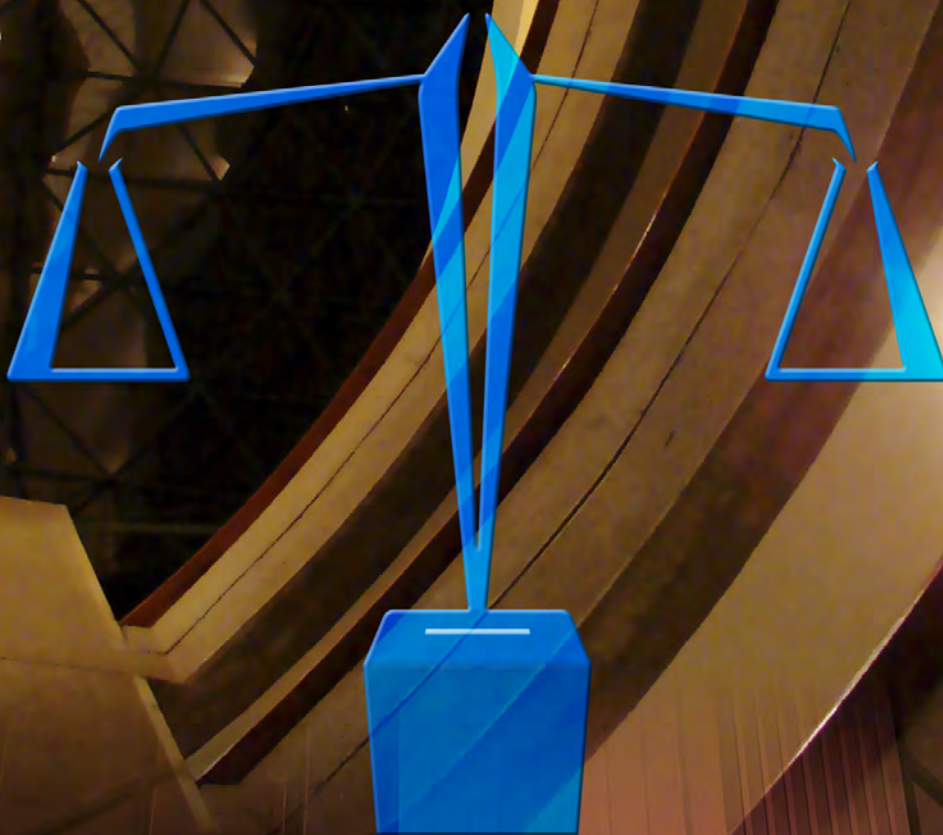


R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE **2015**
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 20
ISSN 1659-2808



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

Máster Andrei Cambronero Torres

Máster Ana Mariela Castro Ávila

Máster Iván Gerardo Mora Barahona.

Máster Juan Luis Rivera Sánchez

CORRECCIÓN DE ESTILO

Johanna Barrientos Fallas

TRADUCTORA

Evelyn Aguilar Murillo

DISEÑO

Alex González González

DIAGRAMACIÓN

Ofiprinte Comercial M.B.S.A.

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

Pág. 1

Sistemas electorales y justicia electoral a debate
(Electoral systems and electoral justice up for debate)
Dieter Nohlen

Pág. 5

Las instituciones de la democracia directa
(Institutions of direct democracy)
Daniel Zovatto Garetto

Pág. 25

Los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral
(Effects of political communication on electoral behavior)
Ismael Crespo y Cristina Moreno

Pág. 59

Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos
(International duties in electoral issues. An approach from the inter-American system of human rights)
José Thompson Jiménez

Pág. 79

Financiamiento de los Partidos Políticos desde una perspectiva de género

(Funding of political parties from a gender perspective)

Delia Matilde Ferreira Rubio

Pág. 93

Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú

(Failed action: Electoral reform in Peru)

Fernando Tuesta Soldevilla

Pág. 103

¿De la alegría a la decepción?

(From joy to disappointment?)

Constantino Urcuyo

Pág. 123

La reforma política que Costa Rica necesita: La propuesta de Poder ciudadano ¡ya!

(The political reform Costa Rican needs: The proposal from Citizen Power Now!)

Abril Gordienko López

Pág. 141

Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social re-constitutivo

(The problems of political representation and political parties in Costa Rica:

opportunity for a social, re-constitutional dialogue)

Rotsay Rosales-Valladares

Pág. 169

La organización partidaria importa: Una aproximación a los partidos políticos costarricenses

(Party organization matters: An approach to Costa Rican political parties)

Steffan Gómez Campos

Pág. 195

Jóvenes y democracia: comportamiento electoral y actitudes políticas en Costa Rica

(Youth and democracy: electoral behavior and political attitudes in Costa Rica)

Ilka Treminio y Adrián Pignataro

Pág. 217

Elecciones municipales de 2016: Una lectura más allá de las urnas

(2016 Municipal Elections: A reading beyond ballot boxes)

Sergio Araya Alvarado

Pág. 241

PRESENTACIÓN

Todavía a inicios de la década anterior, los estudios sobre derecho electoral costarricense eran escasos y aislados, a pesar de la reconocida solvencia de la administración electoral costarricense desde la segunda mitad del siglo XX y de su fundamental aporte a la legitimidad del entramado institucional democrático. En términos más generales, los estudios electorales desde las ciencias sociales y la historia, entre otras especialidades, carecían de un espacio académico propio.

Por esa razón, hace diez años el Tribunal Supremo de Elecciones decidió crear la *Revista Derecho Electoral*, que hoy llega a su número 20, correspondiente al segundo semestre de 2015. Los doce artículos que componen este número conmemorativo, se suman a un total de doscientas veintiocho investigaciones publicadas desde la primera edición, que representa un aporte teórico y doctrinario significativo para el estudio de la materia electoral.

A fin de facilitar la navegación, a partir de este número se ofrece un catálogo de autor y otro de materia, que permite la ágil consulta de todos los artículos publicados, con el correspondiente hipervínculo para su acceso directo. De esa manera, estudiantes, investigadores y ciudadanía en general pueden acceder por Internet, gratuitamente, y desde cualquier parte del mundo, al acervo compuesto por un total de veinticuatro artículos de la sección “Autores Invitados”, cincuenta y dos artículos de la sección “Aportes desde el TSE”, sesenta y cuatro artículos de la sección “Colaboraciones Externas” y setenta y seis artículos en la “Sección Especial”, todos en su momento evaluados y aprobados por el Consejo Editorial de la Revista, en aplicación de estrictos estándares de calidad.

La pertinencia y diversidad de temáticas tratadas en esos artículos queda bien representada en la “Sección Especial”, que se ha dedicado a aspectos tan variados como el análisis de elecciones

generales, el régimen de las elecciones municipales, los mecanismos de democracia directa y el referéndum, la formación y capacitación en democracia desde los organismos electorales en América Latina, la participación política de las mujeres, la aplicación de la paridad y la alternancia, la perspectiva de género en la justicia electoral iberoamericana, el análisis del nuevo Código Electoral, el deslinde de competencias entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional, la democracia interna en los partidos políticos, el financiamiento partidario, el voto preferente, las franjas electorales y las perspectivas sobre la democracia electoral en América Central y República Dominicana.

