenecer a ninguna asociación, y que son inconstitucionales los partidos, movimientos y otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del sistema democrático⁶¹.

Si los partidos políticos no hicieran la debida cancelación del registro del exafiliado, el TCE ha estimado que para establecer esa desafiliación (sin que se hicieran valederas las alegaciones de error administrativo en cuanto a no comunicar una desafiliación que se habría cursado internamente)⁶², el candidato tiene la responsabilidad de investigar si fue debidamente desincorporado del partido político, a fin de postular o patrocinar alguna candidatura independiente.

Por lo que en varios casos, el TCE señaló que si la afiliación se encontraba todavía en registros del Servicio Electoral, no podía participar como candidato independiente⁶³.

f. Número de patrocinadores

Uno de los requisitos para inscribir una candidatura independiente es contar de manera efectiva con un mínimo de patrocinadores. La ley de votaciones señala que para esta clase de postulación se necesita el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en ese distrito, comuna o región⁶⁴.

61 Sentencia rol 12-93.

62 Sentencia rol 13-89.

63 Sentencia rol 12-89, 18-89, 35-89, 43-89 y 44-89.

64 Artículo 10 párrafo II de la Ley de Votaciones.

Este requisito es examinado por el SERVEL que decide sobre su cumplimiento y, en caso de ser negativa la inscripción, el agraviado puede apelar esa resolución ante el Tribunal Electoral⁶⁵.

Este siempre ha sido un tema complicado para los candidatos independientes porque se puede negar la inscripción al candidato, si más del 5% de sus patrocinadores se encuentran inscritos en un partido político lo que invalidaría esa candidatura.

Por lo tanto, se necesita, para que sea válido el registro del candidato independiente, contar con un número mínimo de patrocinadores para postular al cargo de representación, pues el no acreditarse debidamente con todos los requisitos legales, cancela el registro como aspirante a los cargos públicos.

Un punto importante que debo advertir es que los patrocinadores de una candidatura independiente no deben estar inscritos en un partido político; pues en caso contrario, se cancela la inscripción al comprobarse la afiliación política de los patrocinadores⁶⁶.

En el caso sobre impugnación por la negación del registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República, sólo ha existido una reclamación electoral desde 1989. Esta apelación se rechazó porque en el informe rendido por el director del Servicio Electoral, este señalaba que Gonzalo Townsend Pinochet no cumplió con los requisitos exigidos por la ley en lo relativo a la cantidad mínima de patrocinantes válidos, lo que permitió resolver al Tribunal Calificador de Elecciones que la pretensión del recurrente era inválida⁶⁷.

En otro asunto particular, el reclamante se inconformó con la sentencia del Servicio Electoral, porque al parecer del apelante la Constitución en su artículo 18 consagra la plena igualdad entre los independientes y los miembros de los partidos políticos y, por otra parte, transgrede el artículo 19 Constitucional, número 5 inciso 3), que señala que nadie puede ser obligado a pertenecer a una asociación⁶⁸.

65 Artículo 11 de la Ley Número 18.700 sobre Votaciones Populares y Escrutinios.

66 Sentencia rol 19-96.

67 Sentencia rol 59-93.

68 Sentenciariol 11-89.

Este apelante declaró que el patrocinio político por los ciudadanos al candidato independiente debe basarse en la buena fe, pues este principio inspira a cumplir la Constitución y a confiar en las personas. Por eso, la ley no puede exigir algo que tanto normativa como prácticamente no es posible realizar. Además, el sentido verdadero de las leyes es que sea el pueblo el que elija a sus autoridades y que estas no sean excluidas *a priori* por requisitos de forma, inclusive imposibles de comprobar; si ni siquiera el mismo Servicio Electoral dispone de las renunciaciones ante el SERVEL de la región, menos aún pudiese tener una renunciación con la que eventualmente se hubiera cancelado la inscripción de un candidato ante el presidente del partido correspondiente. Y por otra parte, se han objetado los patrocinios de varios ciudadanos por aparecer inscritos en otro distrito, y otros, por no estar inscritos los cuales se han trasladado e inscrito oportunamente⁶⁹.

Sobre este tema, el criterio que ha asentado el TCE respecto de la causal consignada en la ley de votaciones es exigir, para las candidaturas independientes, el patrocinio de un número de ciudadanos igual o superior al 0,5 por ciento de los que hubieren sufragado en el Distrito o Circunscripción Senatorial, según correspondiere. Pero si hay más del 5% de patrocinadores con condiciones de inhabilidad para no favorecer al candidato independiente, se deberá negar su inscripción.

El TCE consideró que las declaraciones de candidaturas independientes patrocinadas por personas afiliadas a algún partido político⁷⁰ no debían invalidar las candidaturas, salvo que estas afiliaciones representasen más del 5% del total de patrocinantes⁷¹.

Con lo anterior, podemos notar que este requisito es un obstáculo casi insalvable para la inscripción de candidaturas independientes, ya que introduce una variable respecto a la que el interesado no tiene ningún control, pues desconoce cuál es la exacta calidad de los patrocinantes, desde el punto de vista de su independencia o afiliación a algún partido político.

69 Sentencia rol 30-01.

70 Inciso final del artículo 17 de la ley de votaciones.

71 Sentencia rol 31-01.

La verificación de la efectividad de esta no filiación resulta difícil de comprobar, porque la consulta de afiliación política o cancelación de inscripción es un trámite que debe realizar personalmente el interesado ante el Servicio Electoral⁷².

En consecuencia y, dado el principio de buena fe que se traduce en la obligación respecto a los patrocinantes de declarar bajo juramento que no están afiliados a ningún partido político legalmente constituido o en formación, no tendría el interesado al inscribir una candidatura independiente por qué suponer la mala fe de las personas que voluntariamente han concurrido a la Notaría para patrocinar su candidatura.

A todo lo anterior debemos agregar que el sistema electoral vigente en Chile abre la posibilidad de que los ciudadanos sean incorporados en los registros de los partidos políticos sin contar con su consentimiento, por cuanto los partidos envían para estos efectos nóminas al Servicio Electoral que contienen la individualización de los “militantes incorporados”, pero en muchos casos no están suscritas por ellos. Resulta evidente que lo que persigue la legislación electoral es garantizar que los candidatos independientes tengan efectivamente la calidad de tales, para lo cual exige que los ciudadanos que patrocinen a dicho candidato tengan la misma calidad de independientes.

Debemos concluir que la intención de todas las normas que regulan esta materia no es sino que un candidato independiente sea aceptado como tal cuando cumple dos premisas: 1) no estar afiliado a ningún partido político y 2) que por lo menos un 95% del número mínimo de patrocinantes que se requieren para postular tampoco se encuentren afiliados a un partido político.

La interpretación señalada por el TRICEL cae en la incongruencia de sancionar al candidato que pudiera tener más patrocinantes de los requeridos por la legislación al exigirle, como un requisito adicional no contemplado en la legislación, siempre que sobrepase el mínimo de patrocinantes que se exige por ley, que igualmente esté obligado el candidato a mantener la proporción 95% independiente 5% máximo de militantes⁷³.

72 Artículo 19 número 15, inciso 5.º de la Constitución Política de la República. Debo mencionar que esta información se encuentra disponible en forma pública, por expreso mandato constitucional.

73 Sentencia rol 73-05.

Asimismo, el TCE ha considerado que el postulante independiente debe hacer las averiguaciones pertinentes ante el Servicio Electoral para evitar ulteriormente encontrarse en la situación presentada y, por tanto, se rechace su candidatura⁷⁴. Pero también, ha señalado el TRICEL que los ciudadanos que participaron con su firma en el proceso de formación de alguna colectividad política, mal podrían tener a esa fecha la calidad de militantes afiliados a un partido político que se esperaba que existiera, pero que en definitiva no logró nacer a la vida jurídica, por lo que, consecuentemente, deben ser considerados como ciudadanos independientes y con posibilidad de patrocinar candidaturas ciudadanas⁷⁵.

Con lo anterior, se han presentado los requisitos legales y las jurisprudencias más relevantes en materia de candidaturas independientes. A continuación, se presentará el mecanismo de control de los gastos electorales de los candidatos.

g. Financiamiento electoral

La financiación de los actores políticos se justifica por la necesidad de que tanto partidos como candidatos independientes puedan contar con los recursos necesarios para competir en temporadas electorales, poder obtener o retener la representación en los poderes políticos y, que en épocas de inactividad electoral, los partidos puedan mantener su estructura y su organización⁷⁶.

El financiamiento se ha convertido en una discusión nacional e internacional cada vez más sofisticada y cada vez más determinante de la calidad de vida política de los países⁷⁷. Esto, porque todos los participantes en un proceso electoral necesitan fondos para competir y difundir sus propuestas y proyectos, y así, jugar sus roles de manera efectiva en el proceso democrático.

Uno de los objetivos de fijar mecanismos legales para que los partidos políticos obtengan recursos, es el de establecer una competencia más equitativa. Pues, si tenemos una contienda en la que uno de los competidores cuenta con alguna ventaja, se rompería el equilibrio democrático,

74 Sentencia rol 75-05.

75 Sentencia rol 85-89.

76 Koole, Ruud y Nassmacher, Kart-Heinz, *Dinero y contienda político-electoral*, Ed. FCE, México, 2003, p. 208 y Marín, Félix, "España", en *Dinero y contienda político-electoral*, op. cit., pág. 281.

77 Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro Carlos y Zovatto, Daniel, op. cit. Pág. 11.

pudiendo contaminar el proceso electoral, manipulando la voluntad soberana y/o manejando a las autoridades responsables de vigilar y calificar las elecciones⁷⁸.

Hoy en día, la relación actual entre elecciones y financiamiento de campañas políticas ha generado una mayor dependencia de los actores políticos para obtener en cada elección mayores recursos para la propaganda electoral⁷⁹.

El objeto principal de estas normas de control y vigilancia es que se conozca la fuente de todos los bienes y, en caso de violación a estas normas, aplicar las sanciones correspondientes. El efecto secundario de estas normas fiscalizadoras es evitar competencias injustas, la compra de la voluntad del ciudadano, la manipulación de los medios de comunicación, etc.; lo que se busca es que no sea el dinero el factor que domine la contienda electoral, de lo contrario, se generarían prácticas opuestas a los principios democráticos.

El control del financiamiento de los gastos electorales en Chile proviene de una ley emitida en el año 2003 que tiene como tarea la transparencia, límite y control del gasto electoral⁸⁰.

Esta ley señala qué es un gasto electoral, la contabilidad que se deberá llevar de los mismos gastos, la rendición de cuentas al Servicio Electoral y las sanciones que se cometan en contra de esta ley, entre otros aspectos de la fiscalización y control de los gastos electorales.

Con esta legislación en materia de gastos electorales, se localizaron varias sentencias relevantes para dar incumplimiento al artículo 31 letra c) de la Ley sobre Transparencia, Límite y Control del Financiamiento Electoral que establece como obligación de los Administradores Electorales: "Remitir al Administrador General Electoral del respectivo partido político la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales de la candidatura a su cargo, dentro del plazo de diez días contado desde la fecha de la elección correspondiente"⁸¹.

78 Idem, pág. 21. *Vid.* Hermes, Guy, Rouquié Alain y Linz J. Juan, *Para qué sirven las elecciones*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1982.

79 Rose-Ackerman, Susan, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, Ed. Cambridge University Press, USA, 1999.

80 Ley 19.884, publicada en el Diario Oficial el 5 de agosto de 2003.

81 Sentencia rol 133-05.

Asimismo, la ley de gasto electoral en su artículo 33 letra c) al referirse a las obligaciones de los Administradores Electorales Generales dispone: *“c) Remitir al Director del Servicio Electoral, en la forma y plazo establecidos en la presente ley, la información contable y la documentación relativa a los ingresos y gastos electorales del respectivo partido político, como asimismo las correspondientes a la totalidad de las candidaturas inscritas en representación del partido”*.

Las sanciones impuestas por el SE a los administradores electorales por el manejo de los recursos financieros fueron principalmente por dos motivos: 1. La responsabilidad tanto del Administrador General como del Administrador Electoral de llevar un registro contable⁸² y, 2. Haber informado un gasto que no se ajustó a los documentos o comprobantes acompañados y no presentar en tiempo este informe (hasta 30 días después de la elección)⁸³.

Estas disposiciones se aplicaron a los administradores electorales, por ejemplo, se sancionó a un administrador electoral porque no precisó en la contabilidad de ingresos el origen de estos, con una multa equivalente a 50 UTM (cincuenta Unidades Tributarias Mensuales, infracción a los artículos 38 y 41 de la Ley de Gasto y Control Electoral)⁸⁴. En otros casos, la multa fue equivalente al doble de la parte no declarada de los gastos electorales que no fueron justificados⁸⁵.

En otro asunto particular, el SE decidió imponer multa, porque en la cuenta rendida por el Administrador General de una candidatura independiente no aparecieron registrados otros ingresos para financiar gastos electorales por ciento cincuenta y tres mil doscientos setenta y dos pesos (\$153.272)⁸⁶. Como ha sido legalista su comportamiento, el TCE decidió confirmar la sanción elaborada por el SE. Sin embargo, los votos disidentes de los ministros Pérez y Luengo acogieron la reclamación, con el propósito de revocar la resolución (que decidió aplicar una multa de trescientos seis mil quinientos cuarenta y cuatro pesos (\$306.544) por no haber justificado aportes para financiar los gastos excedidos en cuarenta mil pesos (\$40.000)). Los ministros en comento estimaron que la campaña electoral de la candidata a concejal fue austera, ya que el total de gastos electorales efectuados en dicha campaña fue de ciento noventa

82 Artículo 38 de la ley de Gasto Electoral.

83 Artículo 41 de la ley de Gasto Electoral.

84 Sentencia rol 95-05.

85 Sentencia rol 96-05.

86 Sentencia rol 98-05.

y tres mil doscientos setenta y dos pesos (\$193.272), y que los gastos que se han considerado no justificados han sido financiados con el propio peculio de la candidata, más aun considerando que se trataba de cantidades de poca monta.

El último punto que se presentará es el de la distribución de los espacios electorales en el sistema de TV abierta. Este tema ha generado bastante malestar debido a la inequitativa repartición entre partidos políticos y candidatos independientes.

7. DISTRIBUCIÓN DEL TIEMPO EN TV ABIERTA DURANTE EL PROCESO ELECTORAL

En Chile está prohibida la contratación de publicidad electoral en televisión abierta a los candidatos y partidos políticos⁸⁷. Por lo que el Estado distribuye cierto tiempo a través del Consejo Nacional de Televisión (CNTV), entre todos los competidores electorales, para que exhiban su publicidad de manera oficial y gratuita y, que puedan presentar sus ofertas políticas a la ciudadanía.

En efecto, el artículo 31 de la ley de votaciones señala que los canales de televisión abierta deben destinar determinados minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de presidente de la República, de diputados y senadores, y en materia de plebiscitos. Pero cuando corresponda efectuar elecciones conjuntas, esos canales destinarán –también en forma gratuita- cuarenta minutos diarios a esa propaganda, los que se distribuirán en veinte minutos para la elección de presidente de la República y veinte minutos para la elección de diputados y senadores.

Asimismo, el artículo 13 transitorio de la ley de votaciones advierte que en el caso de las primeras elecciones de diputados y senadores, el tiempo que debían destinar los canales de televisión de libre recepción para propaganda electoral correspondería a las listas en proporción al número de regiones en que estuvieren legalmente constituidos el partido o partidos pactantes. Al conjunto de candidaturas independientes corresponderá un tiempo equivalente al del partido político legalmente constituido en el menor número de regiones y que se distribuirá entre ellos por iguales partes⁸⁸.

87 Artículo 31 de la Ley de Votaciones.

88 Esto es relevante para la sentencia rol 92-2005 que analizaremos más adelante.

Sin embargo, esta distribución ha conllevado la insatisfacción por los tiempos entregados a los competidores electorales. Por lo que el TCE, al estudiar el tema de la propaganda y publicidad electoral, reconoció el derecho de los partidos y conglomerados políticos para publicitar sus ofertas políticas con el objetivo de inducir a los electores a emitir su voto por determinados candidatos o al apoyo de alguna de las proposiciones sometidas a plebiscito; que esa noticia es la que debe transmitirse, encuadrándola dentro del tiempo que, con esa finalidad, la ley otorga para una difusión gratuita a través de los canales de televisión de libre recepción; y, dentro de la disponibilidad que así se concede, el Consejo ha debido fijar los cupos de tiempo en consideración a las posibilidades del servicio televisivo acogido a la experiencia allegada en comicios anteriores y de acuerdo con la proporción que –en esta oportunidad- corresponde a cada sector político, de manera que todos ellos logren disponer cumplidamente la cuota que la ley les brinda⁸⁹.

Como podemos observar, la distribución del tiempo entre los candidatos es fundamental en sus campañas políticas. Pero esta repartición no les pareció proporcional y menos equitativa a los candidatos independientes. Por ejemplo, en el año 2005, Ricardo Fernández Sanhueza se presentó como presidente de la “Alianza Nacional de los Independientes” y por el “Partido de Acción Regionalista” e interpuso un recurso de apelación ante el TRICEL contra el fallo del CNTV, publicado el diecisiete de octubre de dos mil cinco que establecía la distribución del tiempo para la propaganda electoral gratuita por televisión, para las elecciones presidenciales y parlamentarias⁹⁰.

El objeto de esta apelación era someter a decisión del TCE si la asignación de los tiempos de propaganda electoral gratuita emitida por los canales de televisión de libre recepción, hecha por el Consejo Nacional de Televisión, era justa o no.

En este caso, el TCE declaró inadmisibile el recurso presentado debido a la falta de representación de Ricardo Fernández Sanhueza, en cuanto compareció por el “Partido de Acción Regionalista”. Además, confirmó el acuerdo del Consejo Nacional de Televisión que distribuyó el tiempo para la propaganda electoral gratuita por los canales de televisión de libre recepción.

89 Sentencia rol 100-89.

90 Sentencia rol 92-2005.

En esta sentencia, se adjuntó el voto concurrente del ministro Juica por la confirmatoria de la sentencia en lo principal; pero con la declaración de ordenar al CNTV que adoptara las medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de opinión y de debate político que se emitieran por cualquier canal de televisión se respetara el **principio de igualdad y de pluralismo**, solicitando se otorgara más tiempo de la franja electoral a los candidatos independientes⁹¹.

*“El Consejo Nacional de Televisión, conforme a sus facultades constitucionales y legales, debe adoptar las medidas para asegurar un trato mínimo equitativo entre los distintos candidatos de manera que la población destinataria se ilustre adecuadamente de los postulantes al Congreso Nacional, sean éstos militantes de partidos políticos o independientes, y así quede informada para participar en el proceso electoral de que se trate. Que al fijar dicho organismo el tiempo de propaganda electoral para el Pacto Fuerza Regional de Independientes y los independientes en general en dos y un segundo, respectivamente, excede con mucho el criterio y prudencia que es menester considerar a fin de que los independientes puedan, dentro del trato igualitario y de observancia al principio de pluralismo político, exponer las ideas que justifiquen, ante la opinión pública, su programa político para el cargo al que aspira y, en este sentido, **el preveniente fue de opinión de considerar como un mínimo aceptable para estos fines, un tiempo no inferior a veinte segundos de difusión propagandística para cualquier candidatura** y sobre tal tiempo mínimo y, para los demás, efectuar el cálculo que exige la ley”⁹².*

8. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La democracia permite la posibilidad de que cualquier ciudadano pueda concursar por un cargo de representación política. Pero, no debemos soslayar que el derecho de poder recibir votos se volvió un monopolio de los partidos políticos lo que excluía la posibilidad de que los ciudadanos no apoyados por algún instituto político pudieran competir en los procesos electorales. Esto generó la modificación de varios sistemas electorales, para que los ciudadanos independientes pudieran contender en los procesos electorales, fortaleciendo la participación de los ciudadanos no afiliados, y permitiéndoles presentar sus compromisos y ofertas políticas.

91 Esto con base en el artículo 18 constitucional que establece el principio de igualdad en el sistema electoral.

92 Incisos E y G del voto concurrente del Ministro Juica de la sentencia rol 92-2005. Véase, la sentencia rol 39-2008, que dilucida el tema de la igualdad entre los candidatos electorales. El texto resaltado es modificación del autor.

Un punto primordial en la contienda electoral entre los competidores electorales (los que están apoyados por algún partido político y un independiente), es la diferencia en la cantidad de recursos (humanos y materiales) que pueden erogar. Por ejemplo, el apoyo de la mercadotecnia política en una campaña electoral generará mayor publicidad para un candidato respaldado por algún instituto político lo que creará condiciones de inequidad en el proceso electoral.

Un punto toral al considerar el tema del financiamiento de los candidatos independientes, es el tema del crimen organizado o algún poder fáctico; pues ellos pueden respaldar y orquestar campañas electorales y, conllevar la posibilidad de que se contamine el sistema democrático. Se debe controlar y vigilar los mecanismos y la administración de los bienes materiales de no solo los candidatos independientes, sino de todos los actores políticos, y en caso de irregularidades, polución o colusión, sea cancelada su inscripción, su continuidad en la contienda política o la invalidación de esa espuria victoria electoral.

El sistema democrático chileno permite que los candidatos no afiliados a algún partido político puedan inscribirse y competir en las elecciones para ocupar algún cargo edilicio en el Parlamento o incluso a participar en la contienda por la primera magistratura. Esto proporciona a los ciudadanos conocer no solo la posición del gobierno y de los partidos opositores, sino que también facilita que los electores conozcan puntos de vista “independientes”; esto ha enriquecido el debate político y por tanto, se ha vigorizado el sistema democrático con una mayor inclusión de opiniones y participaciones.

Los espacios políticos ocupados por los candidatos independientes en Chile son mínimos, pero en ascenso, por la conducta y desencuentro que han generado los partidos políticos con los electores.

A nivel de la competencia en los municipios, es más fácil observar la participación de candidatos independientes por los cargos edilicios, por personas residentes de la comunidad y que no necesitan erogar un gran estipendio en su campaña política. Sin embargo, en las Cámaras de representantes, el número de candidatos independientes es menor⁹³. Aquí se anota que en las pasadas elecciones del 2009, contendió Marco Henríquez Ominami, como

93 Debo señalar que en Chile hay varios representantes que se han declarado independientes después de obtener una curul con el respaldo de un partido político.

candidato independiente a la presidencia de la República y obtuvo resultados considerables ante el descontento social, por la actuación del gobierno y de la oposición⁹⁴.

LITERATURA CONSULTADA

- Ackerman, Bruce. *Social Justice in the Liberal State*. USA: Yale University Press, 1980.
- Águila, Rafael. *Manual de ciencia política*. Madrid: Ed. Trotta, 2000.
- Angell, Alan. *Democracy after Pinochet. Politics, parties and elections in Chile*. London: Ed. Institute for the study of the Americas, 2007.
- Arblaster, Anthony. *Democracia*. México: Ed. Nuevo Siglo, 1991.
- Bickel, Alexander M. *The least dangerous brand*. USA: Ed. Yale, 1986.
- Böckenforde, Ernst Wolfgang. *Estudios sobre el estado de derecho y la democracia*. Madrid: Ed. Trotta, 2000.
- Burdeau, George. *La democracia*. Barcelona: Ed. Ariel, 1970.
- Bovero, Michelangelo. *Los adjetivos de la democracia*. México: Ed. IFE, 1997.
- Canto Presuel, Jesús. *Diccionario Electoral*. México: Ed. TEQROO, 2008.
- Castillo González, Leonel. *Reflexiones temáticas sobre derecho electoral*. México: Ed. TEPJF, 2006.
- Cienfuegos Salgado, David. *Justicia y Democracia*. México: Ed. El Colegio de Guerrero, 2008.
- Cooter, Robert D. *The strategic Constitution*. USA: Ed. Princeton, University Press, 2000.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro. *Constitución, democracia y elecciones*. México: Ed.IIJ, 2009.
- Diamond, Larry. *The spirit of democracy*. New York: Ed. Times books, 2010
- Drake, Paul W. *The struggle for democracy in Chile*. USA: Ed. University of Nebraska, 1995.

94 El sistema de partidos en Chile está diseñado para que los partidos políticos se reúnan en dos grupos. Por un lado, la Concertación agrupa a los partidos políticos de izquierda principalmente, y la Alianza, que congrega a los partidos de derecha. Angell, Alan, *Democracy after Pinochet*, op. cit., pág. 208.

- Elster, Jon. *Constitutionalism and democracy*. USA: Ed. Cambridge University Press, 1998.
- Ferrajoli, Luigi. *Democracia y garantismo*. Madrid: Ed. Trotta, 2008.
- Fix-Fierro, Héctor. *Los derechos políticos de los mexicanos*. México: Ed UNAM, 2006.
- Garzón Valdés, Ernesto. *El concepto de estabilidad de los sistemas políticos*. México: Ed. Fontamara, 1999.
- Held, David. *Models of democracy*. USA: Ed. Standford University press, 2006.
- Hermes, Guy, Rouquié Alain y Linz J. Juan. *Para qué sirven las elecciones*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1982.
- Huntington, Samuel P. *The third wave*. USA: Ed. University of Oklahoma, 1993.
- Levinson, Sanford. *Our undemocratic Constitution*. New York: Ed.Oxford, 2006.
- Lipset, Seymour Martin. *Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política*. Barcelona: Ed. Ariel, 1992.
- Mackenzie, W.J.M. *Elecciones libres*. Madrid: Ed.Tecnos, 1972.
- Maritain, Jacques. *El hombre y el Estado*. Madrid: Ed. Encuentro, 1997.
- Marramao, Giacomo. *Poder y secularización*. Barcelona: Ed. Península, 1989.
- Nohlen, Dieter. *Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina. Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, 1998.*
- Nohlen, Dieter. *Electoral systems and electoral reform in Latin America, Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. EEUU: Editorial Boulder Westview Press, 1996.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Ed. FCE, 2000.
- Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. México: Ed. UNAM, 2003.
- Nohlen, Dieter; Zovatto Daniel; Orozco Jesús y Thompson, José. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2007.
- Rawls, John. *Political Liberalism*. New York: Ed .Columbia University Press, 2005.

- Rose-Ackerman, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*. USA: Ed. Cambridge University Press, 1999.
- Rosenthal, Alan. *Republic on trial: The case for representative democracy*. USA: CQ Press, 2003.
- Serrano Migallón, Fernando (coordinador). *Derecho Electoral*. México: Ed. Porrúa, 2006.
- Silva Bascuñan, Antonio, *Derecho político*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1980.
- Shapiro, Ian. *The state of democratic theory*. USA: Ed. Princeton University Press, 2003
- Sheldon, Charles H. *Essentials of the american constitution*. USA: Ed. West view, 2001.
- VVAA. *Testimonios sobre el desempeño del TEPJF*. México: Ed. TEPJF, 2003.
- VVAA. *Dinero y contienda político-electoral*. México: Ed. FCE, 2003.
- VVAA. *El contencioso y la jurisprudencia electorales en el derecho comparado*. México: Ed. TEPJF, 2006.
- Vázquez, Rodolfo. (compilador). *Corte, jueces y política*. México: Ed. Fontamara, 2007.
- Whitehead, Laurence. *Democratization*. Great Britain: Ed. Oxford, 2003.
- Woll, Peter. *American Government*. USA: Ed. Harper Collins, 1993.



Sección Especial
FRANJAS ELECTORALES

El modelo de comunicación político–electoral mexicano*

Lorenzo Córdova Vianello**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2013.

Aprobación: 12 de julio de 2013.

Resumen: El modelo de comunicación política en México es resultado de un amplio proceso de cambios constitucionales, legales e institucionales, en virtud del cual se han logrado las condiciones de equidad de la competencia política en las últimas cuatro décadas con la participación de muy diversos actores. Se trata de un modelo que se ha construido paulatinamente desde 1990 tras la creación del Instituto Federal Electoral; es resultado del consenso de los diversos actores en el espacio público y constituye un avance significativo en la edificación de una nueva relación de los partidos políticos, los medios de comunicación y el Estado. Uno de los grandes logros de la reforma electoral 2007-2008 es que el Estado mexicano se erigió como administrador único de los tiempos públicos en periodo ordinario y electoral, situación que ha permitido garantizar los derechos y prerrogativas de los partidos políticos en las contiendas electorales con independencia de su capacidad de compra de publicidad electoral.

Palabras clave: Medios de comunicación / Franjas electorales / Política / Elecciones / México / Partidos políticos / Candidatos.

Abstract: The model of political communication in Mexico is the result of a broad process of constitutional, legal and institutional changes through which there have been conditions of equity in politics in the last four decades with the participation of very diverse actors. It is a model that has been built progressively since 1990 after the creation of the Federal Electoral Institute. It is the result of the consensus of diverse actors in the public arena and it constitutes a significant breakthrough in the construction of a new relationship of political parties, mass media, and the State. One of the greatest achievements of the electoral reform of 2007-2008 is that the Mexican state became the sole administrator of public slots during ordinary periods. This situation has guaranteed the rights and prerogatives of political parties during elections regardless of their capacity to purchase electoral advertising.

Key Words: Mass media / Electoral slots / Politics / Elections / Mexico / Political parties / Candidates.

* Ponencia preparada para el “Seminario hacia mayor transparencia y equidad en el Sistema costarricense de financiamiento de partidos políticos”, organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 4 de junio de 2013, en San José, Costa Rica.

** Mexicano, abogado, correo electrónico lorenzo.cordova@ife.org.mx. Actualmente se desempeña como consejero electoral en el Instituto Federal Electoral. Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador nivel III del Sistema Nacional de Investigadores.

1. INTRODUCCIÓN

Las reformas electorales en México son producto de una serie de diagnósticos, acuerdos y decisiones de distintos actores políticos en tránsito de más de tres décadas. Los cambios que actualmente experimentamos son resultado de la importante reforma electoral de 1977, de las reformas de 1986, 1989-1990, 1993, 1994, 1996 y por supuesto, de la última que hemos experimentado: 2007-2008 que introdujo cambios sin precedentes. De igual forma, es un hecho que los últimos procesos electorales que como país hemos experimentado han arrojado grandes lecciones y nuevas miras; asimismo, el factor político de la legitimación que se ha logrado con el consenso de la clase política nos coloca en una situación favorable para avanzar en el derrotero democrático.

El contexto que ha atravesado nuestro país no ha sido unívoco, incluso se han presentado situaciones límite en las cuales los poderes fácticos han llevado a superponerse y a condicionar las decisiones y actuar de los órganos de gobierno. No es imperativo que para iniciar nuevas construcciones institucionales deba desecharse el pasado o parte de él; sin embargo, en los ejercicios sucesivos de construcción de mejores alternativas es preferible hacerlo. Al respecto, basta con anunciar la manera en que se han tratado de imponer los poderes fácticos a las decisiones estatales una vez que han logrado compenetrar las estructuras públicas.

Los medios de comunicación forman parte de los actores con mayor capacidad de influencia en la vida pública en las sociedades modernas; por lo tanto, mantener delimitada su esfera de actuación con reglas del juego claras y con contenido democrático, sin lugar a dudas contribuye al manejo y contención de sus intereses, que no ilegítimos, pero tampoco necesariamente tendientes al bien común.

2. LAS RAZONES DE LA REFORMA ELECTORAL 2007-2008 EN MÉXICO

Considero que para dimensionar los alcances de las reformas electorales en México no basta con enunciar las modificaciones que se proponen, sino que habrá que atender las lecciones del pasado y el contexto en que se desarrollan. Parto de la idea de que existe una especie de continuidad directa e indirecta en las reformas electorales por las que México ha transitado. De este modo, la reforma electoral de 2007–2008 es consecuencia del proceso de democratización que experimentó el sistema político mexicano tras la reforma de 1996 que

buscaba construir reglas claras y equitativas para la participación de los partidos políticos en la búsqueda y obtención del poder público.

Los alcances de la séptima reforma electoral en la historia política y electoral de nuestro país, la de 2007-2008, así como las razones de su implementación son múltiples y muy variados; en un ejercicio analítico me referiré a tres grandes tópicos que contribuyen a aclarar la esencia y dinámica del cambio jurídico y político de entonces. El primero tiene que ver con la identificación y explicación de los vacíos constitucionales y normativos del sistema político; el segundo implica el complejo contexto que se generó durante y después de las elecciones de 2006 incluyendo las conductas polémicas e irresponsables por parte de un gran número de actores políticos; finalmente, el tercero aborda la tensa relación entre los poderes fácticos y los poderes públicos constituidos, incluso con una superposición de intereses privados contrarios a la lógica estatal.

Primero. Las deficiencias legales que motivaron la reforma electoral de 2007 y 2008 se imbrican en un andamiaje normativo producto de la reforma de 1996 y esta situación confirma la tesis de que el legislador no es totalmente previsible, es más, la lógica del legislador racional resulta rebasada ante la vertiginosa dinámica de los procesos políticos de la vida pública actual que es intrínsecamente cambiante e impredecible. Después de más de una década de haberse realizado la última reforma electoral, resultaba claro que los cambios eran necesarios, así sucedió en nuestro país donde el letargo legislativo debía rebasarse contundentemente, con ello no afirmo que en 1996 se careciera de un modelo equivocado, pues hubo avances serios, pero que finalmente se habían construido para que resultaran acordes a aquel contexto, y como era natural, posteriormente ya no resultaban del todo adecuados.

El legislador ordinario, si bien es cierto hizo modificaciones a la legislación secundaria, es decir, al Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) de 1996 a 2006, esas fueron encaminadas a regular temas relacionados con la cuota de género, nuevas reglas y requisitos para la constitución de partidos políticos y la inclusión para las elecciones presidenciales de 2006 del derecho a sufragar para los mexicanos residentes en el extranjero. Asimismo, este letargo legislativo a nivel federal se vio de alguna manera acompañado con iniciativas de reforma legal en la esfera estatal en el ámbito de su competencia. Por ejemplo, en la legislación de las entidades federativas se reguló en torno a temas controvertidos en la etapa de la preparación de la elección, es decir, se legisló la etapa de precampaña; algunas otras experiencias se vinculan con la legislación en materia de fiscalización de los recursos y

la construcción de órganos autónomos para realizar la función fiscalizadora; hubo avances en la contratación de propaganda electoral para lo cual la autoridad electoral se ubicaba como la única facultada para su contratación.

Por otra parte, otra fuente de enriquecimiento de experiencias provino de los órganos jurisdiccionales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ya que contribuyeron vía resolución de acciones de inconstitucionalidad para el primero, y mediante los juicios para la protección de los derechos político-electorales y de revisión, para los segundos, a allanar el camino ante los problemas que se suscitaban frente a la inactividad del legislador federal en una etapa de aproximaciones y construcciones sucesivas.

De esta forma, las adecuaciones legislativas al COFIPE, los avances en las legislaciones de los estados y la actividad jurisdiccional mencionada hasta cierto punto supusieron una suerte de inspiración de detección de problemáticas y sus posibles diagnósticos y soluciones, de cara a la reforma electoral constitucional de 2007-2008.

El rubro de deficiencias legales a que me he referido ha significado al mismo tiempo un apuntalamiento en el cambio y actualización de la legislación electoral en tres direcciones: 1) vacíos normativos o lagunas legales, 2) insuficiencia normativa o carencia de regulación sobre temas específicos, y 3) problemas derivados del propio diseño de las leyes, elementos que en conjunto llevan a considerar que la reforma electoral era necesaria e impostergable en ese contexto.

- 1) Las lagunas legales o vacíos normativos pueden presentarse por diversas causas, ya sea porque en la norma el legislador no contempló todos los supuestos de una situación determinada o bien porque la propia realidad se impone y rebasa las previsiones que pudieron hacerse en un inicio. Estos vacíos se encontraban en temas que más tarde fueron torales, por ejemplo, las causales para la anulación de una elección presidencial, la determinación del inicio de las precampañas que significaron un problema en las elecciones presidenciales de 2006, la regulación de la propaganda gubernamental, la promoción anticipada de precandidaturas o candidaturas, entre otras.

- 2) La insuficiencia normativa se vincula con la carencia de marco legal ante una situación que, aunque regulada, lo está de forma incompleta o parcial. Para ilustrar este ejemplo me remito al tema de fiscalización en materia electoral que derivó de la reforma de 1996, tras la cual se incorporaron disposiciones tendientes a normar el control de los ingresos y gastos de los partidos políticos, sin embargo, la consecuencia fue que estos últimos incrementaron considerablemente el monto de su financiamiento público bajo la premisa de que las aportaciones privadas debían ser considerablemente menores y más controladas. El erario público sufría un revés.

Otro ejemplo que evidenció la carencia de marco legal suficiente fue el caso que en México conocemos como “Amigos de Fox” o “Pemexgate”¹ que involucró un número considerable de aportaciones ilegales a la campaña electoral del entonces candidato presidencial del Partido Acción Nacional y posterior presidente de la República, Vicente Fox Quezada, por parte de empresas mercantiles que se consideran impedidas para hacerlo. En el caso hubo una negativa por parte de los organismos públicos encargados de manejar las cuentas y los movimientos financieros, ello ante los supuestos de prohibición para violar el secreto bancario, fiduciario y fiscal, evitando así proporcionar información. Finalmente, la autoridad electoral mexicana, el Instituto Federal Electoral (IFE) tuvo acceso a dichas cuentas no sin antes sortear un largo litigio que llegó al conocimiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual finalmente derivó en una elevada sanción económica para los responsables por aportaciones ilegales a dicha campaña.

- 3) La problemática derivada del diseño de las leyes se circunscribe a las consecuencias hasta cierto punto distorsionadas de la practicidad legal, se trata de los efectos no deseados en la implementación de los cambios jurídicos; en la materia que nos ocupa, el momento decisivo se presenta en los procesos electorales. Este tipo de disonancias las encontramos en el financiamiento público de los partidos políticos previsto en 1996 donde se procuró la existencia de condiciones equitativas en la competencia, la transparencia de los recursos e independencia de los partidos frente a intereses particulares vía financiamiento

1 Al respecto véase Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro. *Dinero, elecciones, corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México, Ed. Cal y Arena, 2006.

privado, aspectos que se lograron de cara a las elecciones de 1997 y 2000; sin embargo, en 2001 y 2007 las consecuencias fueron el incremento sustancial en el monto de financiamiento público para gastos ordinarios.