Al llegar a veinte números publicados, la Dirección estima que la *Revista Derecho Electoral* ha entrado en una etapa de madurez que comporta nuevos desafíos. Toda esa producción publicada abre espacios de análisis insospechados hasta hace poco tiempo, plantea la necesidad de incorporar nuevas metodologías y convoca al estudio de los temas electorales desde nuevas disciplinas. Asimismo, el carácter dinámico de la vida política obliga a una cuidadosa selección de temas que propicien un estudio pertinente de la actualidad.

La *Revista Derecho Electoral* número 20 tiene un carácter conmemorativo, por lo que se aparta de su formato tradicional para reunir, por invitación del Consejo Editorial, a algunos de los nombres más reconocidos en el ámbito de los estudios electorales tanto a nivel nacional como internacional. El primer artículo, escrito por el prestigioso comparatista alemán Dieter Nohlen, profesor emérito de la Universidad de Heidelberg, se intitula *“Sistemas electorales y justicia electoral a debate”*. El connotado autor argentino Daniel Zovatto Garetto, representante del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) para América Latina, aporta un estudio sobre *“Las instituciones de la democracia directa”*. Por su parte, los profesores Ismael Crespo Martínez y Cristina Moreno Martínez, del Instituto Universitario Ortega y Gasset de Madrid, analizan *“Los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral”*.

Además, el costarricense José Thompson Jiménez, Director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, reflexiona sobre *“Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos”*. La profesora argentina Delia Matilde Ferreira Rubio, consultora internacional sobre temas de cultura democrática, ética pública y género, aporta un estudio sobre *“Financiamiento de los Partidos Políticos desde una perspectiva de género”*. Por su parte, el peruano Fernando Tuesta

Soldevilla, reconocido académico y expresidente de la ONPE, escribe sobre *“Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)”*.

La revista la completan artículos de connotados investigadores costarricenses. Con visiones críticas y propositivas sobre la realidad política actual; Constantino Urcuyo Fournier, Director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA), escribe *“¿De la alegría a la decepción?”*, mientras Abril Gordienko López, política y docente universitaria, reflexiona sobre *“La reforma política que Costa Rica necesita: La propuesta de Poder Ciudadano ¡ya!”*.

Con análisis centrados en los partidos políticos costarricenses, Rotsay Rosales Valladares, estasiólogo y profesor de la Universidad de Costa Rica, escribe sobre los *“Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: oportunidad para un diálogo social re-constitutivo”*, y Steffan Gómez Campos, investigador del Programa Estado de la Nación, se refiere a *“La organización partidaria importa: Una aproximación a los partidos políticos costarricenses”*.

Finalmente, con estudios insertos en temas de participación democrática, Ilka Treminio Sánchez y Adrián Pignataro López, profesores de la Universidad de Costa Rica, suscriben el artículo *“Jóvenes y democracia: comportamiento electoral y actitudes políticas en Costa Rica”*, y Sergio Araya Alvarado, analista político y funcionario de la Fundación Konrad Adenauer, aporta sus reflexiones sobre *“Elecciones municipales de 2016: Una lectura más allá de las urnas”*.

Con ocasión de este número conmemorativo, el Tribunal Supremo de Elecciones confirma su compromiso de dar continuidad a sus aportes para el estudio científico sobre democracia y elecciones desde perspectivas interdisciplinarias. La *Revista Derecho Electoral*, como publicación electrónica, constituye un medio idóneo para sistematizar y divulgar el conocimiento de académicos, especialistas y funcionarios electorales a nivel nacional e internacional. Está indexada en *Dialnet* y en *Latindex*, a la vez que asume la filosofía *Open Access*, por lo que sus contenidos están disponibles en Internet en formato accesible y gratuito.

San José, 30 de julio de 2015

La Dirección

Sistemas electorales y justicia electoral a debate*

Dieter Nohlen**

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 6 de abril de 2015.



Revisión, corrección y aprobación: 19 de junio 2015.

Resumen: Despliega conceptos y planteamientos en torno a los sistemas electorales y la justicia electoral. El autor inicia con una descripción estricta de los sistemas electorales para orientar, en una segunda parte, un debate sobre la justicia electoral, que marca dos tendencias: la judicialización de la política y la politización de la administración y la jurisdicción electoral. Concluye que el desarrollo de la justicia electoral en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible sólo con referencia al contexto sociocultural y político de la región.

Palabras clave: Sistemas electorales / Diseño de sistemas electorales / Justicia electoral / Jurisdicción electoral / Administración electoral / Políticos / Corrupción política / Injerencia / Juez electoral.

Abstract: It presents concepts and approaches concerning electoral systems and electoral justice. The author begins with a detailed description of the electoral systems to continue, in the second part, with a debate on electoral justice, which marks two trends: the judicialization of politics and the politicization of the administration and electoral jurisdiction. It concludes that the development of electoral justice in Latin America, in its multiple dimensions, is comprehensible only with reference to the sociocultural and political context of the region.

Key Words: Electoral systems / Design of electoral systems / Electoral justice / Electoral jurisdiction / Electoral administration / Politicians / Inherence / Electoral judge.

* Versión revisada y ampliada de la conferencia magistral, II Congreso Peruano de Estudios Electorales, Jurado Nacional de Elecciones, Lima, 28 de noviembre de 2014.

** Alemán, politólogo, correo Dieter.Nohlen@urz.uni-heidelberg. Profesor titular emérito de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Estudió ciencia política, historia y literatura francesa en las universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Se doctoró en 1967 por la Universidad de Heidelberg con una tesis sobre "El Parlamentarismo español del siglo XIX", presentó su tesis a cátedra en 1973 en la Universidad de Tübinga, titulada "Chile – El experimento socialista". Profesor titular de la Universidad de Heidelberg desde 1974, ha sido director y subdirector de su Instituto de Ciencia Política así como decano y vicedecano de su Facultad de Historia y Filosofía. Fue galardonado con el Premio Max Planck de Investigación, la mención Outstanding academic book of the year en Estados Unidos, el Premio de Investigación sobre España y América Latina de la Universidad de Augsburgo, el Diploma honoris causa de Administración Electoral de la Universidad Panthéon Paris II, la medalla de honor de la Universidad de Heidelberg. Fue declarado Profesor Honorario de la Universidad Andina Simón Bolívar, sede Ecuador, Doctor honoris causa por la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad de Buenos Aires, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, y la Universidad Inca Garcilaso de la Vera, Lima.

1. Introducción

En este ensayo, quisiera exponer algunas consideraciones respecto a conceptos y planteamientos que llenan este ámbito de la ciencia política que describe el título. Quisiera referirme no solo a la teoría que se encuentra en los libros, sino reproducir mi experiencia, acumulada durante estudios y observaciones -a veces participativas- que cubren ahora más de cincuenta años, teniendo presente la tesis de que no hay nada que pueda sustituir a la experiencia¹. En el marco de la preparación de la edición de mis obras completas, detecté que era el año 1969 cuando publiqué mi primer artículo en materia electoral con el título: *Fundamentos de sistemática electoral para la futura jurisdicción electoral*². Este mi primer escrito sobre la materia englobaba, entonces, los ámbitos que trataré en adelante: sistemas electorales y justicia electoral.

En la primera parte de mi exposición enfocaré a los sistemas electorales en su sentido estricto de forma sistemática e incluyendo casi todo lo relacionado con ellos, resumiendo mis propios planteamientos, a veces en contraste con teorías y enfoques distintos. Sobran las controversias, lo que es indicativo para el estado de la investigación sobre sistemas electorales y sus efectos³. En la segunda parte, me referiré a la justicia electoral, enfocando diversos ítems que merecen entrar en debate, especialmente tendencias hacia la judicialización de la política y la politización de la administración y la jurisdicción electoral.

2. Sistemas electorales: conceptos y alcances

Las controversias sobre sistemas electorales empiezan con el concepto de sistema electoral. Esta institución define el cómo los electores expresan sus preferencias políticas, o sea cómo se vota y cómo los votos se convierten en escaños o en puestos de poder. El sistema electoral constituye las reglas que gobiernan este proceso de conversión⁴. En América Latina, sin embargo, a menudo se aplica un concepto más amplio de sistema electoral, que incluye la estructura institucional de todo el proceso electoral, desde el registro de electores hasta el contencioso electoral, estudio que hemos realizado en el “Tratado de derecho electoral comparado de América Latina” sin abandonar el sentido estricto del concepto⁵. ¿Por qué insisto en estos detalles conceptuales? Es muy importante aclarar qué se entiende por qué noción. En el caso de una definición amplia de sistema electoral, el concepto sirve para resumir en sí un sinnúmero de fenómenos, quedando

¹ Sobre la importancia de la experiencia en el ámbito del pensar ver sobre todo la obra de Hannah Arendt, enfoque puesto de relieve por parte de Claudia Althaus en su estudio sobre Arendt con el título *Erfahrung denken* (Pensar la experiencia). Gotinga: Vandenhoeck & Ruprecht, 2000.

² La fuente precisa en alemán: Dieter Nohlen. *Wahl-systematische Grundlagen künftiger Wahlrechtsprechung*. En: *Der Wähler*, 22, 1969, pp. 2-7.

³ Ver últimamente mi ensayo *Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos*, ver nota 4, pp. 9-39.

⁴ Este concepto estrecho excluye el tamaño del parlamento que se elige, elemento integrado, sin embargo, por Arend Lijphart en su definición de sistema electoral. Ver su significativo estudio *Electoral systems and party systems*. Oxford: Oxford University Press, 1994. La inclusión se debe a su metodología estadística que promueve estrategias conceptuales en aumento de variables medibles. Los conceptos en ciencias sociales no son esencialistas. Está bien que Lijphart favorezca uno que le sea más útil para su programa de investigación. El problema es que otros investigadores no se dan cuenta de la razón del juego conceptual y adoptan el novedoso concepto sin compartir la metodología que lo justifica.

⁵ Ver Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thomson (Eds.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 2007.

discrecional su contenido exacto. No obstante, el análisis y la comprensión necesitan de precisión conceptual. En el análisis causal, por ejemplo, si no se especifica bien la variable independiente y se reducen sus posibles dimensiones, no se pueden determinar causalidades, no se genera comprensión. En la comparación, si no se precisa conceptualmente bien lo que se compara, por ejemplo al no respetar la categoría o el nivel de lo observado que entra en comparación, esta se vuelve asimétrica y no sirve como aporte al análisis causal y tampoco promueve la comprensión⁶.

En debate está también el alcance de los sistemas electorales. La relación principal se establece con los partidos políticos, especialmente con el sistema de partidos políticos. Se puede decir que esta relación es el primordial planteamiento en ciencia política, la relación causal más estudiada. Conviene distinguir entre este y otros alcances atribuidos al sistema electoral.

El primer hipotético alcance consiste en hacer depender del sistema electoral el destino de la democracia, su consolidación o su derrumbe.

Es un planteamiento tradicional, menos frecuente hoy en el ámbito de la ciencia política⁷, pero sobrevive en el discurso político de reforma electoral. Recién leí un artículo de un sociólogo que formuló, referido a España, “Una teoría de la clase política española”, señalando su carácter de “élites extractivas” para explicar el desarrollo político algo defectuoso de este país, y como remedio enseñaba cambiar el sistema electoral⁸. Sobrestima de lejos el efecto que el sistema electoral pueda ejercer sobre la democracia en cuanto a su funcionamiento y a sus resultados, y el cambio que podría producir una reforma del sistema.

El segundo hipotético alcance del sistema electoral y el más interesante hoy consiste en su supuesta incidencia en el modelo de democracia que prosigue o determina un sistema político, percibida en términos de la alternativa entre democracia de competencia y democracia consociativa. Es un planteamiento que en el gobierno comparado ha sustituido otras alternativas en la clasificación de distintos tipos de democracia. Se sostiene que la representación por mayoría es parte definitoria del modelo de democracia de competencia, mientras que la representación proporcional lo es para la democracia de consenso⁹. Sin embargo, esta relación del sistema electoral con el modelo de democracia no es lineal. Interviene la estructura del sistema de partidos, es decir, el grado de su fragmentación, el grado de polarización y la cultura política, por ejemplo, si existe una cultura

⁶ No diferenciar entre el sentido estricto y el amplio del concepto de sistema electoral puede llevar a no entender y aplicar mal mi doctrina, como correctamente observa José Reynoso al referirse al ejemplo de utilizar mis criterios para evaluar a los sistemas electorales en sentido estricto (representación, concentración, participación, sencillez y legitimidad, véase más adelante) y trasladarlos sin mayor precisión al sentido amplio del concepto, es decir a la organización y jurisdicción electoral. Ver José Reynoso. Perfil científico de Dieter Nohlen. En: Dieter Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*. Tres conferencias, México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2015. En el mismo escrito, Reynoso recuerda “una mesa de discusión llevada a cabo en un Congreso Mundial de Derecho Constitucional celebrado en México, en el que el tema era el sistema electoral. Mientras que las contribuciones presentadas por los participantes de los países europeos o asiáticos se referían al sistema electoral en sentido estricto, las participaciones latinoamericanas se referían a diversos temas relacionados con las elecciones en general. Evidentemente el debate se tornaba asimétrico y poco favorable para una discusión científica sobre la materia”.

⁷ Contra la corriente argumentan, por ejemplo, Bernard Owen y María Rodríguez-McKey. *Proportional Western Europe. The Failure of governance*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013.

⁸ EL PAÍS, 10 de septiembre de 2012.