El tema de financiamiento también resultó un problema en México en las elecciones intermedias de 2003, pues se llegó al supuesto de que nadie había contemplado, cuando se diseñó el modelo, que el monto de financiamiento entregado a los partidos políticos superaba por mucho el “tope de gastos de campaña” establecido y la imposibilidad de restitución de los recursos a la federación en este supuesto.

Segundo. Otra de las causas que motivaron la reforma electoral fue la compleja y tensa coyuntura derivada del proceso electoral de 2006. Por una parte, dichas elecciones se desarrollaron en un ambiente político extremadamente polarizado y que no se originó propiamente con motivo de las elecciones, sino a raíz de una serie de desencuentros previos entre el entonces candidato de las fuerzas de izquierda Andrés Manuel López Obrador y el presidente de la República en turno, Vicente Fox Quezada.

En esta coyuntura y de forma adicional hubo una actitud de irresponsabilidad por parte de los actores políticos y sociales que intervinieron en la contienda, a decir de los partidos políticos, los candidatos y reiteradamente, el comportamiento incluso desafiante de los medios de comunicación frente a las autoridades electorales. Hoy en día, los mexicanos tienen en la memoria colectiva el avasallador lenguaje de descalificación empleado en las estrategias electorales de entonces; es decir, las campañas consideradas como “negativas” contenían un nutrido lenguaje de denigración a las instituciones y partidos y calumnia a los candidatos y personas cercanas a ellos, que originó que la autoridad electoral nuevamente estableciera criterios para delimitar la delgada línea entre lo permitido y lo que resultaba pernicioso en el juego democrático y por tanto prohibido, al grado de considerarse una etapa en la que México vivió un retroceso en la materia por la intensidad con que se desarrolló.

En 2006, durante el tiempo en que se desarrollaron las campañas, también se presentaron fenómenos sin precedentes que atentaban en contra de la equidad de la contienda electoral, así, la Presidencia de la República se alejó brutalmente de lo que podría esperarse de un; jefe de Estado y su titular participó haciendo proselitismo por uno de los candidatos contendientes; de igual manera, hubo una profunda intervención de grupos empresariales y candidatos que se

promocionaban a sí mismos como independientes generando un ambiente enrarecido y que atentaba con el rebase del respeto a las instituciones.

De manera lamentable, el Instituto Federal Electoral como autoridad electoral federal tampoco actuó de manera clara y contundente, antes bien, propició omisiones en el suministro de la información oficial a la población, no tuvo un posicionamiento resuelto que permitiera abonar en la confianza y prestigio de la institución. Las omisiones en que se incurrieron la noche de la propia jornada electoral de julio de 2006, aunado a la falta de certeza de la información sobre los resultados preliminares, se conjuraron para lastimar una elección ante la opinión pública que, para decirlo con sus letras, técnicamente había estado bien preparada y ejecutada. De igual manera, posterior a la jornada electoral, el número de las impugnaciones presentadas en contra de los resultados no tenía precedentes e iban desde el recuento total o parcial de votos en las casillas electorales hasta la demanda para la anulación de la elección presidencial.

Tercero. La presencia de los medios electrónicos en los últimos años los ha llevado de ser actores políticos con influencia en la agenda nacional, a desempeñar un papel determinante con la capacidad para incluso condicionar las decisiones colectivas del Estado en diversos espacios de poder². Los medios de comunicación tienen una enorme responsabilidad en la calidad y contenido de la información que reciben los ciudadanos de una colectividad, ya que en la medida que transmiten información sin distorsiones o manipulaciones se convierten en sujetos de gran relevancia en la construcción de ciudadanía, de hecho, una opinión pública bien informada es una de las condiciones de la democracia. No obstante, cuando los medios han logrado cooptar los canales de comunicación públicos y predomina entre ellos un monopolio u duopolio televisivo o radiofónico y no un pluralismo que aliente la sana competencia con miras a enterar a los ciudadanos de las diversas posturas ideológicas de una sociedad, en realidad se está trastocando uno de los principios democráticos más relevantes en todas las democracias modernas: el derecho a la información veraz, objetiva y oportuna de los ciudadanos.

Algunos de los ejemplos que ponen de manifiesto la presión de los medios de comunicación y el resultado de esa presión en nuestro país se ubican en 2002, año en que se realizó la reforma al Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión y con ello se redujo cerca del 90% del tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión por concepto de pago

2 Para ver el papel que desempeñan los medios de comunicación, principalmente la televisión en las sociedades democráticas el estudio de Giovanni Sartori. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Madrid, España, Ed. Taurus, Madrid 2005, es ampliamente recomendable.

en especie de contribuciones fiscales. Otro lo encontramos en la aprobación sin discusión, por parte de los integrantes de las Cámaras de diputados y senadores en diciembre de 2005 y abril de 2006 respectivamente, de las reformas a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones que atentaban en contra de la potestad soberana del Estado; sin embargo y de manera afortunada, un grupo de senadores en mayo de 2006 presentó una acción de inconstitucionalidad en contra de dichas modificaciones. De manera sorprendente e inédita, la decisión del máximo tribunal de la nación resolvió por revocar varios artículos de dichas leyes sentando uno de los precedentes más importantes que se retomarían en la reforma electoral de 2007-2008, en donde el Estado mexicano recuperaba su potestad soberana frente a los poderes fácticos.

Durante el proceso electoral de 2006 los niveles de presión también resultaron insostenibles, los medios de comunicación abusaron de sus privilegios y mostraron una dinámica de imposición a los órganos estatales sin precedentes³. En el modelo anterior de comunicación política los partidos políticos eran presionados fuertemente por los medios de comunicación, eran ellos los que contrataban directamente la propaganda electoral en radio y televisión; no es posible ignorar que cerca de un tercio de los promocionales detectados no fueron reportados en los gastos de campaña de las elecciones de 2006. Asimismo, las presiones se trasladaban de los partidos al Congreso de la Unión, de ahí puede explicarse la premura con la que se aprobaron diversas leyes, entre ellas las que beneficiaron a las televisoras a que ya me he referido incluso antes de que concluyeran las campañas. Para hablar claramente, existió una relación de confrontación, e incluso de subordinación de los poderes del Estado y de la clase política respecto de los medios.

Ahora bien, la reforma electoral de 2007–2008 tuvo, entre otros, dos grandes objetivos; primero sistematizar y ordenar la legislación electoral mexicana y para este cometido se modificó el régimen de los partidos políticos en cuanto a los requisitos para su constitución, vida interna, tratamiento de las coaliciones, los procesos de liquidación de los partidos políticos, la racionalización del financiamiento público, regulación de las precampañas acortándose el tiempo destinado a las campañas; se creó la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos con facultades para trascender el secreto bancario, fiduciario y fiscal. El segundo gran objetivo fue facultar al Instituto Federal Electoral para que se erigiera como la

3 Para abundar sobre el papel de los medios de comunicación en la vida política mexicana véase Trejo, Delarbre, Raúl. *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones. México. Ed. Cal y Arena, 2001*, y Trejo, Delarbre, Raúl. *Poderes salvajes: mediocracia sin contrapesos. México, Ed. Cal y Arena, 2005*.

autoridad electoral única en la administración de los tiempos electorales de radio y televisión y para que, en el ejercicio de dichas funciones, impusiera las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento. Por lo tanto, me permito afirmar que la reforma electoral tuvo un carácter reivindicatorio del Estado, tampoco omito mencionar que la reforma en lo que atañe a la modificación en el tratamiento a los medios debió hacerse de manera casi clandestina, ello como una forma de eludir la presión de los grandes monopolios televisivos y radiofónicos; esto en México es una verdad a voces, a nadie escapa la circunstancia de la existencia de dos consorcios televisivos y diez consorcios radiofónicos.

Ahora bien, el modelo de comunicación política que se configuró a partir de la reforma electoral buscó en primera instancia definir reglas y criterios en la búsqueda de equidad de la contienda, a partir de entonces, no pasa inadvertido que los partidos políticos se constituyeron como los beneficiarios del cambio político. A nadie sorprendió la reacción cuasi furibunda por parte de medios de comunicación, líderes de opinión, grupos empresariales, funcionarios de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión, críticas que se articularon en varios planos: 1) retórica discursiva de aniquilamiento de la libertad de expresión; 2) despliegue de un número considerable de recursos legales para impugnar la inconstitucionalidad de la reforma electoral, desafío a la autoridad electoral al grado de llegar al desacato en el pago de multas impuestas por el IFE; y 3) una crítica permanente a la reforma y al órgano instrumentador de esta; es decir, el IFE discursivamente se convirtió en la fuente de muchos de los males que aquejaban al país, tratando de distorsionar los avances en la senda democrática que México iba experimentando. En este contexto, el legislador federal tuvo el gran acierto de incorporar un apartado muy desarrollado de técnica legislativa en la reforma electoral, con la finalidad de evitar que por la vía del amparo se impidiera su instrumentación.

Las anteriores críticas fueron realizadas como una reacción casi natural por parte de las televisoras y las empresas radiofónicas a causa del orden que se trató de imponer, y que más tarde se logró, en relación a la administración de los tiempos, pese a las frenéticas sátiras al modelo, a la autoridad electoral, a los legisladores y a todo aquel que se atreviera a desmitificar el verdadero sentido de la reforma. Hoy en día y derivado de su aplicabilidad, el modelo ha demostrado sus efectos positivos en la construcción de una nueva relación de los poderes fácticos con los órganos legítimamente constituidos.

Llegado a este punto, me referiré a las características del nuevo modelo de comunicación política en México y que actualmente opera:

1. Los partidos políticos tienen acceso a la radio y a la televisión sólo a través de los medios públicos (implicando la suma de los tiempos del Estado y los tiempos fiscales).
2. El IFE es la única autoridad facultada para administrar los tiempos estatales y para determinar su ampliación o no en circunstancias determinadas.
3. El IFE verifica la transmisión de las señales de radio y televisión para vigilar el cumplimiento de la ley⁴.
4. El IFE es la autoridad competente para establecer las sanciones por la violación a lo establecido en relación con los medios de comunicación con fines electorales, pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que sean violatorias de la ley.
5. Desde el inicio de las precampañas los tiempos de que dispone el IFE son de 48 minutos diarios en cada canal de televisión o frecuencia, que distribuye entre 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión, en la franja horaria de las 6:00 a las 24:00 horas.
6. Durante las precampañas los partidos recibirán 1 minuto por cada hora en cada estación (18 minutos en total), y en las campañas electorales el tiempo de que dispondrán es de por lo menos el 85% del tiempo total.
7. El criterio de distribución de los tiempos electorales sigue la fórmula del financiamiento público, 30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido de acuerdo con el resultado de la votación de la última elección.
8. Fuera de las campañas electorales, el IFE dispone del 12% del total de tiempos del Estado que se distribuye en un 50% entre los partidos de forma igualitaria y el resto corresponde directamente al IFE.
9. La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras locales.

Ahora bien, entre las prohibiciones que se tienen respecto de la administración de los tiempos electorales destacan las siguientes: 1) Los particulares tienen prohibido contratar propaganda a favor o en contra de cualquier partido o cualquier candidato. 2) No se transmitirán

⁴ El Instituto Federal Electoral ha creado el Sistema Integral de Verificación y Monitoreo, el cual concentra informes de monitoreo de carácter nacional, estatal, ya sea que se trate de proceso electoral federal o estatal así como el cumplimiento de pautas a nivel nacional y estatal en tiempo ordinario, es decir, cuando no se desarrollan procesos electorales.

en México mensajes contratados en el extranjero. 3) Se prohíben las expresiones que denigren a las instituciones o a los partidos políticos, o que calumnien a las personas. 4) Está prohibida la propaganda gubernamental por parte de las autoridades de cualquier orden de gobierno: federal, estatal o municipal, durante las campañas electorales federales y locales. 5) La propaganda gubernamental o pública deberá en todos los casos tener carácter institucional, bajo ninguna circunstancia podrá ser personalizada, a decir, imágenes o voz de los candidatos. Sin embargo, existe una excepción a este impedimento, y es la permisión de difundir la propaganda relacionada con la difusión de los informes de gobierno 7 días antes y 5 posteriores a la fecha de dicho informe; sin embargo, debe circunscribirse a la demarcación territorial que corresponde a la acción de gobierno que se publicita y fuera de las campañas electorales, y 6) Dentro de la prohibición de la propaganda gubernamental para el periodo de campaña para elecciones federales y locales, existe la excepción para las campañas publicitarias relacionadas con salud, educación y protección civil. Asimismo, pueden autorizarse excepciones adicionales a estas tres modalidades por parte del Consejo General del IFE.

Con el objetivo de que en todo momento se garantice el derecho constitucional de audiencia ante todas las determinaciones y resoluciones del IFE, estas son impugnables ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, avanzando en la ruta del consenso entre todos los actores que de alguna manera participan en el desarrollo de los procesos electorales federales y la instrumentación del modelo de comunicación política actual, el IFE realiza una consulta con las cámaras de representación de concesionarios y permisionarios y elabora una especie de lineamientos (no vinculantes jurídicamente) con sugerencia para la cobertura noticiosa en radio y televisión de las campañas electorales y para eventualmente detectar problemáticas adicionales. La autoridad electoral mexicana ha realizado un acercamiento para la participación en el monitoreo de programas con contenido noticioso con entidades de educación superior, a decir la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Nacional Autónoma de México, para medir tiempos y editorialización, monitoreo que se publicita periódicamente con el impacto de ser conocido por la opinión pública e impactar en esta, haciendo las veces de control social.

Por otra parte, para poner en marcha el modelo de comunicación política por parte de la única autoridad facultada para hacerlo, el Instituto Federal Electoral debe realizar múltiples gestiones, entre las que destacan se encuentran las siguientes:

1. El Consejo General debe aprobar el catálogo que contiene la relación de las emisoras que están obligadas a transmitir las pautas ordinarias y electorales en proceso electoral y ordinario. Actualmente, el último catálogo aprobado por el IFE contiene un total de 2,335 emisoras, de las cuales 1,594 corresponden a estaciones de radio y 741 a canales de televisión.
2. Determinar la pauta específica para cada emisora.
3. Recibir, calificar y entregar a cada emisora o grupo de emisoras los materiales de los partidos políticos (que ellos mismos elaboran) y de las autoridades electorales.
4. Realizar el monitoreo de la efectiva transmisión de los promocionales de acuerdo con la pauta aprobada y las ordenes de transmisión. Para dicho cometido el Instituto Federal Electoral cuenta con un Centro Nacional de Control y Monitoreo ubicado en la Ciudad de México, el cual a su vez recibe información de 150 Centros de Verificación y Monitoreo en las entidades de la república, en donde se detectan 1,569 señales.
5. Eventualmente, determinar el inicio de procedimientos administrativos sancionadores e imponer las sanciones correspondientes.

Al mismo tiempo, el Instituto Federal Electoral ha sido sensible a los mecanismos novedosos de implementación del modelo de comunicación política, en tal sentido se han realizado reuniones de trabajo conjuntas y comunicaciones telefónicas, y se han explicado a los representantes de la industria los alcances de sus obligaciones en materia electoral.

La constante comunicación con los representantes y los trabajadores de las emisoras de radio y televisión acarrió la sustitución gradual del esquema sancionador por uno de corte preventivo, es decir, a partir de los múltiples acercamientos hoy en día tenemos un nivel de cumplimiento de cerca del 98% en la transmisión de las pautas correspondientes a los partidos políticos.

3. CONCLUSIONES

Lo anterior pone de manifiesto que el Instituto Federal Electoral es una auténtica autoridad reguladora de medios de comunicación al tener un trato efectivo con 2,335 medios de comunicación. El nivel de cumplimiento es muy alto en la transmisión de las pautas correspondientes a los partidos políticos locales y con registro nacional y a la autoridad electoral local y federal. Es indiscutible que el modelo ha permitido una mayor equidad en las condiciones

de la competencia (acceso inédito en cuanto al volumen de promocionales y de tiempo que de manera equitativa no depende de la capacidad económica de los contendientes, dígase partidos políticos, o bien, hoy en día también a los candidatos independientes).

Sin duda existen retos pendientes de desahogar principalmente relacionados con la falta de regulación secundaria en el tema de propaganda gubernamental, aspecto que ha producido algún nivel de discrecionalidad. Al mismo tiempo, una de las desventajas del modelo es que el esquema se basa principalmente en la espotización y no en la concentración de los tiempos para propiciar eventualmente los debates entre los candidatos.

Otro de los fenómenos que se han presentado en la instrumentación del modelo es lo que se denomina la adquisición y cobertura noticiosa que se realiza a partir de la exposición de un candidato en los espacios noticiosos y que a través de esta práctica se pueda estar vulnerando la equidad en la contienda, ya sea por preferencias de las emisoras o bien por la adquisición que pudiera hacerse en los medios públicos y privados, vía fraude a la ley. Tomando en consideración que la implementación del modelo se ha hecho en la práctica, existe otro fenómeno que vinculo con la posible sobre interpretación que realizan el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante situaciones que no se encuentran totalmente previstas en la legislación.

Un reto más es la implementación de la reforma constitucional del año 2012, en virtud de la cual el monopolio de los partidos políticos para acceder al poder público se rompe y se introduce la posibilidad para que los candidatos independientes puedan participar en los comicios electorales y accedan a los cargos de representación en todos los niveles. Por dicha razón nos encontramos ante el problema de localizar el mejor diseño que se apegue al modelo de equidad en la contienda electoral. La ruta de construcción aún está en marcha; lo que es un hecho es que en 1990 surgió el Instituto Federal Electoral como el primer organismo constitucional autónomo, y a más de veinte años de su creación hoy todavía seguimos en el perfeccionamiento de la instrumentación de procesos y la actualización permanente de sus reglas para que en el valioso trabajo de contribuir a la construcción de la democracia se continúe abonando. El IFE hoy por hoy es uno de los organismos públicos más acabados de la transición a la democracia mexicana.

LITERATURA CONSULTADA

Córdoba, Lorenzo y Murayama, Ciro. *Dinero, elecciones, corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México: Ed. Cal y Arena, 2006

Córdoba, Lorenzo y Salazar, Pedro. *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. Tomo I. México: TEPJF, 2008.

Giovanni Sartori. *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. Madrid, España: Ed. Taurus, 2005.

Trejo, Delarbre, Raúl. *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. México: Ed. Cal y Arena, 2001,

Trejo, Delarbre, Raúl. *Poderes salvajes: mediocracia sin contrapesos*. México: Ed. Cal y Arena, 2005.

Las franjas electorales en la experiencia chilena*

Juan Ignacio García Rodríguez**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2013.

Aprobación: 12 de julio de 2013.

Resumen: Expone la experiencia chilena sobre el establecimiento y regulación de las franjas electorales, para lo cual analiza la constitucionalidad de la franja, los principios involucrados, las disposiciones regulatorias, el papel del Consejo Nacional de Televisión, la jurisprudencia que sobre el tema ha sido emitida por el Tribunal Calificador de Elecciones y los retos que el sistema de franjas electorales enfrenta a futuro como lo es su aplicación a las elecciones primarias de los partidos políticos.

Palabras clave: Franjas electorales / Campaña política / Equidad / Contribución estatal / Financiamiento del partido político / Medios de comunicación / Reformas electorales / Chile.

Abstract: It describes the Chilean experience in terms of the establishment and regulation of electoral slots. To do this, it analyzes the constitutionality of the slot, the principles involved, regulatory provisions, the role of the National Council of Television, the jurisprudence regarding the topic and issued by the Qualifying Tribunal of Elections and the challenges that the system of electoral slots faces in the future, such as its application in the primary elections of political parties.

Key Words: Electoral slots / Political campaign / Equity / State Contribution / Funding of political parties / Mass Media / Electoral reforms / Chile.

* Ponencia presentada en el “Seminario hacia mayor transparencia y equidad en el Sistema costarricense de financiamiento de partidos políticos”, organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 4 de junio de 2013, en San José, Costa Rica.

** Chileno, abogado, correo electrónico jigarcia@servel.cl. Director del Servicio Electoral de Chile desde el año 1986. Abogado de la Universidad de Chile. Desde el año 1964 ha cumplido funciones en la calificación de elecciones en Chile. En el año 1965 fue nombrado subdirector de la Dirección del Registro Electoral cargo que ejerció 1977. Como director del Servicio Electoral de Chile le ha correspondido organizar las elecciones y plebiscitos, ya sea de carácter presidenciales, parlamentarias y municipales.

1. INTRODUCCIÓN

En Chile los primeros ensayos de programas de televisión se efectuaron en la década de los 50 a nivel de universidades. En particular, la primera estación de televisión en Chile fue la de la Universidad Católica de Valparaíso.

A comienzos de los 60 sucedió un hecho que contribuyó a una rápida y masiva popularización de estaciones y programas de televisión. El hecho a que aludimos fue la realización en Chile del Campeonato Mundial de Fútbol de 1962.

Inevitablemente, el legislador tuvo que hacerse cargo de esta situación y en abril de 1962, se dicta la Ley General de Elecciones n.º 14.852 que reguló en su artículo 8.º la propaganda electoral y refiriéndose a la propaganda en televisión, estableció lo siguiente: *“Queda prohibida toda propaganda electoral por medio del cinematógrafo, como la que pudiere efectuarse a través de la televisión, sin perjuicio, en este último caso, de los foros que se organicen, a los que tendrán igual acceso los diferentes candidatos, de acuerdo con las normas y espacios que para este objeto determine el Consejo de Rectores de las Universidades”.*

Con respecto a las radioemisoras, la misma ley estableció que *“deberán poner a disposición de los partidos políticos y de los grupos que patrocinen candidaturas independientes, en los últimos 30 días antes de una elección, un espacio de tiempo de una hora diaria, durante el cual se difundirá la propaganda pagada que ellos deseen contratar” (art. 8 inciso 7).*

Sin perjuicio de lo anterior las empresas radiodifusoras podrán transmitir la propaganda electoral que libremente contraten con tal que, en conjunto con el espacio obligatorio no destinen a ellas más de un 15% de su transmisión diaria”.

La misma Ley Electoral de 1962 establece que las infracciones o falta de cumplimiento se sancionarán con 30 días de prisión conmutables con multas que también se ordenan en esa ley.

Como se puede apreciar, desde su inicio nuestra legislación prohibió la propaganda electoral por televisión estableciéndose así una cultura que se ha mantenido en el tiempo como lo iremos desarrollando en los próximos párrafos.

En 1970 se dictó la ley n.º 17.377 que permitió establecer canales de televisión a la empresa estatal denominada “Televisión Nacional de Chile”, a la Universidad de Chile, a la Universidad Católica de Chile y a la Universidad Católica de Valparaíso, todas ellas corporaciones de derecho público.

Es oportuno transcribir algunos pasajes a la moción parlamentaria que en el año 1969, patrocinada por el Ejecutivo, dio origen a la antes señalada ley n.º 17.377. En ella se expresa:

“[...] la creciente importancia de los medios de comunicación y de su impacto en la sociedad contemporánea ha preocupado a los especialistas de todas las disciplinas sociales. Entre estos medios es la televisión, sin duda alguna, el que ha producido el efecto más profundo en la población al afectar incluso los hábitos del grupo familiar y orientar las actitudes y aspiraciones de todo el grupo social. Difícil sería, por lo tanto, ignorar la responsabilidad que cabe a quienes emplean este medio que está transformando, de manera permanentemente acelerada y a veces imperceptible, la estructura misma de la sociedad y comprometiendo nuestro destino como Nación. Por estas razones fundamentales creemos que la televisión debe ser orientada por normas que cautelen debidamente los intereses nacionales que ella compromete”.

Al asumir en 1973 un Gobierno Militar quedó suspendida la vida partidaria y electoral, por lo que el tema de la propaganda electoral solo se vino a reactivar a mediados de los 80 cuando se empezaron a discutir los proyectos de leyes electorales y de partidos políticos que empezarían a regir entre 1986 y 1987.

Finalmente, se dicta la Ley General de Elecciones n.º 18.700 dictada en 1987. Este texto legal en su artículo 30 y siguiente regula la propaganda y publicidad electoral.

Las disposiciones principales de este texto legal consagraron el financiamiento directo en favor de los partidos políticos y candidaturas independientes al instituir la propaganda televisiva gratuita tanto para los plebiscitos como para las elecciones populares.

2. CONSTITUCIONALIDAD DE LA FRANJA

De acuerdo con la normativa constitucional chilena, le corresponde al Tribunal Constitucional el control de constitucionalidad de las leyes orgánicas como es el caso de la ley de elecciones que nos ocupa. Así fue como el 5 de abril de 1988 al pronunciarse sobre

la constitucionalidad de la ley, hizo presente la necesidad de legislar sobre aspectos que no estaban suficientemente regulados, señalando expresamente que resultaba necesario evitar discriminaciones en dicha propaganda y que resultaba además necesario asegurar una efectiva igualdad entre las diferentes candidaturas.

De conformidad con estas observaciones, se dictó la ley n.º 18.733 introduciéndose nuevas regulaciones para la propaganda televisiva gratuita.

El fallo del Tribunal Constitucional sobre la ley última citada se pronunció derechamente sobre la constitucionalidad de las normas que establecen la obligación de los canales de televisión de libre recepción de destinar gratuitamente determinados espacios de tiempo a propaganda electoral y, su complemento, la prohibición para ellos de transmitir cualquier otra propaganda electoral, gratuita u onerosa.

Para corroborar lo ya dicho, insertamos a continuación dos considerandos del fallo del Tribunal Constitucional que clarifican la argumentación ya señalada.

“12.º- Que de lo relacionado fluye, con nitidez, que las normas del proyecto relativas a la televisión de libre recepción no merecen reparo constitucional, ya que si la Constitución ha encargado a la ley determinar aquellas universidades y demás personas o entidades que, además del Estado, podrán establecer, operar y mantener estaciones de televisión, con exclusión de cualquiera otra que ella no establezca, bien puede también esa ley imponer obligaciones y limitaciones medidas y razonables como son las que las normas del proyecto contemplan. Lo anterior se justifica plenamente tanto como una justa contrapartida al derecho selectivo que se otorga, cuanto porque ellas en definitiva las exige el interés general de la colectividad, a fin de dar una estricta aplicación al precepto del artículo 18 de la Carta Fundamental, en orden a que la ley garantizara siempre la plena igualdad entre los independientes y los partidos políticos en la participación de los procesos electorales y plebiscitarios, igualdad que, obviamente, no se conseguiría si la ley permitiera un uso ilimitado de la televisión en periodos electorales.”

13.º- Que esta interpretación es la que mejor se aviene no solo con la letra de la Constitución, sino, también, con su contexto y espíritu, ya que la norma que contempla el derecho a establecer, operar y mantener canales de televisión e implícitamente a imponerles obligaciones justas y razonables, como es la gratuidad, guarda perfecta armonía con el deber del Estado de asegurar una participación equitativa e igualitaria del pueblo en los plebiscitos y elecciones el cual, a través de estos procesos, ejerce la soberanía.”

Debe recordarse que esta sentencia del Tribunal Constitucional se dictó a raíz de un reclamo de la Corporación de Televisión de la Universidad Católica de Chile por estimar que la franja electoral gratuita perjudicaba sus intereses y derecho de propiedad involucrado.

Este fallo ha significado que otras peticiones posteriores hayan sido rechazadas por la justicia ordinaria.

3. PRINCIPIOS INVOLUCRADOS EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA FRANJA ELECTORAL

Los principios constitucionales que se consideraron al establecer la franja electoral son básicamente los que a continuación se señalan:

a) El principio de igual tratamiento

El principio de igualdad es uno de los principios de justicia política que están en la base universal de la organización de la comunidad política occidental. Por eso es un principio que recorre toda la Constitución Política, adoptando diversas formas y modelando diversas instituciones. El principio de igualdad, como principio constitucional, exige la igualdad de trato por parte del Estado frente a quienes se encuentren en iguales condiciones. El principio de igualdad democrática, que se refiere a la posición de los ciudadanos frente a la toma de las decisiones políticas, tiene importancia medular y es el principio rector de todas las instituciones electorales. La igual consideración de los ciudadanos en pos de la configuración de la voluntad general exige la exclusión, por razones de principio, de cualquier graduación o diferenciación entre ellos, de acuerdo a cualquier característica no justificada suficientemente.

Particularmente, en relación con la igualdad democrática, la Constitución desarrolla el principio de igualdad entre partidos políticos e independientes (art. 18). Dicho principio exige un igual tratamiento que consiste en que los independientes deben tener las mismas dificultades y facilidades de cara a las elecciones que los candidatos representantes de los partidos.

b) El principio de pluralismo político

La Constitución considera que todos los grupos y tendencias políticas pueden buscar hacerse del gobierno. El Estado no solo debe abstenerse de interferir, sino que en virtud del

principio de promoción de los derechos fundamentales (art. 5 inc. 2.º), debe favorecer la mayor y más diversa expresión y representación política, así como la libre constitución y desarrollo de grupos y partidos políticos. De esta forma, toda medida estatal que tienda a limitar las posibilidades de cualquier grupo, partido o candidato de competir en una elección (general), será en principio contraria al pluralismo político.

c) El derecho a la libre expresión

Por último, se muestra especialmente relevante en este problema el derecho fundamental a la libertad de expresión (art. 19 n.º 12 Constitución Política). La opinión de que la libertad de expresión es uno de los derechos fundamentales que se relaciona con la democracia y con la participación política es universal y poderosa. La posibilidad de un ejercicio real de la libertad de expresión y, más allá, la obligación del Estado de velar para establecer un régimen de igualdad de oportunidades para expresarse son ideas admitidas en general en el derecho comparado y en el derecho internacional de los derechos humanos.

4. DISPOSICIONES REGULATORIAS DE LA FRANJA ELECTORAL

La citada ley orgánica prescribe que se entenderá por propaganda electoral la dirigida a inducir a los electores a emitir su voto por candidatos determinados o a apoyar algunas de las proposiciones sometidas a plebiscito. La propaganda solo podrá efectuarse desde el trigésimo y hasta el tercer día anterior al de la elección o plebiscito.

La ley establece las siguientes regulaciones de la propaganda televisiva:

1. Los canales de televisión de libre recepción deberán destinar gratuitamente 30 minutos diarios de sus transmisiones a propaganda electoral en los casos de elección de presidente de la República, diputados y senadores, o de plebiscitos nacionales. Esta norma es obligatoria para todos los canales.
2. En los casos de elecciones conjuntas de presidente de la República y de diputados y senadores, los canales de televisión deberán destinar también, gratuitamente, 40 minutos diarios a propaganda electoral, los que se distribuirán en 20 minutos para la elección de presidente de la República y 20 minutos para la elección de diputados y senadores.

3. En las elecciones de presidente de la República los tiempos de 30 o 20 minutos corresponderán, en partes iguales, a cada uno de los candidatos.
4. En las elecciones de diputados y senadores, a cada partido político corresponde un tiempo proporcional a los votos obtenidos en la última elección de diputados o, en caso de que no hubieren participado en ella, tendrá el mismo tiempo que le corresponde al partido político que hubiere tenido menos votos. Si hubiere pacto electoral, se sumará el tiempo de los partidos pactantes.
5. Al conjunto de las candidaturas independientes le corresponde un tiempo equivalente del partido político que hubiere obtenido menos sufragios en la última elección, que se distribuirá entre ellas por iguales partes.
6. En caso de plebiscito nacional, los canales de televisión deben dar expresión al gobierno, a los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional y a los parlamentarios independientes. En este caso, el tiempo de 30 minutos se distribuye por mitades entre el gobierno y los que adhieran a su posición, por una parte, y los partidos y parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a la del gobierno, por la otra. Los partidos y parlamentarios independientes que adhieran a la posición del gobierno se reparten de común acuerdo con este el tiempo correspondiente. A falta de acuerdo, al gobierno le corresponderá la mitad del tiempo disponible y la otra mitad se distribuirá entre los partidos políticos y los parlamentarios independientes en proporción a su representación en el Congreso Nacional. Los partidos políticos y parlamentarios independientes que sustenten posiciones diferentes a las del gobierno se repartirán el tiempo que les corresponda de común acuerdo. A falta de este, se sigue la proporción en el Congreso Nacional.
7. Los servicios limitados de televisión no pueden, en caso alguno, transmitir propaganda electoral.
Las empresas periodísticas de prensa escrita y las radioemisoras pueden publicar o emitir propaganda electoral, que libremente contraten, dentro del plazo señalado previamente, pero no pueden discriminar el cobro de las tarifas entre las distintas candidaturas o proposiciones.

5. EL CONSEJO NACIONAL DE TELEVISIÓN

La distribución del tiempo de la propaganda televisiva gratuita en los canales de televisión de libre precepción le corresponde a un organismo denominado Consejo Nacional

de Televisión el cual la efectúa por medio de un acuerdo de su Directorio que se publica en el Diario Oficial. Se trata de un organismo constitucional autónomo destinado a regular a los canales de televisión y encargado de velar por el correcto funcionamiento de estos medios de comunicación. El Consejo está compuesto por diez miembros designados por el presidente de la República con acuerdo del Senado, debiendo mantenerse un pluralismo político entre sus integrantes. Su presidente lo designa el presidente de la República y sus integrantes duran ocho años en sus funciones, salvo el caso de su presidente cuyo cargo expira cuando cumple el plazo de duración de la autoridad que lo designó.

El Servicio Electoral comunica a este Consejo los resultados obtenidos en la última elección de diputados y el Consejo procede a aplicar las reglas ya señaladas.

Las resoluciones del Consejo Nacional de Televisión, en relación con la distribución del tiempo y las discrepancias que puedan producirse por tal motivo, son apelables ante el Tribunal Calificador de Elecciones dentro del plazo de diez días contados desde la dictación de las respectivas resoluciones. El Tribunal Calificador de Elecciones resolverá las apelaciones sumariamente dentro del plazo de cinco días contados desde la fecha de la interposición del recurso.

6. JURISPRUDENCIA SOBRE FRANJA ELECTORAL

De acuerdo con lo ya explicitado, corresponde al Tribunal Calificador de Elecciones resolver las apelaciones planteadas a las resoluciones del Consejo Nacional de Televisión en materia de distribución del tiempo que corresponde a los partidos y candidatos dentro de la franja electoral gratuita.

En el único antecedente jurisprudencial encontrado en esta materia, Rol n.º 92-2005, el Tribunal Calificador de Elecciones dictó sentencia el 21 de octubre de 2005. A continuación se exponen los detalles del caso en cuestión.

a) La resolución del Consejo Nacional de Televisión

El Consejo ejerció su competencia de fijar el tiempo correspondiente a cada candidato y partido en las elecciones parlamentarias de acuerdo a las reglas de proporcionalidad, equivalencia e igual distribución del tiempo. El Consejo ajustó su decisión a los resultados

electorales obtenidos por los partidos políticos en la elección inmediatamente anterior al proceso electoral en curso. El Consejo sostuvo que tomó en cuenta los siguientes criterios para realizar el cálculo antedicho:

- 1) No se consideran los votos nulos ni los votos blancos de la elección del 2001;
- 2) No se consideran los votos obtenidos por los partidos políticos que participaron en estas elecciones, pero cuya inscripción posteriormente haya sido cancelada por el Servicio Electoral;
- 3) No se consideran los votos obtenidos por las candidaturas independientes en el año 2001;
- 4) A los partidos que no participaron en la elección parlamentaria del 2001 se les asigna una votación igual a la del partido que participó en esas elecciones y obtuvo la menor cantidad de votos. El partido de referencia fue el Liberal;
- 5) Al total de candidaturas independientes inscritas se le asigna una proporción similar de votos a la obtenida por el partido menos votado en la elección del 2001, luego ese tiempo se divide por el número de candidaturas independientes.

La resolución del Consejo fijó, en consecuencia, el tiempo correspondiente a cada partido que no participó en la elección anterior en un segundo y para los candidatos independientes en conjunto estableció que debería distribuirse un segundo en partes iguales.

La decisión anterior fue apelada por un grupo político sosteniendo que el acuerdo del Consejo vulneraba el principio de igualdad ante la ley.

El Tribunal Calificador de Elecciones rechazó la apelación, ya que sostuvo que el Consejo había actuado dentro de su competencia y en la forma que prescribe la ley.

Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal Calificador señaló que no puede menos que observar que la forma de distribución del tiempo de propaganda puede conducir en la práctica a no poder ejercer realmente el derecho de comunicar ideas a la audiencia, como resultado de la brevedad del tiempo que se asigna a algunos partidos y a los candidatos independientes.

Esta sentencia tuvo un voto de minoría del señor Ministro Milton Juica, quién señaló que el Consejo tiene un deber de *“asegurar un trato mínimo equitativo entre los distintos candidatos”* lo que debe interpretarse en el sentido de que el Consejo tiene un margen de discrecionalidad

en sus decisiones y además debe adoptar medidas y procedimientos a fin de asegurar que en los programas de opinión y de debate político que se emitan por cualquier canal de televisión, se respete debidamente el principio de pluralismo.

Sostiene el voto de minoría que cuando el Consejo fija un tiempo de propaganda electoral en un segundo, excede con mucho el criterio y prudencia que es menester considerar a fin de que los independientes puedan, dentro del trato igualitario y de observancia al principio de pluralismo político, exponer las ideas que justifiquen, ante la opinión pública su programa político. Concluye el voto de minoría en que el Consejo debería, para no incurrir en una infracción a los principios de igualdad y pluralismo, fijar “un mínimo aceptable para estos fines”.

7. EL FUTURO

El sistema descrito lleva más de 20 años de correcto funcionamiento y el intento de incorporarlo a las elecciones primarias de los partidos políticos no ha prosperado.

Por otra parte, la desigualdad entre partidos políticos y candidaturas independientes, tal como se ha señalado, hace necesario un mayor estudio en el futuro. En cuanto a la implicancia de la franja gratuita en el financiamiento de los partidos políticos, resulta claramente favorable para estos últimos, dado el hecho de que la propaganda televisiva representa tal vez el mayor gasto electoral de un proceso. Por ello, para muchos el costo de las elecciones en Chile es comparativamente menor que en otros países, añadiéndose a lo señalado el hecho de que los límites al gasto electoral establecidos en nuestro sistema son considerablemente altos dado que su monto está relacionado con el número de personas inscritas en el padrón electoral. Como es sabido el padrón electoral chileno ha tenido un aumento significativo dado a la incorporación de la inscripción automática aprobada en enero del 2012.

Como una última reflexión, cabe tener en cuenta la tendencia actual a que los medios tradicionales de comunicación, entre ellos la propia televisión, vayan perdiendo la importancia que han tenido en la materia tratada y son las redes sociales las que por su carácter globalizado y gratuito, producen un acceso fácil y expedito a los partidos y candidatos.