⁹ Ver Arend Lijphart. *Patterns of democracy*. 2.ª ed. Londres, New Haven: Yale University Press, 1999, segunda edición 2012.

coalicional, de pactos, o una cultura amigo-enemigo y de orden hegemonal¹⁰. Mi conclusión como institucionalista es que el sistema electoral cuenta, pero no tanto.

Ya mis primeros dos puntos de reflexión sobre el concepto y el alcance de los sistemas electorales dan por entender algo de mi postura epistemológica. Soy institucionalista, pero de una orientación comparatista que por su parte da mucha importancia a los conceptos y al contexto¹¹. Muchos de mis trabajos, no solo estos sobre sistemas electorales, sino también sobre presidencialismo y parlamentarismo¹², o recién sobre el principio mayoritario y su incidencia en el desarrollo de la democracia en América Latina¹³ dan cuenta de mi postura que se enfrenta con la ciencia política de moda, de medir sin conceptualizar bien y sin contextualizar.

2.1. Clasificación de los sistemas electorales

Otro frente de controversia es la clasificación de los sistemas electorales. Hay que saber clasificar, o sea, no solo describir bien los diferentes sistemas electorales -que a menudo no se logra por falta de un conocimiento sistemático de la materia, lo que se expresa por ejemplo en la omisión de sus elementos claves en intentos de su descripción o análisis- sino de ordenarlos según tipos y subtipos. La adecuada clasificación es irrenunciable para enunciados generales de contenido causal, es decir, para adscribir a tipos de sistemas determinados efectos políticos como lo hizo Maurice Duverger en su clásico estudio sobre los partidos políticos¹⁴. Clasificar bien se ha complicado por el desarrollo de nuevos sistemas electorales que supuestamente no encajan en las categorías tradicionales, o sea, no parecen ser ni sistemas de mayoría ni sistemas proporcionales, y son incluidos en el tercer grupo de los mal llamados sistemas mixtos. Sobran los casos de clasificación controvertida.

Un ejemplo paradigmático al respecto es el sistema electoral alemán, citado en cualquier debate de reforma electoral como posible modelo en el que orientarse. Los alemanes lo clasifican como sistema proporcional personalizado, es decir, como de representación proporcional; el mundo anglosajón, como sistema mixto. Conforme con la clasificación se supone un cierto tipo de efecto que ejerce el sistema: con definirlo proporcional se espera un cierto grado de proporcionalidad

¹⁰ Ver mi pequeño estudio sobre sistemas electorales y gobiernos de coalición en Dieter Nohlen. *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: Tecnos, 2015, pp. 97-106.

¹¹ Así lo han reconocido mis alumnos, entre ellos Mario Fernández Baeza, *Ciencia política y política: sobre la persona y obra de Dieter Nohlen*, en: *Revista de Ciencia Política*, 2005, 25, pp. 261-270; Richard Ortiz Ortiz, *Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen*. En: Dieter Nohlen. *Ciencia política y democracia en su contexto*. Edición e introducción de Richard Ortiz Ortiz. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2010, pp. 1-21; José Reynoso. Perfil científico de Dieter Nohlen. En: Dieter Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*, ver nota 7; y Claudia Zilla. Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen. En: José Ramón López Rubí Calderon (Ed.). *Política y Ciencia en Dieter Nohlen*. México: Puebla, 2007, pp. 59-73.

¹² Ver Dieter Nohlen. *Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina*. En: *Revista de Estudios Políticos*, 74, 1991, pp. 43-54. Dieter Nohlen. *Presidencialismo vs. parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos*. En: *Revista de Estudios Políticos*, 99, 1998, pp. 161-173.

¹³ Ver Dieter Nohlen. *Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, 2014. Ver también Dieter Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*, ver nota 7.

¹⁴ Maurice Duverger. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957.

en la relación entre votos y escaños y efecto fragmentador del sistema de partidos; de definirlo mixto, cierto efecto desproporcional y de concentración en el sistema de partidos. De hecho, el sistema electoral alemán es de tipo proporcional que por un lado produce un alto grado de proporcionalidad entre votos y escaños; por el otro, respecto al efecto de concentración y fragmentación mencionado, se asocia con mayor concentración o mayor fragmentación del sistema de partidos al nivel de la representación parlamentaria según el propio desarrollo del sistema de partidos a nivel del electorado¹⁵.

Para llegar a esta clasificación, conviene indagar un poco la sistemática electoral y subrayar que interesa diferenciar entre principios de representación y reglas de decisión. Los principios de representación se refieren a la imagen que los sistemas electorales persiguen en relación a la composición partidaria de una asamblea representativa, mayoritaria o proporcional. Esta dicotomía es la inquebrantable base de la sistemática electoral¹⁶, aunque permite, en su carácter de principios, adaptaciones a requisitos funcionales. Las reglas de decisión se refieren a los medios o elementos técnicos para producir decisiones o ganadores que también pueden ser diferenciados en mayoritarios y proporcionales, pero en la práctica se expanden hacia una mayor cantidad de fórmulas electorales; por ejemplo, en el ámbito mayoritario hay que distinguir entre las fórmulas de mayoría absoluta y relativa; en el ámbito proporcional, entre muchas fórmulas matemáticas de cómo convertir votos en escaños. A diferencia de los principios de representación de carácter adaptable, las reglas de decisión, una vez acordadas, tienen que ser aplicadas sin más. En el caso alemán, se ha introducido en un sistema de representación proporcional la regla decisoria de la mayoría relativa para determinar en circunscripciones uninominales la mitad de los miembros de la Dieta Federal, sin que la aplicación de esta regla intervenga con fuerza en la distribución proporcional de los escaños a nivel nacional. Para la correcta clasificación, conviene tomar en cuenta también la jurisdicción del Tribunal Constitucional Federal al respecto. Este tribunal defiende la tesis de que el sistema de representación proporcional vigente no solo tiene que garantizar la igualdad del valor numérico de los votos, sino también la igualdad de logro de ellos, es decir, que cada voto debe tener el mismo peso en la conformación partidista del parlamento¹⁷. Hace poco, el Tribunal Constitucional Federal prácticamente ha obligado al parlamento a legislar una reforma de completa compensación proporcional de los escaños elegidos por mayoría relativa en el sistema de dos votos. Su ideal es la representación proporcional pura¹⁸.

¹⁵ Ver Dieter Nohlen, *Wahlrecht und Parteiensystem* (Sistema electoral y sistema de partidos políticos). 7.ª ed. revisada y actualizada. Opladen: Barbara Budrich, 2014.

¹⁶ Para una fundamentación detallada de este esquema de clasificación ver Nohlen, Dieter. Two principles of representation. En: Arend Lijphart y Bernard Grofman (Eds.). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger, 1984, pp. 83-90. Esta postura clasificatoria ha sido defendida en América Latina recientemente por Virgilio A. Da Silva. A Continuum of Electoral Systems? (Or, Why Law and Legislation Need Typologies). En: *The Theory and Practice of Legislation*, 1(2):227-253, 2013.