Lo anterior será cada vez más decisivo en los procesos y en la legislación electoral.

LITERATURA CONSULTADA

Legislación:

Constitución Política de la República de Chile. Santiago de Chile: Diario Oficial de la República de Chile, 1980.

Ley Televisión Nacional de Chile, n.º 17.377 dictada en 1970.

Ley General de Elecciones, n.º 18.700 dictada en 1987.

Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, n.º 18.733 dictada en 1988.

Jurisprudencia:

Tribunal Constitucional de Chile, Voto ROL n.º 56 del 9 de agosto de 1988.

Tribunal Calificador de Elecciones de Chile, Voto Rol n.º 92-2005 del 21 de octubre de 2005.

El régimen de campañas electorales en medios audiovisuales en Argentina*

Alejandro Tullio**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de junio de 2013.

Aprobación: 12 julio de 2013.

Resumen: En el año 2009 la presidencia de la república encomienda al Ministerio del Interior y a la vicejefatura de Gabinete de Ministros iniciar una ronda de diálogo con agrupaciones políticas con vistas a modificar el régimen electoral y de partidos políticos en Argentina. En el marco de este proceso de diálogo político se elaboró un proyecto de ley que, tras su debate en las comisiones legislativas, se sancionó como la Ley N.º 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Una de las modificaciones que implantó fue el establecimiento de franjas electorales en lo que se refiera a la campaña política, con el fin de que las agrupaciones políticas puedan difundir sus propuestas mediante anuncios televisivos y radiales en espacios gratuitos que les asigna, para a ese único efecto, la Dirección Nacional Electoral, tema analizado en el presente artículo.

Palabras clave: Franjas electorales / Campaña política / Equidad / Contribución estatal / Financiamiento del partido político / Medios de comunicación / Reformas electorales / Argentina.

Abstract: In 2009, the Presidency of the Republic asks the Ministry of the Interior and the Deputy Office of the Ministers Cabinet to initiate a round of dialogue with political groups with the aim of modifying the electoral regime and the regime of political parties. Within the framework of this process of political dialogue, a bill was elaborated and was passed, after being debated by the legislative committees, as law No. 26.571 – law of Democratization of Political Representation, Transparency and Electoral Equity. One of the modifications implemented was the establishment of electoral slots in regard to the political campaign with aim of allowing political groups the dissemination of their proposals through television ads and radio stations in free slots assigned by the National Electoral Direction.

Key Words: Electoral slots / Political campaign / Equity / state contribution / Funding of political parties / Mass media / Electoral reforms / Argentina.

* Ponencia preparada para el “Seminario hacia mayor transparencia y equidad en el Sistema costarricense de financiamiento de partidos políticos”, organizado por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia e IDEA Internacional el 4 de junio de 2013, en San José, Costa Rica.

** Abogado, argentino, correo alejandrotullio.com.ar. Desde mayo de 2001 se desempeña como director nacional electoral del Ministerio del Interior. Abogado (Lomas de Zamora, 1989), diploma en Altos Estudios Internacionales (Madrid, 1992), mediador (Buenos Aires, 1996), especialista en derecho de daños (Lomas de Zamora, 1989) y doctorando en la Universidad de Buenos Aires

1. ANTECEDENTES

La democracia cumple 30 años en Argentina. Durante ese período, el más prolongado de su historia sin ruptura del orden constitucional, podemos identificar etapas y actitudes sociales diversas respecto de la política y la democracia.

Tras una primavera democrática de los años 80, donde los partidos políticos se transformaron a sí mismos modernizando no solo sus propuestas políticas, sino también su forma de organización, siguió en los años 90 una época de desapego de la población respecto de la política, fruto de la adopción del paradigma neoliberal que, al emascular al Estado de sus capacidades de arbitrar y resolver conflictos y desarrollar políticas activas, generó una justificada desilusión respecto de la capacidad transformadora de la política.

La incapacidad del Estado y de los partidos para mediar en la vida social generó una crisis en la idea y la praxis de representación que desembocó en la crisis de fines de 2001 con la renuncia del entonces presidente Fernando De la Rúa y su reemplazo parlamentario por Eduardo Duhalde. En ese contexto, una parte importante de la sociedad estaba luchando por la supervivencia mientras que otra, cuantitativamente menor, pero más visible, combatió a los partidos políticos tras la consigna “que se vayan todos”.

Las elecciones de abril de 2003 se dieron en ese contexto. Partidos fragmentados, campañas anarquizadas, poder político y representación fuertemente deteriorados y un Estado prácticamente quebrado en lo financiero y en lo simbólico no garantizaban una hoja de ruta pacífica.

Sin embargo, a partir del 25 de mayo de 2003, fecha en que toma posesión del mando el presidente Néstor Kirchner, comienza una etapa de recuperación del papel del estado y, consecuentemente, de revalorización de la política como factor de cambio progresivo de la vida económica y social.

La reconstrucción del poder del Estado post-crisis generó una restauración de la autoridad política cuya definición primera fue de contenido reparador del tejido social, mediante una política de inclusión y recuperación económica que puso en la mira de la acción estatal la

generación del empleo y del consumo, junto a una creciente mejora de las condiciones de trabajo.

La exitosa recuperación económica y la socialización sostenida de sus resultados crearon las condiciones que coadyuvaron a configurar un contexto óptimo para encarar el proceso de democratización del sistema político, mediante la regulación de la política, los partidos y las campañas electorales.

Con este propósito, tras las elecciones legislativas del 28 de junio de 2009, la presidenta de la Nación encomienda al Ministerio del Interior y a la vicejefatura de Gabinete de Ministros que inicien una ronda de diálogo con agrupaciones políticas con vistas a modificar el régimen electoral y de partidos políticos, dando paso así a una nueva situación en la que estas pudieran contar con los estímulos suficientes para encarar un proceso de redefinición de sí mismas y de su relación con el contexto: recuperar el espacio perdido lo cual se traduce en una resignificación de los valores que sustentan, de los intereses que representan y de las prácticas militantes que las caracterizan. En definitiva, lo que se pretende fortalecer es la representación de los partidos políticos en tanto sector democratizador del poder social en la Argentina.

En este proceso se convocó a la totalidad de las fuerzas con representación legislativa, así como a referentes académicos y a representantes del sector no gubernamental, dando lugar a una serie de reuniones en las que los asistentes expusieron sus inquietudes respecto de la legislación en la materia, de la administración electoral y de la situación política en general.

Tras el primer ciclo de reuniones, el Ejecutivo envió a los participantes un borrador con las ideas que contaron con un mayor nivel de adhesión. A partir de entonces, se procedió a una segunda ronda de encuentros en la que participaron técnicos de cada agrupación política. En este proceso inédito, se recibió la opinión de prácticamente la totalidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, celebrándose un total de diecinueve encuentros.

En el marco de este proceso de diálogo político, fueron considerados 104 proyectos legislativos de la Cámara de Diputados y 38 del Senado, seleccionándose aquellos temas más recurrentes y sobre los cuales hubo coincidencia, al menos, en la fase de diagnóstico. La tarea realizada permitió identificar a grandes trazos la coincidencia en la necesidad de reformular el sistema de partidos, de homologar el sistema de selección de candidatos, de modernizar

el sistema de registros electorales y de atribuirles mayor equidad a las condiciones en que se desarrollan las campañas.

Todo lo anterior condujo a la elaboración de un proyecto de ley que fue remitido al Congreso de la Nación por la presidenta de la Nación. Tras su debate en las comisiones legislativas donde se incorporaron numerosos aportes y modificaciones, el proyecto se sancionó como la Ley N.º 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral.

La norma consta de 110 artículos y persigue los siguientes objetivos específicos:

- Generar una mayor democratización al interior de los partidos políticos y su apertura a la sociedad.
- Proveer de mecanismos y reglas institucionales que contribuyan a la estabilidad y representatividad de los partidos políticos.
- Reducir las asimetrías entre fuerzas políticas por medio de la regulación de los mecanismos de financiamiento de los partidos y las campañas electorales.
- Racionalizar y modernizar algunos aspectos de la administración electoral.

Asimismo, constituye la más amplia reforma de la legislación que rige el ejercicio de los derechos políticos en el período democrático iniciado en 1983 no sólo por su magnitud, sino también, por su naturaleza: la incorporación del régimen de elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias; y la modificación de aspectos sustantivos de las leyes Orgánica de los Partidos Políticos, de Financiamiento de los Partidos Políticos, y del Código Electoral Nacional imprimen carácter sistémico a esta reforma. Esto es, los distintos aspectos y cuerpos normativos coadyuvan para lograr el objetivo de racionalizar el sistema electoral haciendo más competitivo el sistema de partidos y viabilizando los cambios esperados a través de los diversos componentes del proceso de modernización electoral puesto en marcha.

2. LA ORGANIZACIÓN ELECTORAL EN ARGENTINA

La Constitución Nacional no atribuye a ningún órgano las competencias en materia electoral y de derechos políticos. La distribución de funciones es legal, y desde 1912 las leyes electorales encomiendan distintas funciones al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo.

En la órbita judicial, desde los años 60 se crea la Justicia Nacional Electoral integrada por la Cámara Nacional Electoral y 24 Juzgados Federales con competencia electoral que tienen atribuciones en materia de confección del padrón electoral registro de partidos políticos, organización y calificación de elecciones y los aspectos contenciosos de estas actividades.

Por otro lado, desde 1983 se crea la Dirección Nacional Electoral (DINE) en la órbita del Ministerio del Interior, para ejecutar las tareas que la ley y los reglamentos atribuyeran a esa cartera de estado en materia electoral y de partidos políticos.

Durante muchos años, la Dirección Nacional Electoral tuvo competencia delegada del Ministerio del Interior en materia de financiamiento de partidos políticos, campañas, adquisiciones y logística del material electoral, relación con el Correo Oficial de la República Argentina y el Comando General Electoral, organización del recuento provisional de resultados, estadísticas electorales e información electoral cumpliendo, asimismo, funciones de colaboración con la Justicia Nacional Electoral.

A partir del año 2009, mediante la sanción de la Ley 26.571, se le confieren en forma directa a la Dirección Nacional Electoral competencias propias en diversas materias electorales y de partidos políticos.

La competencia material atribuida corresponde a la potestad administrativa de las funciones ejecutivas, limitando respecto de estas el ejercicio del control jurisdiccional de la Justicia Nacional Electoral.

Esta modificación legal comporta una transformación del status de la Dirección Nacional Electoral al adquirir capacidad de emitir actos administrativos en relación a competencias

legal o reglamentariamente asignadas, convirtiéndose en un órgano desconcentrado de la Administración Pública Nacional, sin perjuicio de su implantación en el Ministerio del Interior.

Ello se perfecciona mediante el Decreto 682 del año 2010 -que desarrolla la Ley de Ministerios- el cual crea la estructura orgánica funcional actual del organismo y se le delega el ejercicio de las competencias que la legislación asigna al Ministerio del Interior al establecer como su responsabilidad primaria:

“[e]ntender en la programación, organización y ejecución de las tareas que la legislación asigna al MINISTERIO DEL INTERIOR en materia electoral y de partidos políticos; [e]ntender en la gestión de la administración del financiamiento partidario y todos los aspectos que la legislación le encomienda respecto de los partidos políticos y de las campañas electorales; [e]ntender en la difusión y capacitación respecto de la normativa en materia electoral, los procedimientos y la información electoral y de partidos políticos; [y] [e]ntender en la modernización e innovación procedimental y normativa en las materias de su competencia” (Conf. Decreto N.º 682/2010, B.O. 19/05/2010).

En este sentido, actualmente, la Dirección Nacional Electoral tiene atribuciones legales en materia de financiamiento de campañas políticas, determinación de la distritación electoral, distribución de espacios de publicidad electoral y difusión de resultados preliminares de las elecciones, así como de colaboración con la Justicia Nacional Electoral sobre aspectos logísticos de los procesos electorales. Estas funciones son delegadas por vía reglamentaria en materia de financiamiento regular de los partidos políticos, y actividades derivadas de su responsabilidad primaria en materias como información y capacitación electoral y relaciones con los partidos políticos, las administraciones públicas provinciales y locales, y los otros organismos electorales nacionales o provinciales.

Para desarrollar sus competencias, el órgano está facultado para emitir actos administrativos cuyos contenidos tienen validez y vigencia a partir de su suscripción por el director nacional electoral. Tanto así, que en materia de revisión judicial la ley prevé un recurso directo ante la Cámara Nacional Electoral contra las resoluciones de la Dirección Nacional en materia de financiamiento y campañas electorales (sus competencias propias). Ello denota que los actos administrativos de este órgano son definitivos y que solo son revisables por vía judicial.

El sistema de recursos directos implementado constituye a la vez una garantía para los actores políticos y un reconocimiento del estatus administrativo obtenido por el órgano,

limitando el control judicial de los actos administrativos emanados de la DINE respecto de cuestiones de derecho eventualmente controvertidas, y dejando librados a la consideración de la Dirección Nacional Electoral los criterios de oportunidad, mérito y conveniencia que hacen a la esencia de la potestad administrativa.

3. EL RÉGIMEN DE CAMPAÑAS POLÍTICAS

El nuevo régimen de campañas consiste en una definición y limitación de su duración, la prohibición de contratar publicidad en servicios de comunicación audiovisual en radio y televisión por parte o a favor de las agrupaciones políticas y candidatos, y la asignación reglada por el Estado de los espacios para la propaganda política por parte del órgano especializado de la administración electoral.

Conforme lo establece el Código Electoral Nacional en el artículo 64 bis, se entiende por campaña electoral al:

“conjunto de actividades desarrolladas por las agrupaciones políticas, sus candidatos o terceros, mediante actos de movilización, difusión, publicidad, consulta de opinión y comunicación, presentación de planes y proyectos, debates a los fines de captar la voluntad política del electorado”. Al respecto, la norma impone la realización de las mismas en un “clima de tolerancia democrática”.

Cabe destacar, por su parte, que tanto las actividades académicas, como la realización de conferencias o simposios, son expresamente excluidas por la norma al limitar la extensión del concepto.

En cuanto a los plazos asignados para la campaña electoral, la norma reduce el tiempo de duración de las campañas electorales en general, existiendo, no obstante, una diferenciación según se trate de elecciones primarias o de elecciones nacionales. A saber:

- *Elecciones primarias:* conforme a lo previsto en el artículo 31 de la Ley n.º 26.571, la campaña electoral de las elecciones primarias se iniciará treinta (30) días antes de la fecha de los comicios. Para todo concepto, la campaña electoral finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del acto eleccionario.

- *Elecciones nacionales:* de acuerdo a lo establecido por el artículo 64 bis del Código Electoral Nacional, la campaña se inicia treinta y cinco (35) días antes de la fecha del comicio, y finaliza cuarenta y ocho (48) horas antes del inicio del comicio.

En lo referido a campañas en servicios de radio y televisión, existen períodos diferenciados respecto del concepto más amplio de campañas electorales, con plazos propios. La norma reduce el tiempo de duración de las campañas a veinte (20) días antes de las elecciones primarias y veinticinco (25) días antes de las elecciones nacionales; y prohíbe la contratación de publicidad en medios de comunicación audiovisual y radiofónica por parte de las agrupaciones políticas o por terceros a su favor, ampliándose, de este modo, las posibilidades de competencia a los partidos más pequeños y reduciendo la disparidad existente entre los partidos con mayores y menores posibilidades de acceso a los recursos económicos para solventar la adquisición de espacios en medios.

Para difundir sus propuestas, las agrupaciones políticas podrán emitir sus anuncios televisivos y radiales en espacios gratuitos que les asigna, a ese único efecto, la Dirección Nacional Electoral.

Dicha asignación comprende la certeza de poder emitir anuncios en todos los medios de comunicación audiovisuales y en todos los horarios, en una cantidad que se calcula con base en una fórmula que establece la norma:

- Todos los medios de comunicación ceden gratuitamente a la Dirección Nacional Electoral espacios equivalentes al 10% de su tiempo de programación, a lo largo de todo el horario de emisión¹.
- El cincuenta por ciento (50%) de ese tiempo se distribuye por igual entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas. El restante cincuenta por ciento (50%) se distribuye entre todas las agrupaciones políticas que oficialicen listas, de forma proporcional a la cantidad de votos obtenidos en la elección general anterior para la categoría diputados nacionales.
- En Argentina no hay franjas exclusivas de publicidad electoral, sino que la asignación de espacios específicos en cada medio y horario se hace con base

1 La Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual establece la obligación de los concesionarios de tales servicios de ceder espacios de emisión en los términos que establezca la Ley Electoral.

en un sorteo informático que combina la posibilidad de emitir anuncios en la totalidad de los horarios, insertos en las tandas publicitarias regulares.

El procedimiento se inicia con la comunicación de la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual, por medio de la Secretaría de Comunicación Pública, a la Dirección Nacional Electoral del listado de emisoras de servicios de comunicación audiovisual públicas y privadas que se difundan en el territorio nacional.

Con esta información se confecciona un primer listado que se publica a los efectos de que las agrupaciones políticas puedan formular observaciones para incorporar o excluir entidades. Si hubiere observaciones, la Dirección Nacional Electoral las resuelve y procede a la confección del listado definitivo para la totalidad del proceso electoral, que se notifica a los medios obligados y a las agrupaciones políticas.

Los medios ceden el 10% del tiempo de programación tomando como base de cálculo el promedio del horario de emisión mínima para el área primaria de servicio que es de 12 horas. Ello implica la cesión de 4.320 segundos diarios por medio de comunicación, durante 18 días en las primarias y 23 días en las nacionales.

Sin perjuicio de esta determinación de espacio a ceder, la utilización en el tiempo de emisión se distribuye en distintas proporciones en el horario que abarca entre las 6 y las 24 horas.

Por otro lado, se registran las agrupaciones políticas que participan en las elecciones.

Con los datos de emisoras y agrupaciones políticas se realiza la asignación de espacios a las emisoras con base en el cálculo efectuado, de acuerdo a la fórmula contenida en la ley y descrita previamente.

Para realizar esta asignación en un marco de tal complejidad, la Dirección Nacional Electoral solicitó a la Dirección General de Gestión Informática del Ministerio del Interior el diseño de un software de administración y tablero de comando del sistema denominado "*Sistema de Administración de Campañas Electorales*" que no solo determina la cantidad de tiempo que corresponde a cada agrupación política en cada medio, sino que también lo sortea

y lo administra, cogestionado por la Dirección Nacional Electoral, los medios de comunicación y las agrupaciones políticas.

Una vez que las agrupaciones y los medios son notificados de los resultados del sorteo de asignación realizado, corresponde a las agrupaciones políticas la responsabilidad de entregar a los servicios de comunicación audiovisual los anuncios para su emisión, en el tiempo que se les asigne dentro de las correspondientes franjas horarias cumpliendo los estándares de calidad que establezca la Dirección Nacional Electoral.

La reglamentación establece que los anuncios garantizarán la accesibilidad integral de las personas con limitaciones auditivas o visuales, cumpliendo con la implementación de subtítulo o lenguaje de señas; cada anuncio deberá iniciarse con la locución "*Espacio gratuito asignado por la Dirección Nacional Electoral*" y la mención en audio e imagen —al finalizar la publicidad— del número y, de corresponder, letra de lista o fórmula, denominación de la agrupación política, la categoría o cargo a elegir, y los nombres que componen la fórmula o los primeros candidatos de las listas.

El Sistema de Administración de Campañas Electorales permite conocer el grado de avance de la programación y la efectiva utilización del régimen para cada agrupación y cada medio. Su utilidad radica en que permite a cada agrupación política pautar, administrar y controlar sus anuncios electorales, y a la autoridad electoral, monitorear el conjunto del desarrollo de las campañas.

Así como la administración del presente régimen compete a la Dirección Nacional Electoral, su control corresponde a la Justicia Nacional Electoral, para lo cual los servicios de comunicación audiovisual deben remitir el soporte digital de la totalidad de la programación publicitaria al Juzgado Federal con competencia electoral de la jurisdicción.

La reglamentación establece que para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias, donde varias listas internas de las agrupaciones políticas pueden competir entre sí, la distribución entre precandidaturas de los tiempos asignados a la agrupación como conjunto se asigna a las listas internas en forma igualitaria.

4. INTERACCIONES DEL RÉGIMEN DE CAMPAÑAS POLÍTICAS CON AGRUPACIONES POLÍTICAS Y SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

El contexto político en que se adoptó la norma no requirió grandes negociaciones interpartidarias dado que si bien todos los actores políticos coincidieron en las bondades del sistema propuesto, y la totalidad de las fuerzas políticas con representación parlamentaria hicieron aportes a la redacción de la norma, por razones de estricta política legislativa, la ley fue votada únicamente por el oficialismo y sus aliados parlamentarios.

Sin perjuicio de ello, esta parte de la norma, junto con las primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias son los aspectos que cuentan con mayor consenso entre las agrupaciones políticas al haber logrado equilibrar razonablemente la presencia de todos los contendientes en los medios.

Los aspectos de organización e implementación entre las agrupaciones políticas se trataron en el Consejo de Seguimiento de Elecciones Primarias y Generales que la legislación crea para actuar ante la Dirección Nacional Electoral.

Otros actores con cuya participación se contó para la interlocución con los principales emisores fueron los medios de comunicación audiovisual agrupados en la Asociación de Teledifusoras Argentinas y en la Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas, con quienes se mantuvieron reuniones periódicas para ajustar la mejor manera de implementar el régimen.

5. LA EXPERIENCIA DEL RÉGIMEN DE CAMPAÑAS POLÍTICAS EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2011

La primera conclusión sobre la efectiva aplicación del régimen tiene que ver con algunos problemas de su gestión:

- El listado de servicios de comunicación audiovisual tenía inconsistencias respecto de muchas emisoras, lo que ocasionó demoras de implementación.
- Muchos servicios de comunicación fueron descartados por las agrupaciones políticas, debido a su escaso alcance o audiencia.

- La forma de comunicación entre la Dirección Nacional Electoral y las agrupaciones políticas a través de la Justicia Nacional Electoral fue poco satisfactoria.
- Las divergencias tecnológicas entre servicios de comunicación dificultan a las agrupaciones políticas la producción unificada de soportes para anuncios publicitarios.
- La DINE no pudo implementar un sistema de capacitación adecuado para los operadores técnicos de las agrupaciones políticas.
- Las agrupaciones políticas no dimensionaron la cantidad ni especialidad del trabajo de administrar este sistema.

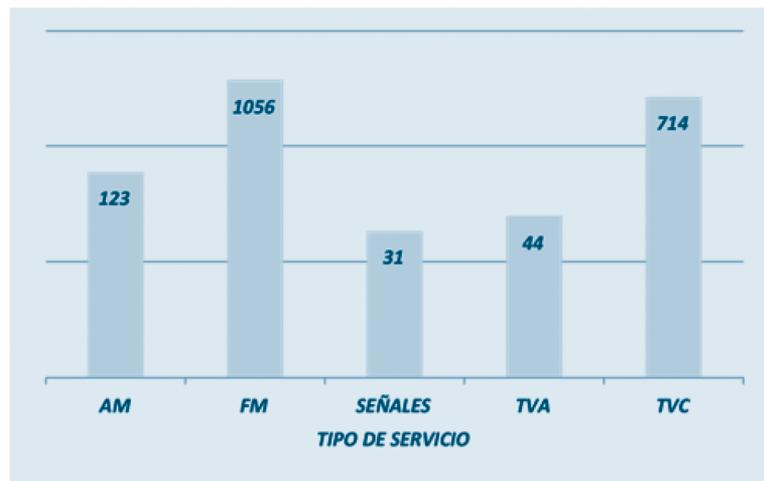
Sin embargo, el régimen se implementó a satisfacción de los usuarios principales, especialmente en las elecciones nacionales, tal como se verá en la información que se expone a continuación.

Las cifras son las siguientes:

a. Elecciones Primarias 2011

- Principales datos de implementación
 - ✓ *Duración: desde el 25 de julio al 11 de agosto*
 - ✓ *Servicios de Comunicación Audiovisual disponibles: 1.968*
 - ✓ *Espacios publicitarios asignados: 1.389.428*
 - ✓ *Espacios publicitarios gestionados y utilizados por las agrupaciones políticas: 25%*
 - ✓ *Reclamos interpuestos: tres, 2 administrativos y 1 judicial (Art. 72 bis, Ley 26.215)*
- Servicios de Comunicación Audiovisual sorteados para Campañas Audiovisuales

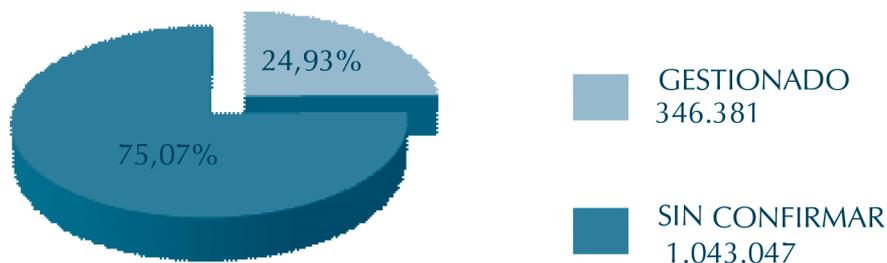
Gráfico 1: Tipo y cantidad de servicios de comunicación



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

- Utilización de espacios en servicios de comunicación audiovisual

Gráfico 2: Espacios utilizados vs. espacios no utilizados



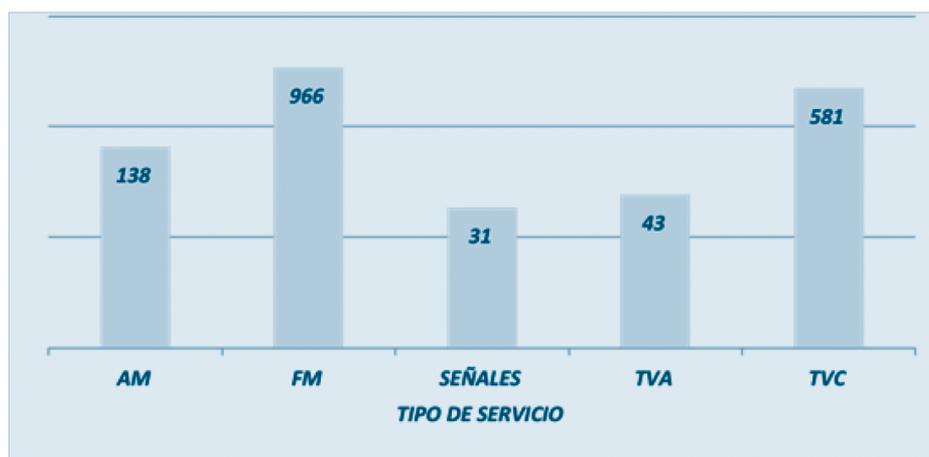
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral

b. Elecciones Nacionales 2011

- Principales datos de la primera implementación
 - ✓ *Duración:* desde el 28 de septiembre al 20 de octubre
 - ✓ *Servicios disponibles:* 1.759
 - ✓ *Espacios publicitarios asignados:* 1.486.582

- ✓ Espacios publicitarios gestionados y utilizados por las agrupaciones políticas: **59%**
- ✓ Reclamos interpuestos: **ninguno**
- Servicios de comunicación audiovisual sorteados para campañas audiovisuales

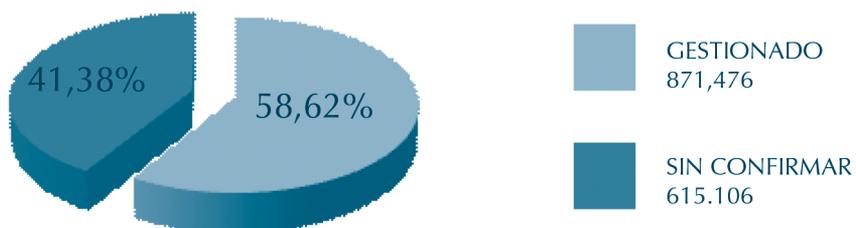
Gráfico 3: Tipo y cantidad de servicios de comunicación



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral.

- Utilización de espacios en servicios de comunicación audiovisual

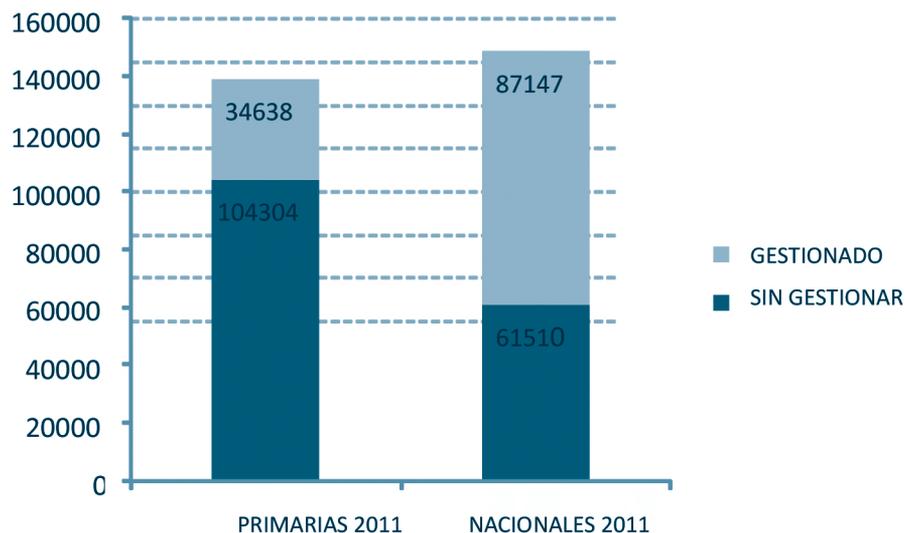
Gráfico 4: Espacios utilizados vs. espacios no utilizados



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral

- c. Comparativo entre Elecciones Primarias y Nacionales 2011
- Utilización de espacios en servicios de comunicación audiovisual

Gráfico 5: Comparativo Elecciones Primarias vs. Nacionales



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Nacional Electoral

6. EFECTOS DE LA UTILIZACIÓN DEL RÉGIMEN DE CAMPAÑAS POLÍTICAS SOBRE EL SISTEMA DE FINANCIAMIENTO

De acuerdo con los datos obrantes en el Poder Judicial, en campañas anteriores a la puesta en vigencia del presente régimen, las agrupaciones políticas invertían en promedio el ochenta por ciento (80%) del gasto declarado en adquirir espacios de publicidad en los medios de comunicación, sin perjuicio de los gastos de producción de dichos anuncios.

Asimismo, las diferentes capacidades de recaudación así como las diferencias de magnitud en los aportes públicos de campaña (ambos basados en los resultados electorales anteriores o en clivajes ideológicos o vínculos con intereses económicos o sectores sociales

determinados) tendían a consolidar limitaciones² a la difusión de propuestas y candidaturas que impactaban en los resultados electorales, constituyendo un círculo vicioso.

El presente régimen elimina ambos problemas ya que los espacios de emisión no tienen costo alguno para las agrupaciones políticas, no incidiendo en sus necesidades de recaudación ni en su inversión, y su cantidad y ubicación dependen de fórmulas objetivas y equitativas.

7. RETOS Y DESAFÍOS

Entre el año 2011 y el presente hemos avanzado sustancialmente en la mejora del sistema informático de gestión del régimen (SACE), simplificando su procedimiento y permitiendo su utilización como vía de comunicación fehaciente entre los usuarios.

Para la próxima campaña electoral, se ha previsto la organización de actividades de capacitación, tanto para consultores políticos, operadores técnicos de agrupaciones políticas y de los medios de comunicación, y se solicita a las agrupaciones la designación de un representante técnico que funcione como enlace ante la administración del sistema.

El plan estratégico de modernización de la gestión incluye para un futuro el desarrollo de un repositorio de los anuncios en la “nube”, de manera que las agrupaciones políticas puedan subir los anuncios y los medios los bajen, eliminando la logística física de distribución de anuncios entre los servicios de comunicación audiovisual.

8. CONCLUSIONES

El presente régimen constituye un importante avance en materia de equidad en la contienda, considerando equidad no como igualdad, sino como garantía de proporcionalidad atenuada entre las listas que compiten electoralmente.

Las agrupaciones políticas deben adecuar sus conceptos de campaña dado que a partir de su implementación en 2011 la totalidad de ellas tienen significativa visibilidad, por lo que la

2 No solo se restringía en virtud del costo de la publicidad la cantidad de tiempo en un determinado medio, sino también el horario en que transmitía en valor de sus costos variables.

calidad de la estrategia y de la producción de los mensajes radiales y televisivos tiene impacto real.

El sistema mejora con base en la interacción y la comunicación con los restantes organismos públicos con competencia en materia de comunicaciones, las agrupaciones políticas a través del Consejo de Seguimiento de Elecciones Primarias y Generales y las asociaciones empresariales del sector de la comunicación.

LITERATURA CONSULTADA

Código Electoral Nacional, decreto n.º 2.135. Buenos Aires, Argentina: Senado y Cámara de Diputados, 1983.

Decreto n.º 682/2010, aprueba la estructura organizativa de las Direcciones Nacionales Electoral y de Asuntos Políticos y Reforma Política.

Ley n.º 26.571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral. Buenos Aires, Argentina: Senado y Cámara de Diputados, 2009.

Ley n.º 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual. Buenos Aires, Argentina: Senado y Cámara de Diputados, 2009.

Reseña,
BIBLIOGRÁFICA

Revista Mundo Electoral
Año 6, N.º 17, Mayo 2013
Panamá: Tribunal Electoral



La revista Mundo Electoral número 17, Año 6, corresponde a mayo de 2013. En esta edición, es posible encontrar diversos artículos y discursos. El primer contenido elaborado por Suellen Ayala es un discurso titulado: “El futuro de la democracia depende de la elección que hagan los jóvenes. Un llamado a la participación ciudadana” en el cual la autora relata su experiencia vivida en el concurso nacional de oratoria patrocinado por el Tribunal Electoral de Panamá; en el escrito, la oradora insta a los jóvenes de su país a conquistar las metas mediante el estudio y el talento. Además, considera dicho concurso como un medio de expresión facilitador del conocimiento a través de la lectura y el análisis; y recalca el poder de la palabra en una democracia.

El artículo “La democracia en el contexto suramericano” de Juan Pablo Pozo Bahamonde ahonda en el tema de la democracia como medio de convergencia entre países vecinos, como forma de fortalecer la cooperación. Considera que el régimen democrático es el único mecanismo legítimo de gobiernos suramericanos. Sin embargo, el poco desarrollo de instituciones y culturas plantea retos por resolver.

El autor resume la democracia en tres principios básicos a saber: el principio de la participación ciudadana, la libre competencia (concursos y elecciones) y el principio de responsabilidad de los gobernantes políticos con sus electores. Finalmente, establece como el mayor peligro de una democracia tener una sociedad imperceptible y no participativa, citando como ejemplo el caso de la Constitución Ecuatoriana del 2008 donde se debate el papel de las instituciones y la sociedad, en el contexto de un Estado de derecho y justicia.

“La propaganda negativa, ¿un costo a pagar?”, del sociólogo Adames Mayorga, concibe la propaganda política como un orientador a modelar o inducir determinados compartimientos entre la población, que es su objetivo final. La esencia de esta es “vender” algo, ya sea un candidato o una expectativa política. También define los conceptos de democracia formal y democracia sustantiva. Mayorga sostiene que informar y educar políticamente garantiza la participación informada. Critica, también, el rasgo presidencialista de la democracia panameña, y su cultura de clientela que constituye la más grande limitación en la aspiración de construir una

democracia realmente participativa. En cuanto a lo que Mayorga denomina como “propaganda negativa” aclara que existe un compromiso ético entre los partidos políticos panameños que no siempre se cumple por considerar que en algunas ocasiones impedirán decir la verdad de los candidatos. Puntualiza que el cinismo en política sería el síntoma de un proceso de descomposición institucional que llevaría al abuso del poder.

El siguiente artículo “Clase política y medios de comunicación en América Latina” del español y catedrático de Ciencias Políticas en la Universidad de Salamanca, Manuel Alcántara Sáez, enfoca la idea de cómo los medios de comunicación se han hecho presentes en la democracia representativa, y cómo cada vez, se ha intensificado esa relación gracias a la aparición de las nuevas tecnologías. Así mismo, los medios de comunicación cumplen un papel muy importante como mecanismo de rendición de cuentas en la política. Además, el apartado contempla la evolución de la confianza que los diputados latinoamericanos han mostrado hacia los medios de comunicación.

Y por otra parte, aparece la opinión pública que posee un peso fundamental en la conformación del proceso de toma de decisiones de los legisladores latinoamericanos, aquí figura Costa Rica como el país que más importancia le da a este concepto.

El discurso del Magistrado Electoral de Panamá, Erasmo Pinilla, respalda la suscripción del Pacto Ético Electoral, legitima el clamor de la sociedad panameña y castiga la urgencia del sosiego social. El acuerdo resguarda contra los malos políticos, suscribirlo reafirma la fe en la democracia, crea escudos contra la maledicencia, obliga a proponer en lugar de desacreditar y considera al elector un protagonista, no un utensilio. Pinilla insta a los políticos a que asciendan hacia actitudes y conductas más responsables.

“El voto joven en Panamá” del periodista Jorge Bravo, abre la discusión del por qué en Argentina se permite el voto desde los 16 años de edad, y cómo en Venezuela se pretende instaurar una medida similar. Esto debido al descenso en la participación del voto juvenil en las elecciones generales de 2009. Se debate, también, la necesidad de atraer a la juventud para que ejerza su derecho a votar, y ejemplifica ampliamente con la situación vivida en México, mediante un movimiento denominado “#Yo Soy 132”, encabezado por estudiantes de la Universidad Iberoamericana a raíz de una protesta en contra del entonces candidato presidencial del PRI, Enrique Peña Nieto. Los efectos del movimiento produjeron un aumento de jóvenes en edad de votar y la reducción de la brecha digital, como herramienta influyente de difusión política. Subraya nuevamente la importancia de la población panameña joven que en las elecciones 2009 tuvo una abstención de 32,7%, y que para las elecciones de 2014, la población electoral rondará los 2 millones 482 mil 322 votantes de los cuales el 20% serán jóvenes.