¹⁷ Ver Dieter Nohlen. Wahlsysteme als Rechtsfrage. Die Politik des Sonderwegs (sistemas electorales como cuestión de derecho. La política del camino propio). En: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 62, 2014, pp. 11-32; Hans Peter Bull. Erfolgswertgleichheit- eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht (Igualdad del valor de logro-una construcción errada en el derecho electoral alemán). En: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 129(19):1213-1217, 2014.

¹⁸ Ver Dieter Nohlen. *Gramática de los sistemas electorales*, ver nota 11.

La controversia sobre la clasificación del sistema electoral alemán se mantiene sobre todo con la ciencia política del mundo anglosajón que casi no tiene en cuenta la ciencia política alemana, en la medida que los alemanes escriben en su idioma (los colegas anglosajones sostienen incluso que el sistema alemán es poco estudiado), y más seriamente, porque no dejan de practicar la distinción entre principios de representación y reglas de decisión de forma incompleta y asimétrica. Definen la representación por mayoría mediante la regla de decisión -gana quien recibe la mayoría de votos- y la representación proporcional mediante el efecto que este sistema electoral ejerce sobre la composición partidista del parlamento¹⁹. Mi planteamiento es que hay que definir los sistemas electorales de forma simétrica, y Giovanni Sartori me ha seguido en esto²⁰. Sin embargo, nosotros discrepamos respecto al criterio determinante. Para conseguir la simetría conceptual, se pueden aplicar ambos criterios. Lo controvertido es precisar cuál de ellos será determinante. Mientras que yo sostengo el principio de representación como criterio clave; Sartori aplica el criterio de decisión. Es decir, mientras que favorezco los objetivos de la representación, o sea, representación por mayoría o representación proporcional; Sartori se decide por los medios, por ejemplo, por la alternativa entre circunscripción uninominal versus plurinominal, o voto uninominal versus voto plurinominal²¹. Fundamento mi opción en el criterio de la relevancia. Sostengo que los objetivos de la representación son más importantes que los medios, dado que los principios de mayoría y proporcionalidad apuntan hacia la composición política del parlamento. Con esta opción también se hace justicia al hecho de que desde la invención de la representación proporcional como regla decisoria en el curso de la Ilustración Francesa y como principio de representación durante la Revolución Francesa -entendido desde entonces como imagen-espejo al reflejar el voto del electorado que debía respetarse fielmente en la *Assemblée Nationale*-, ambos principios de representación, la representación por mayoría y la representación proporcional, estuvieron en el centro mismo del debate político sobre el sistema electoral. Y lo siguen estando hoy²².

Esto me lleva a dedicarme ahora a los tipos de sistemas electorales para elegir una asamblea representativa. Para Duverger²³ eran tres: en el área de representación por mayoría, el sistema de mayoría relativa y el sistema de mayoría absoluta o de dos vueltas, en el área de la representación proporcional no diferenciaba. En relación a estos tres tipos de sistemas electorales, formuló sus “leyes sociológicas” tan citadas, tan criticadas y a veces confirmadas. Es a nivel de los tipos que se generalizan los efectos de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos, su concentración

¹⁹ Ver entre otros Michael Gallagher y Paul Mitchell (Eds.). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

²⁰ Ver Giovanni Sartori. *Comparative constitutional engineering. An inquiry into structures, Incentives, and Outcomes*. Houndmills: McMillan, 1994.

²¹ Así, definiendo simétricamente con base en los medios, Sartori dice textualmente: “Un sistema electoral es mayoritario si la votación tiene lugar en circunscripciones (por lo general, uninominales) donde el ganador se lo lleva todo, o también conocido como sistema de mayoría relativa (*first-past-the-post*). Por el contrario, cualquier sistema electoral en el que la votación se produce sobre la base de dos o más ganadores elegidos mediante los ‘votos más altos’, se trata de un sistema proporcional” Giovanni Sartori. *Comparative Constitutional Engineering*, ver nota 21, p. 4.

²² Otra diferencia con Sartori consiste en que el colega italiano mantiene la categoría de los sistemas electorales mixtos, incluso ve en el sistema segmentado, como lo practica México, el verdadero sistema mixto. Giovanni Sartori. *Comparative Constitutional Engineering*, ver nota 21, p.5.

²³ Duverger, Maurice. *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1957, p. 232.

y su fragmentación. Como ya se ha dicho, hoy en día hay que diferenciar entre una mayor cantidad de tipos, o sea, no basta abrir una nueva clase de nombre “sistemas mixtos”, pues los sistemas que se incluyen en este rubro se distinguen en cuanto a sus efectos a veces más entre ellos mismos que de los tipos clásicos con los que trabajaba Duverger²⁴. Sin embargo, para esta necesaria diferenciación sirve también la distinción entre principios de representación y reglas de decisión, porque los nuevos sistemas -que yo llamo combinados- combinan a menudo elementos que son en un principio contradictorios, por ejemplo el voto uninominal, típico mayoritario en el ámbito de los principios de decisión, con la representación proporcional como principio de representación.

Un buen ejemplo lo constituye el italiano de 1992 (tres cuartos de diputados uninominales; un cuarto, plurinominales y de función compensatoria), con la entonces alta presencia del elemento mayoritario uninominal que llevaba a algunos politólogos a clasificar este sistema como representación por mayoría, hasta que se comprobó que producía resultados proporcionales. Más allá del sistema alemán, al que ya hemos mencionado, hay que nombrar el tipo segmentado que se aplica en México como bien representativo para estos nuevos tipos combinados de sistemas electorales.

Esa labor de abstracción clasificatoria, siempre muy cerca de la empiria, es muy importante también en el campo de las reformas electorales. Pues en el ámbito de los sistemas electorales, la observación empírica afirma que hay muchas reformas electorales en el mundo, pero pocas que atañan el tipo de sistema electoral vigente. Si no nos damos cuenta del nivel de abstracción de nuestras afirmaciones, no nos podemos entender bien. Hay muchas reformas electorales, pero pocas relevantes que tocan el tipo de sistema electoral²⁵.

2.2 Sistemas electorales y sus efectos

La controversia que más ha llamado la atención y sigue llamándola se refiere a los efectos de los sistemas electorales. ¿Estos efectos cumplen con criterios de causalidad o son solamente asociativos? A este respecto, en contra de la opinión corriente sobre Duverger, el maestro francés es ambivalente, lo que da que pensar. Por un lado sostiene que la relación causal es tan fuerte que se puede hablar de “leyes sociológicas”. Es el Duverger que se cita, en el que se apoya o el que se critica. Por otro lado, Duverger²⁶ argumenta que el sistema electoral es solo un

²⁴ Ídem.

²⁵ En este sentido, la reforma electoral chilena de 2015 es una reforma electoral relevante. Es reconocida como tal, pero más bien en una dimensión política, porque por fin se pudo eliminar la institucionalidad político-electoral introducida aún por el régimen militar, pero no tanto en una dimensión conceptual-sistemática. Se ha hablado y se sigue hablando de que se logró la reforma del sistema binominal. Este sistema es, sin embargo, un tipo de sistema electoral. Como tal, no se lo puede reformar, solo sustituir. Y esto es lo que ha pasado. Se lo ha sustituido por un sistema de representación proporcional en circunscripciones plurinominales de tamaño pequeño y mediano. Esta descripción de carácter analítico ya permite adivinar su efecto sobre la representación. Aunque se justificaba la reforma por su mayor efecto proporcional, va a producirse un alto grado de desproporcionalidad entre votos y escaños en favor de la alianza electoral más votada, en contraste con el efecto del sistema binominal que operaba en favor de la primera minoría.

²⁶ Ídem.

factor –un factor técnico– entre otros que son de carácter social, económico e histórico. Es el Duverger visto por él mismo²⁷. Su término “leyes sociológicas” lo sustituye en sus estudios por cualquier otro: hipótesis, tendencia, fórmula, esquema, modelo, sugerencia. La defensa de la posibilidad de expresar la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos políticos en forma determinística, en forma de leyes, la deja a otros. Y es justamente Giovanni Sartori²⁸ quien lo intenta, criticando a Duverger por las falacias que marcan la formulación de sus “leyes sociológicas” y tratando de renovarlas. Este intento termina con un determinismo lógico. Sus leyes son tan dependientes de precisos factores condicionantes que no pueden fallar, son, incluso, triviales y se enfrentan con la lógica de la investigación en ciencias sociales; la cual consiste en que los enunciados teóricos tienen que ser formulados de tal forma que puedan fallar empíricamente. Además, Sartori defiende el interés cognitivo fijado en el sistema electoral considerándolo como exclusiva variable independiente²⁹. A partir de los estudios del famoso investigador noruego, Stein Rokkan³⁰ –el premio mayor que otorga la ciencia política europea a la mejor investigación lleva su nombre– nos interesa también la relación inversa que ve el sistema de partidos y los factores sociales e históricos a los que este responde, como variable independiente y el sistema electoral como dependiente. Yo propongo estudiar la relación de variables en juego de manera viceversa, de forma circular.

Otra controversia –y la más seria– en relación a los efectos que ejercen los sistemas electorales tiene que ver con diferentes enfoques, el cuantitativo y el cualitativo. El primero restringe su programa de investigación a lo medible y prepara el material de estudio en función de este objetivo. Incluso cambia el interés cognitivo. Sustituye el interés por el efecto de los sistemas electorales sobre la estructura del sistema de partidos por el del grado de la proporcionalidad que distintos sistemas electorales y elementos individuales de ellos consiguen. Me refiero a los clásicos estudios de Douglas W. Rae y de Arend Lijphart³¹. Llegan a la conclusión de que se puede pronosticar bien el grado de proporcionalidad como efecto inmediato de un sistema electoral, pero no el grado de fragmentación de un sistema de partidos como efecto lejano. Pero en este último efecto existía y sigue existiendo justamente el interés cognitivo del enfoque cualitativo, de Duverger en adelante. De modo que el enfoque cuantitativo, tan crítico con el enfoque cualitativo, por su propio programa de investigación que se centra en lo que es medible en cifras, es reduccionista, deja fuera de atención los factores que no se prestan a un tratamiento estadístico, especialmente los factores contingentes o de contexto. El mismo Rae concede este reduccionismo en el resumen de su estudio, donde enfatiza que el sistema de partidos es dependiente de muchos factores,

²⁷ Ver Maurice Duverger. *Duverger's Law: Forty Years Later*. En: Bernard Grofman y Arend Lijphart (Eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*. Nueva York: Agathon Press, 1986, pp. 69-84.

²⁸ Giovanni Sartori. *The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods*. En: Bernard Grofman y Arend Lijphart (Eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*, ver nota 25, pp. 43-68. Ver mis consideraciones críticas al respecto en Dieter Nohlen. *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 2004, 433-439, y en Dieter Nohlen. *Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos*, ver nota 11.

²⁹ Giovanni Sartori. *Comparative Constitutional Engineering*, ver nota 18.

³⁰ Ver entre otros estudios Stein Rokkan. *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo, 1970.

³¹ Douglas W. Rae. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press, 1967. Arend Lijphart. *Electoral Systems and Party Systems*, ver nota 5.

entre ellos del sistema electoral, el factor al que se ha dirigido su programa de investigación. Esta autocrítica, poco tomada en cuenta por los defensores de su enfoque, antecede la crítica al enfoque cuantitativo por parte del enfoque cualitativo que ha lanzado Sartori y que comparto: se sustituye la relevancia por la precisión³².

2.3. Criterios para diseñar y evaluar sistemas electorales

Pasamos ahora a una parte distinta de mi ensayo, menos controversial, más constructiva, de consideraciones por cierto ubicadas en el enfoque cualitativo, precisamente en el histórico-empírico que sostengo yo. Me dedicaré a los criterios para diseñar y evaluar los sistemas electorales. En el pasado se han favorecido criterios que provenían de la teoría o de la ética política, lo que llevaba bastantes veces a evaluaciones negativas de la realidad. También se favorecía enjuiciar la realidad con base en un solo criterio, por ejemplo el de la proporcionalidad, aplicado en términos de un pensamiento excluyente según la fórmula “sí” o “no”, o una u otra. En la actualidad, la comparación cuantitativa de orientación empírica-estadística aplica criterios para los que existen datos estadísticamente medibles, excluyendo criterios que escapan de ser medibles, pero que son relevantes y facilitan la comprensión.

Los criterios que he propuesto a lo largo de los últimos decenios, han emanado de mi observación de un sinnúmero de procesos de reforma electoral. Son criterios –y en mi caso no pueden ser otros– de una comparación sistemática de orientación histórica-empírica, de carácter multidimensional, y de un pensamiento no excluyente y balanceado según la fórmula “tanto esto como lo otro”.

El primer criterio es el de la *representación*. Requiere observar si el sistema electoral permite que la representación en dimensiones partidísticas sea más o menos proporcional. Cuando hay demasiada desproporcionalidad entre votos y escaños, eso muchas veces está considerado como problemático y puede generar fuerte crítica al sistema electoral.

El segundo criterio es el de la *concentración*, lo que se entiende como antónimo de fragmentación. A veces se lo conecta con gobernabilidad, dado que se trata de procurar la formación de mayorías parlamentarias en apoyo a la gestión ejecutiva. Este criterio corresponde a la idea de que en unas elecciones no se miden simplemente las preferencias políticas, sino que se conforma a través de las campañas electorales la voluntad política de la nación.

El tercer criterio es el de la *participación*, concepto que se refiere a la capacidad del elector de votar no sólo por un partido político, sino de escoger entre personas, de poder entregar un voto personal. El objetivo es establecer una relación de conocimiento y confianza entre los electores y sus representantes.

El cuarto criterio es el de la *sencillez* o transparencia del sistema electoral. Es importante que el votante entienda bien la boleta electoral y que sepa más o menos lo que está pasando con su voto en el proceso de convertir votos en escaños.

³² Giovanni Sartori. *Comparative Constitutional Engineering*, ver nota 18, p. 36.