El director del Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), José Thompson, hace un análisis acerca de la relación entre la democracia y cómo su aparición sugirió una incursión en la participación de la vida política; quedando constituida como un privilegio en “Los derechos políticos y la expansión de la dimensión internacional de las elecciones: el papel

de los organismos electorales”. Señala, además, la necesidad de las elecciones regionales y la incumbencia internacional que estas alcanzan; esto le acredita la supervisión de los valores y una colaboración constructiva entre países y sostiene que la organización electoral es un factor primordial para el desarrollo democrático de América Latina.

Con “Brevísima guía sobre las reformas políticas y electorales en América Latina a principios del siglo XXI”, Salvador Romero Bollivián, director del Instituto Nacional Demócrata (IND) en Honduras, pretende enumerar los cambios (políticos-electorales) que ha sufrido la democracia desde finales de los años setenta en América Latina. El autor propone siete transformaciones de fondo entre las que destacan: la inclusión de la búsqueda de la equidad en la participación y la competencia políticas, el equilibrio de campañas y su regulación, mecanismos de participación, entre otras.

El funcionario del Tribunal Electoral, Máximo Bolaños Sánchez, en “Situación y desafíos para la democracia en Panamá”, expone su idea de las limitaciones, problemas y conflictos que plantea la democracia en su función de garantizar el poder en la sociedad a través de diferentes criterios como la toma de decisiones, la cultura ética de los ciudadanos, la corrupción e impunidad de los políticos, el apoyo al sistema político, agrupaciones políticas, sociedad civil y participación ciudadana; y por último, la cultura democrática.

Fransje Molenaar comenta acerca de la importancia de regular los partidos políticos mediante el análisis de un estudio de regulaciones en “Reforma de la ley de Partidos de América Latina; cambiando las concepciones de la democracia de partidos”. Muestra, además, cómo algunos países buscan abordar las deficiencias de las agrupaciones a través de una regulación más extensiva de su funcionamiento y comportamiento.

“La comunicación efectiva como pieza fundamental para los procedimientos de seguridad electoral” del sociólogo Tomás R. García Tobar parte del hecho de que vivimos en medio de la era de las comunicaciones, lo que facilita el acceso a la información global. Estudia también la relación social que existe entre los seres humanos y propone una serie de recomendaciones para desarrollar una comunicación efectiva. Por su parte, Gustavo Rojas, en su discurso titulado “Reflexiones sobre la nueva ley de financiamiento político paraguaya”, relata, precisamente, la situación ocurrida en Paraguay el 13 de setiembre de 2012, cuando entró a regir una ley de mejoramiento de la actividad financiera de los partidos políticos; la Ley del Financiamiento Político, promulgada bajo el número 4743 del Código Electoral.

Isabel Victoria Arias R. discute el papel de la equidad de género y la participación de la mujer en el ámbito político panameño y el acceso a cargos públicos en “Mujer e igualdad, análisis de la ley 54 de 2012”. La ley que sufrió una reforma en ese año admite en su normativa un mínimo del 10% del financiamiento electoral para el desarrollo de las actividades exclusivas para la participación de la mujer, constituyendo una barrera entre legislaciones como las de Argentina, Costa Rica y México, donde la representación femenina es sumamente alta.

El escritor Guido Cachari Obregón pone en debate la revocatoria de la alcaldesa de Lima, Susana Vilarán, ocurrida el 17 de marzo y cuestiona cómo un mecanismo institucional diseñado para legitimar la gobernalidad puede generar una situación tan adversa para esta en “La revocatoria en Perú: debilitando la institucionalidad en nombre de la democracia”.

Finalmente, “Las redes sociales y su importancia en los organismos electorales” del periodista Humberto Castillo M. expone el reto que representa en cualquier país del mundo utilizar las herramientas cibernéticas para transmitir sus mensajes a los electores, enfocándose principalmente en la aplicación de esta tecnología y medio de comunicación en el Tribunal Electoral de Panamá.

Al final de la revista es posible encontrar pequeñas secciones; entre ellas: “¿Quién es quién?”, “Electo Tips”, “Glosario” y el calendario electoral del periodo mayo 5 – agosto 30 del 2013.

Diego Calvo Víquez
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Justicia Electoral
Cuarta Época, Volumen 1, Número 10
Julio–Diciembre de 2012
México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



La revista Justicia Electoral, número 10, de julio-diciembre 2012, está dividida en cinco secciones a saber: Doctrinal, Estados, Documental, Entrevista y Bibliografía.

La primera parte, Sección Doctrinal, contiene el artículo realizado por el secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango, Raúl Zamora, sobre “Las reglas de la lógica en la valoración de las pruebas en materia electoral”.

Otro de los artículos incluidos en esta sección es “Reflexiones sobre la interpretación de la SCJN respecto de la restricción del derecho político a votar, establecida en el artículo 38, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, elaborado por Sergio Armando Vallés Hernández; en este destaca, en el ámbito de los derechos humanos, las limitaciones de ejercer el voto. El artículo analiza la restricción del derecho político a votar para alguien sujeto a un proceso criminal, bajo la interpretación realizada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (SCJN).

Continuando con la línea del derecho al voto se cuenta con el artículo “Delitos electorales y procuración de justicia penal electoral”, diseñado por el coordinador de Asesores de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Eber Omar Betanzos Torres. El autor explica la importancia del Estado de Derecho y de la democracia, consideraciones puntuales sobre la procuración de la justicia penal electoral en México.

Por otra parte, el autor Enrique Figueroa Ávila muestra su punto de vista sobre “La justicia partidaria en el nuevo modelo de impartición de la justicia electoral”, resaltando cómo dicho modelo deberá ser asimilado por las normas internas de los partidos políticos. También, Ángel Durán Pérez y Eréndira Nohemi Ramos Vázquez exponen las reformas constitucionales y el tránsito que se vivirá hacia una democracia en “La reforma constitucional de derechos humanos como fruto del neoconstitucionalismo y como paradigma en el fortalecimiento de la democracia”.

Sobre los controles en el ejercicio electoral, cabe resaltar la posición de Rubén Enrique Becerra Rojasvértiz en “Algunas consideraciones sobre el ejercicio del control difuso” y la opinión de Javier Martín Reyes en “Un garantismo en tensión. La primera integración del TEPJF y el control jurisdiccional de la vida interna de los partidos políticos”.

Al cierre de la sección, se desarrolla como una idea general, el uso de herramientas que propicien y garanticen los procesos judiciales electorales y la democracia. Es Alfonso Ayala Sánchez en su artículo “La utilización del Test de Asociación Implícita en los procesos electorales” quien aprueba la importancia de realizar investigaciones en las preferencias electorales, igualmente, Luis Diego Brenes Villalobos prosigue con esta idea en “Judicial Politics y tribunales electorales”. Por último, Michelangelo Bovero propone una democracia efectiva en su escrito sobre “¿Elecciones sin democracia? ¿Democracia sin elecciones? Sobre las formas de la participación política”.

En la sección “Estados”, Jaime del Río Salcedo expone en su artículo “La tutela jurisdiccional del principio histórico de la separación entre el Estado y las iglesias en el contexto de los procesos electorales”, garantizando los principios constitucionales del proceso electoral. Además, el especialista en justicia electoral, Raúl Calvo Barrera en “El Tribunal Electoral de Guerrero. A veinte años de distancia”, ofrece una recapitulación de la entrada en operación de este ente.

Mariana Téllez Yáñez con “La justicia electoral en el Estado de Nuevo León desde una perspectiva ciudadana” pretende analizar al ciudadano como eje central de la democracia representativa. Y en “Interpretaciones divergentes del término partido mayoritario, por parte de autoridades electorales, para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional en el estado de Veracruz”, elaborado por la presidenta del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, Carolina Viveros García, se profundiza en las oportunidades y limitaciones de los partidos considerados mayoritarios.

La tercera sección “Documental” está compuesta por un único apartado escrito por Constancio Carrasco Daza y titulado “La integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral. Una decisión judicial para materializar la norma constitucional”, el cual versa sobre los límites de los poderes políticos (legislativo y judicial), a la luz de la problemática que tiene que ver con los mecanismos para la integración de los órganos electorales.

La sección “Entrevista” contiene un encuentro entre el investigador del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, Jorge Mena Vásquez y el doctor por la Johannes Gutenberg-Universität de Mainz, Alemania, Hans-Rudolf Horn, precisamente titulado “Conversando con Hans-Rudolf Horn”.

La reseña presenta un orden por sección temática; y en términos generales, la revista se enfoca en el análisis y estudio de los procesos judiciales electorales, las reformas judiciales electorales y reformas constitucionales de derechos humanos, así como el uso y aplicación de herramientas judiciales que garanticen la importancia de los procesos electorales, las formas de participación política y ciudadana y la aparición de la democracia como pilar.

Diego Calvo Víquez
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Revista Derecho Electoral
N.º 3, Enero–Junio 2013

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas



La Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 3, corresponde a la edición de enero – junio de 2013, es una publicación semestral y está editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Está compuesta por cuatro secciones: Artículos Doctrinales, Proceso Electoral Federal, Validez de la Elección Presidencial y Perspectivas de Reforma Electoral.

En la primera sección llamada “Artículos Doctrinales”, es posible encontrar cuatro artículos dirigidos a exponer las ideas de diferentes autores sobre los procesos electorales. El primero de estos es “La libertad de expresión en el contexto del modelo de comunicación político-electoral” del investigador César Astudillo Reyes quien estudia la reforma electoral del 2007, el modelo de comunicación político-electoral; pues algunos consideran que vulnera la libertad de expresión al prohibir la comunicación política a través de la libre contratación de *spots* electorales; y otros, que por el contrario respaldan dicha reforma; auspicia la paridad de condiciones en la competencia política.

El segundo artículo elaborado por Héctor Díaz Santana “Reflexiones sobre los delitos electorales y la FEPADE a partir de la alternancia política (2000 – 20012)”, revela el análisis, evidentemente, de los delitos electorales en México y el desempeño de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). En ese periodo la institución no pudo legitimar su ejercicio, carece de un marco legal adecuado y no posee autonomía institucional. El autor presenta algunas propuestas viables para dotar de más efectividad la procuración de la justicia electoral.

“Institucionalidad electoral y derechos políticos de las mujeres en México” de María del Pilar Hernández, doctora en Derecho, contempla el estudio institucional, inclusivo y expansivo de la tutela de los derechos subjetivos públicos por parte de las mujeres.

Dieter Nohlen en “Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos” pretende analizar la teoría de los sistemas electorales de manera sistemática en su dimensión histórica a través de aportes de varios investigadores sociales. El ensayo de María Amparo Casar está dirigido a debatir el diseño del sistema político actual como principal aquejante de la democracia, el desprestigio

de las instancias públicas y la clase política; y las faltas de acuerdo para aprobar reformas en “Los arreglos institucionales y la funcionalidad de la democracia”.

La segunda sección titulada “Proceso Electoral Federal (2012) incluye a cuatro autores que enmarcan varios aspectos de dicho proceso. “Ilícitud de las encuestas electorales” de Jorge Fernández Ruiz recopila todo un análisis acerca de la situación ocurrida en las elecciones del 2012. Expone la importancia del voto secreto, el papel de las encuestas electorales y el peso que este instrumento de medición brinda a los electores; promoviendo virtuales ganadores de campañas. Los autores Sergio García Ramírez y Mayarí Forno Oliva formulan “Las elecciones de 2012: hechos y números”, donde examinan a fondo el desarrollo del proceso electoral bajo el lente de las cifras y sus sobresalientes. “Contenido y estructura de la publicidad política televisiva en el proceso electoral federal 2012” va dirigido a estudiar el impacto de los medios masivos de comunicación como fuente de información política para la ciudadanía, señalando los pro y los contra que pueden ocasionar el debido uso de estos canales. El estudio fue realizado por Julio Juárez Gámiz y José Antonio Brambila.

“A salto de mata. Los procedimientos especiales sancionadores y el proceso electoral 2011-2012” de Marco Antonio Zavala Arredondo explora en el origen del Procedimiento Especial Sancionador (PES) como medio regulador y sancionador que garantiza el proceso electoral, delimitando sus alcances, limitaciones y sugiriendo una serie de reformas.

En la tercera sección “Validez de la Elección Presidencial”, aparecen los análisis y comentarios de cuatro investigadores quienes externan su posición en temas específicos como el financiamiento político, la transparencia de las elecciones y su validez. Por ejemplo, “La dudosa validez de la elección presidencial 2012” del Dr. en Derecho Jaime Cárdenas centra toda su tesis en el juicio de inconformidad 359/2012 en el cual una coalición denominada Movimiento Progresista impugnó la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos por considerar que violaba los principios de elecciones auténticas el 12 de julio de 2012.

En “Comentarios al análisis del TEPF al agravio de presunto financiamiento encubierto por conducto de Banco Monex S.A.”, Oswaldo Chacón Rojas investiga la relación existente entre el candidato presidencial electo Enrique Peña Nieto y el Banco Monex, para su financiamiento en la campaña política y publicitaria; este vínculo, por su poca transparencia, llevó a la celebración de un juicio. Continuando con la parte económica, el periodista Eduardo R. Huchim delibera acerca de la presencia del dinero en la política mexicana en “Gastos de Campaña 2012: la equidad rota. Discutible constitucionalidad de la elección presidencial”, considera inocultable la inequidad actual en la distribución del financiamiento público a los partidos políticos.

Salvador O. Nava Gomar examina la confianza en las instituciones y en los procedimientos electorales como elementos necesarios para la legitimidad de su resultado y del propio régimen democrático en “La transparencia en las elecciones y la comunicación judicial”.

La cuarta sección “Perspectivas de Reforma Electoral” contempla cinco estudios que incluyen diversas propuestas para la implementación de nuevas reformas que fortalezcan y actualicen

el proceso electoral. La consejera electoral del Instituto Electoral del Distrito Federal, Carla A. Humprey Jordan, incursiona en la introducción del voto electrónico y toma como base la experiencia internacional en esta materia, además, cuestiona la viabilidad de implementar este mecanismo en “Consideraciones en torno a la viabilidad de la implementación del voto electrónico México”.

“La regulación partidista en México. Pertinencia, propósitos y contenidos mínimos para una ley de partidos” de la politóloga Rosa María Mirón Lince plantea que el principal escollo para justificar la regulación de los partidos políticos se encuentra en el carácter ciudadano y voluntario que estas organizaciones tienen en las democracias; por otra parte, señala el debate sobre la regulación y los contenidos mínimos para establecer una ley reglamentaria.

Arturo Sánchez Gutiérrez y Margarita Moreno López discuten sobre los próximos cambios en el proceso electoral en “La reforma que viene: los temas a regular en materia política”.

El catedrático Pablo Santaolaya expone nuevamente la discusión del voto en el extranjero, a través de las premisas de ser considerado de carácter no universal ni necesario del derecho de sufragio de los nacionales residentes en otros países. Valora otros aspectos como el tipo de elecciones a las que se debe aplicar, las extensiones (personal, temporal, territorial) y los requisitos de inscripción en “El voto de residentes en el extranjero. Enseñanzas del derecho comparado”.

La última observación de esta sección “Combatir la enfermedad, no los síntomas: tres propuestas para atacar el costo creciente de las campañas electorales en México” corresponde al consultor Luis Carlos Ugalde y promueve la necesidad de crear una nueva reforma electoral para dar solución a la problemática estructural existente que encarece el costo de las campañas y así eliminar la inequidad electoral.

La revista culmina con una serie de reseñas bibliográficas de varios autores.

Diego Calvo Víquez
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

ANEXO

125 Aniversario
del
REGISTRO CIVIL



125 aniversario del Registro Civil: reseña gráfica



1964

EMPADRONAMIENTO AMBULANTE

1969

CÉDULAS Y FOTOGRAFÍAS



1973
CEDULACIÓN AMBULANTE
EN POCOCÍ



1973
CERTIFICACIONES



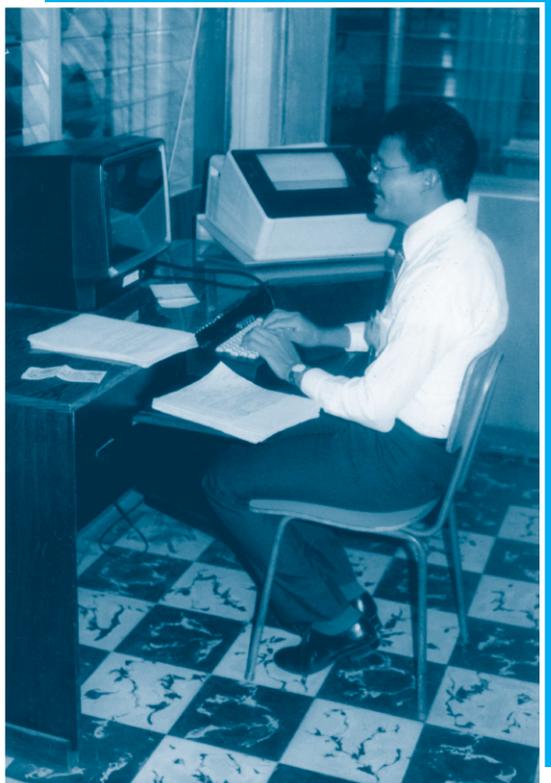
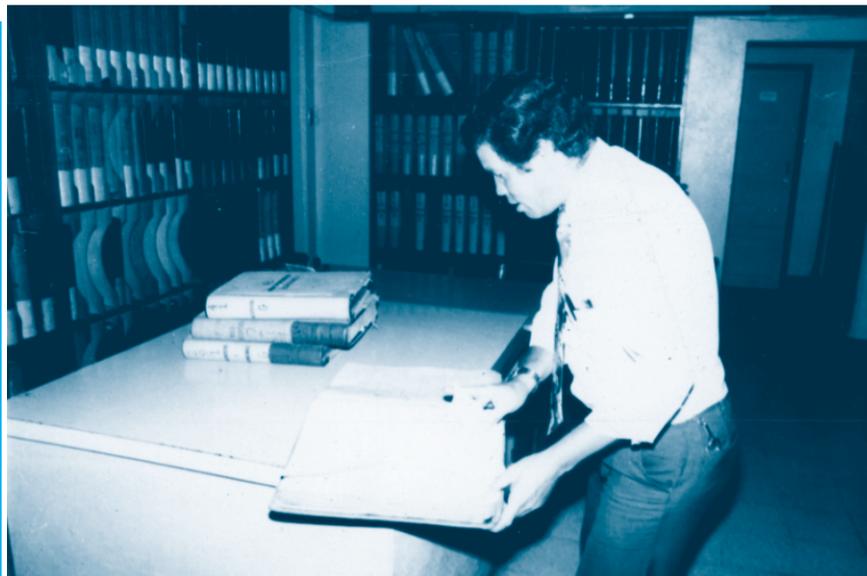
1977
MECANIZADA