El quinto y último criterio es el de la *legitimidad*. Parece ser un criterio englobadizador pues integra a los anteriores. Pero en ocasiones representa un fenómeno específico y adicional, por ejemplo cuando un sistema electoral cumple técnicamente bien con las cuatro funciones ya mencionadas; es decir, que el sistema merece legitimidad por sí mismo, pero se ve deslegitimado en la opinión pública por alguna razón histórica que escapa al análisis técnico-funcional.

Para pasar ahora al diseño de sistemas electorales, al *constitutional engineering*, esta última reflexión ya advierte sobre la necesidad de aplicar los criterios con prudencia. En primer lugar, se encuentran en una relación de *trade-off*, o sea, son mutuamente excluyentes en la medida en que se aspira cumplir cien por ciento con cada uno de ellos. Existe un valor límite de utilidad (*Grenzwertnutzen*) de los cuatro primeros criterios. Más allá de este límite, pueden producirse efectos contraproducentes. Así, hay que saber balancear los criterios en el cumplimiento de cada uno. Para esto no existe ningún esquema fijo, como no existe ningún sistema electoral ideal o perfecto. La consultoría electoral tiene que tomar en cuenta el contexto, por ejemplo, la estructura de la sociedad, su homogeneidad o heterogeneidad, como la estructura del sistema de partidos, pues estos factores no solo intervienen en la opción por un sistema electoral y su diseño, sino influyen también en el efecto que tenga un cierto sistema electoral sobre la representación política, acorde con mi tesis: “El contexto hace la diferencia”³³.

3. Concepto de justicia electoral y sus retos en América Latina

Pasamos ahora a la justicia electoral, el área en la que el contexto –de una manera especial– cuenta aún más. En principio, la justicia electoral es un concepto normativo, al igual que el concepto de justicia social, pero más fácil de definir. Podemos entender por él, la garantía de elecciones libres y honestas. En este sentido, es un objetivo para todo el proceso electoral en una democracia constitucional. Al mismo tiempo, el concepto se refiere al entramado institucional que se establece para organizar y controlar las elecciones en función de la justicia electoral. Los órganos administrativos y jurisdiccionales del ámbito electoral tienen como importantísima tarea promover, procurar, garantizar y controlar las elecciones para que la democracia se realice³⁴.

Ahora bien, en América Latina, el contexto no le facilita a la justicia electoral cumplir con su función en términos de alcanzar un grado de credibilidad suficiente de su labor. Me refiero a la proverbial desconfianza en las instituciones en América Latina que no ha bajado en la época postautoritaria. Por otra parte, lo que se observa a partir de la redemocratización es una enorme ampliación de las competencias de los órganos de la justicia electoral en relación a la garantía de elecciones libres y honestas. Esta extensión de las funciones en medio del reino de la desconfianza alude a un doble peligro; por un lado, a la judicialización de la política y a la politización de la justicia electoral, por el otro, dos tendencias que parecen diametralmente opuestas pero están interrelacionadas y se condicionan mutuamente.

³³ Dieter Nohlen. *El contexto hace la diferencia*, editado e introducido por Claudia Zilla. México: UNAM, 2003.

³⁴ En igual sentido, pero más detenidamente José de Jesús Orozco Henríquez. Justicia electoral y resolución de conflictos. En: *Justicia Electoral*, 1998, 11, pp. 39-56, en pág. 40 se describe la función así: “La protección auténtica o tutela eficaz del derecho de elegir o ser elegido para desempeñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (...) a efecto de impedir que pueda violarse en su perjuicio la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, transparencia y, en general, justicia de los actos y procedimientos electorales”.

3.1. La desconfianza, concepto y alcances

La desconfianza es un fenómeno complejo. Se lo puede comprender como un resultado de experiencias de interacción socioculturales que han generado una actitud previa a cualquier consideración y acción. Hay condiciones sociales, políticas y económicas que promueven la desconfianza, pero la autocomprensión de los individuos participantes en la interacción determina en buena medida una práctica que involucra a todos, precisando así la uniformidad de la práctica y generando la idea de que para su propio beneficio conviene desconfiar del otro. Y es a través de la desconfianza que se confirma y se renueva su práctica³⁵.

En América Latina, la desconfianza hacia las instituciones se alimenta de varios factores. Se nutre, en *primer lugar*, de esta cultura de recelo propia de las sociedades latinoamericanas que se muestra en la desconfianza hacia el otro: la desconfianza social. En *segundo lugar*, se nutre de la visión que la gente tiene de la política y de los políticos en general, confirmada por el alto grado de corrupción evidenciado por hechos comprobados. En *tercer lugar*, del personalismo en la política, dado que los actores que practican el personalismo a menudo se consideran por encima de la ley. Piensan con frecuencia que el fin justifica los medios. En *cuarto lugar*, de la falta de cultura institucional, lo que se demuestra, por ejemplo, en el hecho de que la gente acepta con facilidad que el político lesione la ley cuando el objetivo le conviene, postura que corresponde al criterio y a la conducta que se practican también en las relaciones sociales en general. En este sentido, es equivocado atribuir cierto tipo de comportamiento sólo a las instituciones y a “la clase política” que las manejan, es decir, a los que están dentro de las instituciones. En términos generales, los que están fuera y gozan en democracia el derecho a la crítica pública se portan igual cuando ellos pasan a formar parte de las instituciones que antes criticaban.

Es importante darse cuenta de que existen buenas razones en favor de la desconfianza, así como las hay en su contra. Es decir, la desconfianza puede ser adecuada o inadecuada. Para formarse un juicio al respecto, vale considerar dos condiciones: el contexto y el objetivo. Primero, la justificación del juicio tiene que confirmarse evaluando la práctica interaccional misma en su contexto. Si la desconfianza parece adecuada en un contexto histórico, no lo es necesariamente en otro. Segundo, la justificación del juicio depende del objetivo, si la postura de desconfianza está dirigida, si va derecho al objetivo. Para esta evaluación, es necesario considerar posibles objetivos. Y si el objetivo es la consolidación de la democracia, de acercar la creencia de legitimidad subjetiva de la institucionalidad política a su pretensión de legitimidad basada en la calidad objetiva de ella, la constante desconfianza en las instituciones políticas no apunta a este objetivo. Otro objetivo, al lado de lo institucional, podría consistir en aumentar en democracia la cohesión social y el capital social³⁶. La desconfianza, en general, empíricamente no se dirige a estos objetivos, sino en su contra. La confianza es base de la coherencia social, requisito clave del capital social³⁷.

³⁵ Ver Martin Hartmann. *Die Praxis des Vertrauens* (La práctica de la confianza). Franfort del Meno: Suhrkamp, 2011.

³⁶ Ver, por ejemplo, Mark E. Warren (Ed.). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

³⁷ Ver Martin Hartmann y Claus Offe, C. (Eds.). *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts* (Confianza. La base de la coherencia social). Franfort del Meno, Nueva York: Campus, 2001. Robert D. Putnam. *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1993.