1982
CEDULACIÓN
AMBULANTE





1984
TOMOS



1986
CONSTANCIAS



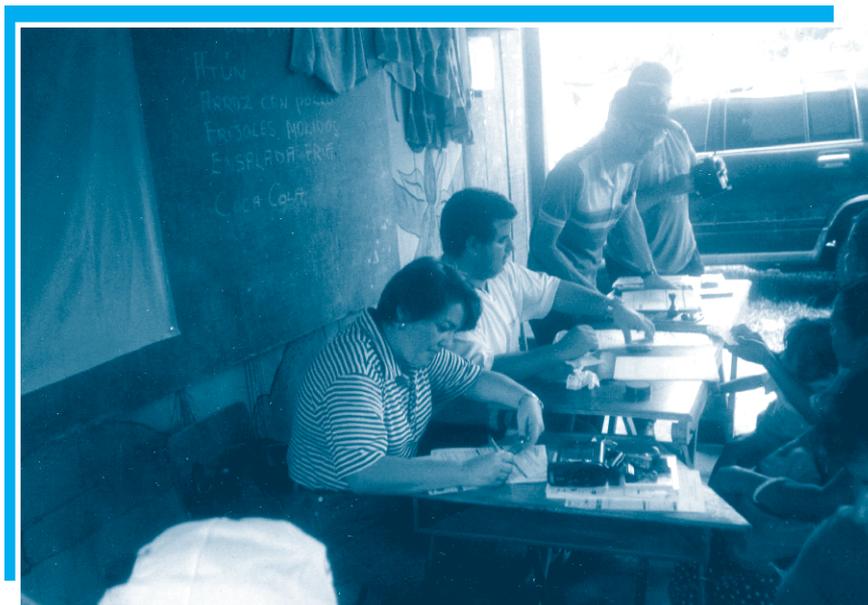
1988
OFICINA
COORDINADORA



1993
ESTUDIOS
Y RESOLUCIONES

1995

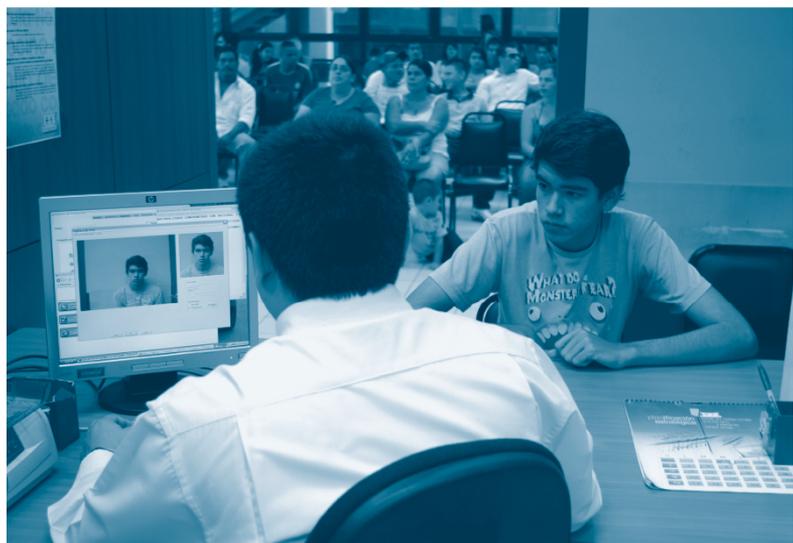
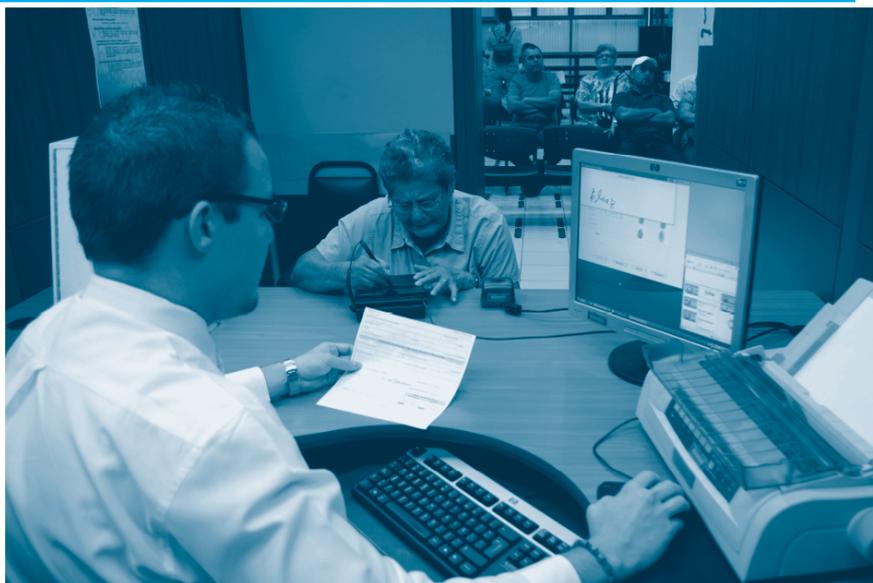
CEDULACIÓN AMBULANTE
ZONA INDÍGENA

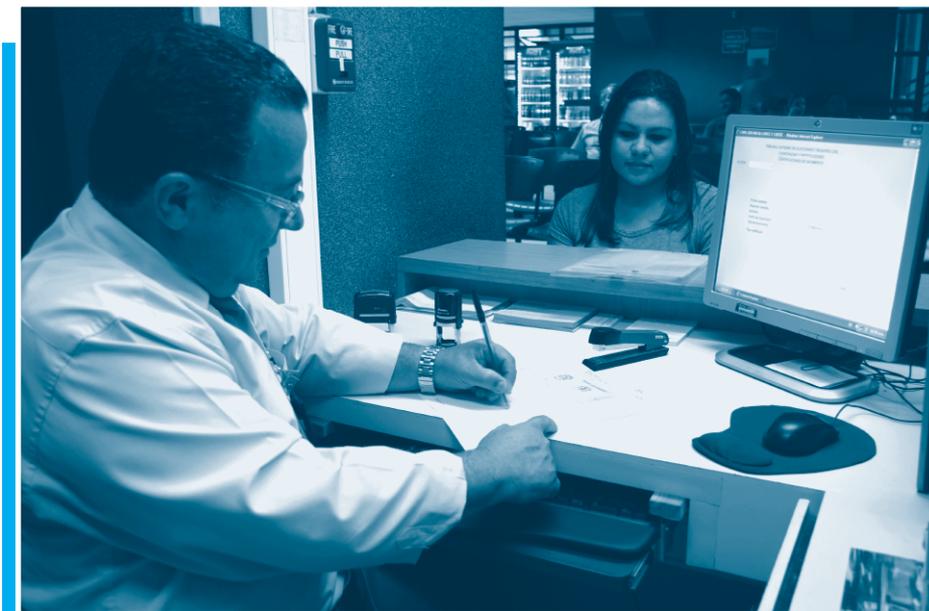
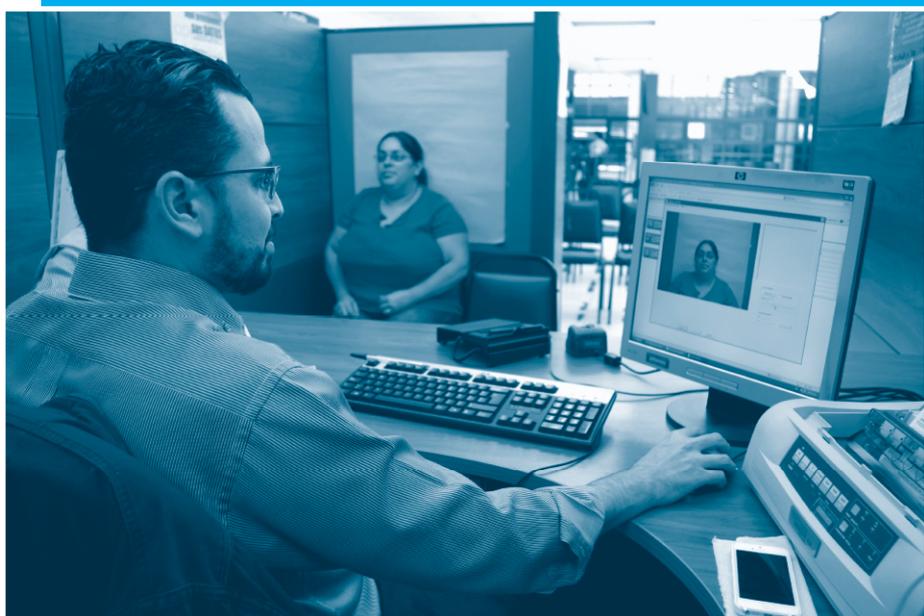


1995

SECCIÓN CEDULAR

Nuestros servicios **actuales 2013**







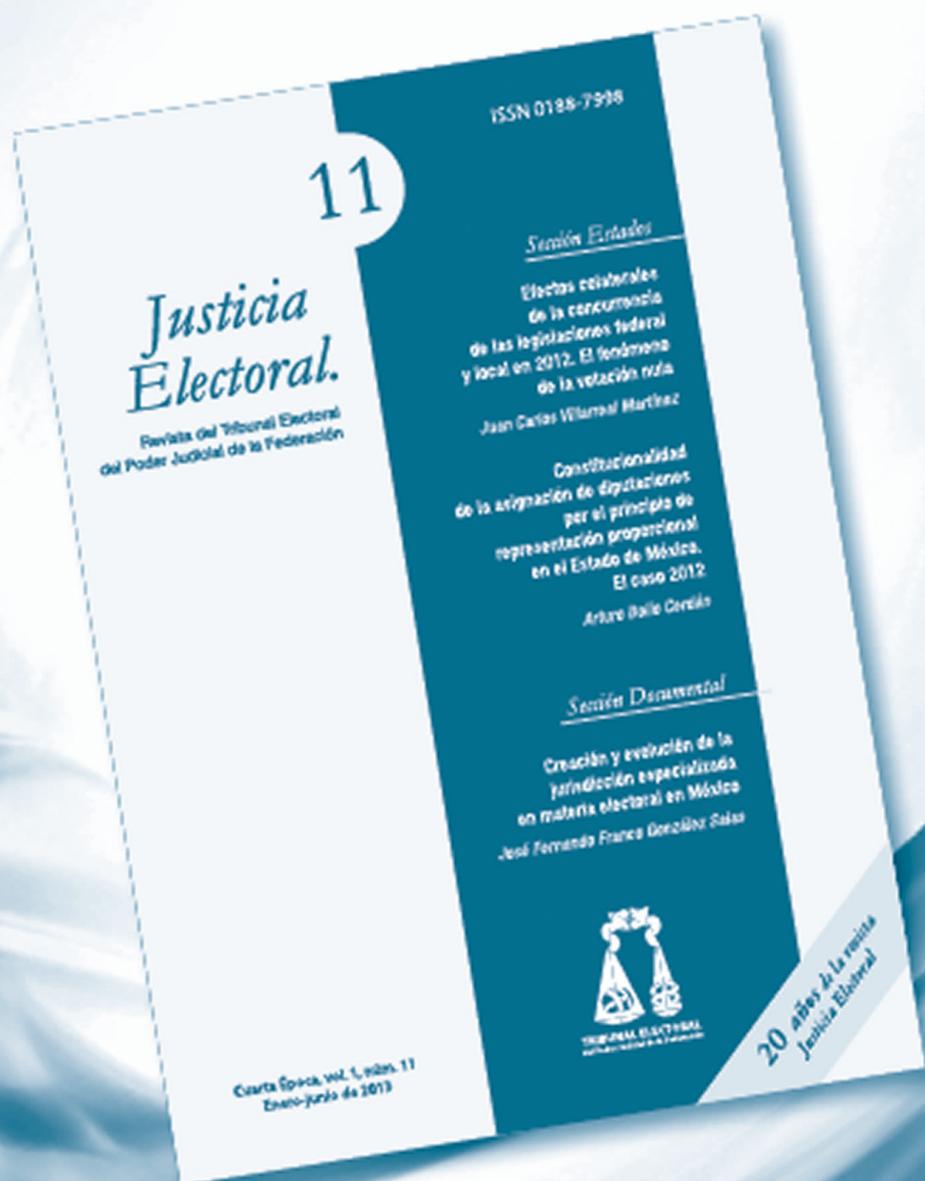


Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación
México

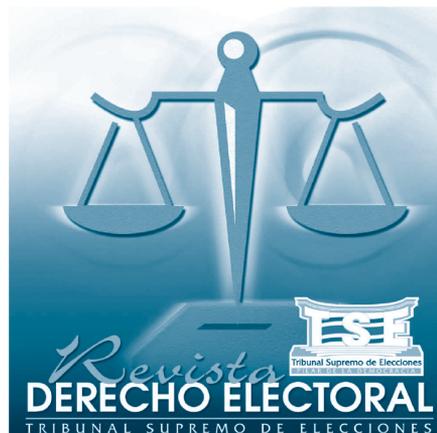
Núm. 11, primer semestre de 2013.

ISSN 0188-7998



Sumario de números anteriores

Sitio Web: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>



- N.º 1 enero 2006 ■ Democracia interna y proceso electoral
- N.º 2 julio 2006 ■ Elecciones municipales
- N.º 3 enero 2007 ■ Elecciones generales 2006
- N.º 4 julio, 2007 ■ El referéndum
- N.º 5 enero, 2008 ■ El Instituto de Formación y Estudios en Democracia
- N.º 6 julio, 2008 ■ Referéndum: experiencias en América Latina
- N.º 7 enero, 2009 ■ Democracia y género
- N.º 8 julio, 2009 ■ Democracia deliberativa
- N.º 9 enero, 2010 ■ Nuevo Código Electoral
- N.º 10 julio, 2010 ■ Rol de los organismos electorales
- N.º 11 enero, 2011 ■ Deslinde de competencias entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional
- N.º 12 julio, 2011 ■ Financiamiento de Partidos Políticos
- N.º 13 enero, 2012 ■ Perspectiva de género en la justicia electoral iberoamericana
- N.º 14 julio, 2012 ■ Formación y capacitación en Democracia en América Latina
- N.º 15 enero, 2013 ■ Voto preferente

Información, colaboraciones y canjes: Centro de Documentación-IFED (revista@tse.go.cr)

Sede Central: Calle 15, Avenidas 1 y 3, San José Costa Rica / Central Telefónica: (506) 2287-5555 / Apartado Postal: 2163-1000 San José

INSTRUCCIONES PARA AUTORES

Temas. La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, la Revista) publica trabajos preferiblemente originales de investigación y cuya temática de interés se centre en estudios sobre los fenómenos electoral y registral civil, desde perspectivas jurídicas, políticas y sociológicas.

Remisión de artículos. Los trabajos deben ser remitidos al correo electrónico revista@tse.go.cr, el autor debe garantizar que es de su autoría y que su publicación no se encuentra comprometida en exclusividad con terceros. Cualquier reclamo al respecto será responsabilidad única del autor. Los documentos remitidos deben ser preferiblemente inéditos no obstante, en caso de haber sido publicados con anterioridad en otro medio, deberá detallarse tal circunstancia. El autor acepta con el envío de su material, la publicación del trabajo en página electrónica de la revista, en formato impreso y en formato de CD.

Formato. Es requisito que se entregue una copia en formato electrónico, elaborada en Microsoft Word para Windows 95 como mínimo, que incluya el título del artículo y el nombre del autor. El archivo electrónico debe presentarse de la siguiente forma: sin dividir palabras, texto justificado, destacados en cursiva o negrita, letra tipo verdana, número 12, espacio y medio. La extensión del trabajo no deberá superar las 5000 palabras; quedará a criterio del Consejo Editorial excepcionar tal requisito.

Información general sobre el artículo y sus autores. La primera página del estudio incluirá el título, nombre del autor o autores, afiliación académica y laboral (breve currículo con los principales títulos y cargos), dirección de correo electrónico, presentación de un resumen en español no mayor a 200 palabras e indicación de palabras claves para su indexación bibliográfica.

Proceso de revisión. Se utiliza un proceso de revisión por pares de tipo "doble ciego". Este sistema consiste en que los trabajos que llegan a la Revista serán enviados a otros especialistas en la materia objeto de investigación. Estos revisores recibirán el trabajo anónimo, y una vez revisado se remitirán al equipo editorial de la Revista, quienes en función de las opiniones de los revisores, tomarán una decisión final. Los revisores son también anónimos para los investigadores que someten el trabajo. La Revista cuenta con un formulario de revisión que es enviado a los revisores, junto con el trabajo. Estos formularios tienen la función de establecer los parámetros y/o criterios que se deben seguir en la evaluación. El Consejo Editorial asume la revisión filológica de rigor. El resultado del proceso de arbitraje al que serán sometidos los artículos será comunicado a los autores, con el objetivo de, que en el caso de requerir correcciones de fondo, se proceda a la atención de las recomendaciones emitidas.

Política de acceso abierto. Esta revista provee acceso libre inmediato a su contenido bajo el principio de que hacer disponible gratuitamente la investigación al público, lo cual fomenta un mayor intercambio de conocimiento global.

Licencia Creative Commons. La Revista se encuentra licenciada bajo Creative Commons (CC) por lo que los artículos publicados quedan protegidos por las leyes nacionales de derechos de autor. Esto significa que si alguien violara los términos de la licencia bajo la cual se encuentra la obra, deberán aplicarse las sanciones definidas por la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos.

Proceso de publicación. Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de quince días desde su recepción. Los artículos y ensayos presentados serán sometidos a la revisión y aprobación del Consejo Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos. En caso de discrepancia, se decidirá por mayoría simple.

NORMAS DE EDICIÓN:

Literatura consultada: las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por el primer apellido, bajo el título de "Literatura consultada" y al final del original. Ejemplo:

LIBROS

Apellidos, Nombre. Título. Lugar de publicación: Editorial, año.

Ulate Chacón, Enrique. *Tratado breve de derecho agrario comunitario e internacional*. San José, C.R. : Colegio de Abogados, 2005

REVISTAS

Apellidos, Nombre. "Título del artículo". En: Nombre de la revista, vol.(núm.):pág.-pág., (meses, año).
Ugalde Miranda, Oscar. "Derecho de la tutela efectiva". En: *Revista de Ciencias Jurídicas*, (106):11-32, (Ene.-Abr., 2005)

REUNIONES, CONFERENCIAS, CONGRESOS

Nombre de la reunión, seminario o conferencia, número, lugar, año. Título. Lugar de publicación: Editorial, fecha de celebración, año.

Conferencia de la Asociación de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe, 18° : La Romana, República Dominicana, 2004. *National report Antigua & Barbuda*. La Romana, República Dominicana : IIDH/CAPEL, 23-26 de setiembre, 2004

JURISPRUDENCIA

Nombre de la entidad. Número hora y fecha del voto.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto 2618-E-2005 de las doce horas con treinta minutos del siete de noviembre del dos mil cinco.

SITIOS WEB

Nombre del autor. "Título del trabajo". Tomado de: (dirección de internet), fecha completa.

Aragón Reyes, Manuel. "Derecho electoral: sufragio activo y pasivo". Tomado de: (http://www.iidh.ed.cr/sill/publicaciones_Capel/Sufragio/20_Activo/20_y/20_pasivo.htm), 23 de noviembre del 2005.

Notas al pie de página: todas las notas irán al pie de página, numeradas mediante caracteres arábigos de una letra. No se incluirán referencias completas, sino solamente su forma abreviada. Ejemplo: Aragón Reyes (2005, pág. 3).

Citas: las citas deben ir en letra cursiva. Si exceden de tres líneas irán separadas del cuerpo principal del texto, sangradas y a espacio sencillo.

Reseña de libros. Se agradecen las sugerencias sobre libros para su reseña o reseña.

Advertencia. Cualquier incumplimiento de estas normas será motivo para rechazar el original remitido.

MISIÓN

Organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.
www.tse.go.cr