Sin embargo, conviene diferenciar entre distintos grados de desconfianza. América Latina, en general, y como confirman las encuestas, parece representar un caso de extrema desconfianza. En el campo político-institucional, ella es de tal manera incidente y pone en cuestión cualquier institución o práctica política que se puede incluso hablar de una dictadura de la desconfianza. Es interesante observar que, en general, la extrema desconfianza atañe sobre todo a las instituciones democráticas, las de mayor grado de equidad, incluyendo a los órganos que velan por estos valores como los electorales; mucho menos, a las instituciones más jerarquizadas, de modo que se confirma la tesis de Robert A. Dahl en relación a los efectos de la desconfianza: "extrema desconfianza favorece la hegemonía", el autoritarismo³⁸.

3.2 Judicialización de la política

La judicialización de la política es un reciente fenómeno que se puede observar en el mundo de las democracias representativas, como enseña la creciente literatura al respecto³⁹. Sin embargo, conviene diferenciar entre dos expresiones del fenómeno. La primera se refiere a la manera de producir decisiones políticas dentro del orden constitucional establecido. Desde que existe la jurisdicción constitucional, actores políticos que no han sido capaces de imponerse en el proceso democrático de formación de la voluntad política, buscan apoyo en los tribunales constitucionales por su causa a través de un juicio constitucional. En la medida que tienen éxito, los conflictos políticos no se resuelven por mayoría o a través de compromisos y consensos de orden político, sino –en última instancia– mediante decisiones jurisdiccionales, judicializando así la política.

La segunda expresión de este fenómeno se refiere al hecho de que los actores políticos no profesan ni exhiben una cultura política de adhesión al orden constitucional establecido, precisamente a las reglas del juego y a los valores democráticos *per se*, sino que tratan de sobrepasarles, quebrarles o negarles en su propio favor. Me refiero al ámbito de lo electoral. Como observa correctamente Hector Fix-Zamudio,

... tradicionalmente la solución de los conflictos electorales se encomendaba a organismos de naturaleza política, pero en los últimos años se ha iniciado la tendencia a atribuir el conocimiento y la decisión de estas controversias de claro contenido político pero con regulación jurídica, a órganos autónomos de carácter administrativo, a tribunales ordinarios o a órganos jurisdiccionales especializados, con predominio de estos últimos en los años más recientes⁴⁰.

³⁸ Robert Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press: New Haven, 1971, p. 151: "Extreme distrust favors hegemony".

³⁹ Ver, por ejemplo, Alec Stone Sweet. *Governing with judges. constitutional government in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Para una postura crítica a la tesis ver: Christoph Möllers (2014). *Why there is No Governing With Judges*. Berlin: Wissenschaftskolleg.

⁴⁰ Hector Fix-Zamudio. Justicia constitucional y justicialización de la política. En: J. Jesús Orozco Henríquez (Coord.). *Sistemas de Justicia Electoral*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001, pp. 11-38.

Mientras que en Europa, en general, la tendencia hacia la judicialización de la política se expone acorde con el primer sentido, en América Latina, se manifiesta sobre todo en el segundo sentido, especialmente en el ámbito electoral⁴¹. Se trata de cuidar a las elecciones frente a los múltiples desafíos generados por diferentes actores, que se sintetizan en defraudar la voluntad política del elector. La misión de los órganos electorales consiste, entonces, en cuidar la legalidad del acto electoral y en garantizar así la legitimidad de su resultado. Sin embargo, dentro de una cultura de la desconfianza, hacer fraude parece ser la regla que comparten todos los actores políticos. Lo comparten con base en dos convicciones: que el competidor político lo practica también –argumento que justifica la propia desobediencia a la ley–, y que de ella depende quién gana. Esta convicción se expresa, por ejemplo, en la postura de no aceptar la victoria del otro que a menudo se supone conseguida por fraude electoral.

Desde una perspectiva de la teoría de juegos, Jesús Tovar habla de “meta-reglas” que gobiernan el proceso electoral⁴². La primera meta-regla contribuye a entender el proceso de judicialización de la política y dice: “el que hace trampa, gana”. El fraude no es solamente un elemento baladí, que ocurre, pues nos movemos en este mundo, sino un factor bien pensado y decisivo en cuanto al resultado electoral. Frente a la alternativa de ser tonto o ladrón, el actor político favorece descarrilar la equidad electoral en su favor. La consecuencia es que el perdedor electoral no solo va a desconfiar del resultado electoral, sino que va a aumentar sus esfuerzos fraudulentos en la próxima contienda, supuestamente para recuperar el equilibrio electoral, pero para ganarle al otro con la misma moneda. Y sigue Jesús Tovar “El resultado de que todos los jugadores cometan trampas es, paradójicamente, una recuperación del equilibrio del juego: nuevamente tenemos triunfos y derrotas distribuidos entre todos los jugadores; no obstante, este equilibrio ya no es legítimo, porque son recusados inevitablemente por la parte contraria. Como se desprende lógicamente de este equilibrio “vicioso”, el rol de los órganos administrativos y jurisdiccionales (electorales) resulta notablemente exigido”.

Siglo y medio atrás, se decía que quien cuenta los votos gana. Hoy, el fraude electoral se produce en ámbitos más amplios, más lejanos del acto de entrega y conteo de los votos, de forma más sofisticada y mucho más difícil de controlar. Engloba todo el proceso electoral, merma especialmente la equidad de la competencia política y se ubica sobre todo en el ámbito del financiamiento de los partidos políticos y de las campañas electorales⁴³. Involucra no solo actores nacionales, sino también internacionales, en mayor medida en el último decenio a partir de que Hugo Chávez empezó a apoyar desde fuera en abierta violación de la ley electoral a movimientos, partidos políticos y candidatos de su orientación populista por medio de la entrega de aportes a sus campañas electorales. Situación difícil de controlar y de comprobar a tiempo,

⁴¹ Ver los significativos trabajos de José de Jesús Orozco Henríquez sobre la materia, empezando con: Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa, en: *Tendencias contemporáneas de justicia electoral en el mundo* (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral). México: UNAM, 1993, pp. 815 y ss., así como El contencioso electoral, la calificación electoral, E: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (Comp.). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, ver nota 6: pp. 1152-1288. Algunos de mis trabajos sobre la materia fueron reunidos en: Dieter Nohlen. *Ciencia política y democracia en su contexto*, edición e introducción de Richard Ortiz Ortiz. Quito: Tribunal Contencioso Electoral, 2010.

⁴² Jesús Tovar. Ensayo introductorio. En: Dieter Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*, ver nota 5.

⁴³ Ver Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (Coord.). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM/OEA, 2011.

dado que se realiza con individuos preferentemente políticos –a veces por presunta consultoría a la fuente financiadora– y en efectivo, fuera del sistema financiero. Más significativo para la justicia electoral es que sus propios órganos, invadidos por los regímenes autoritarios y, por tanto, sin autonomía, terminan de velar por la justicia electoral en su concepto normativo. Con esta consideración, abrimos paso a lo que se denomina “politización de la justicia electoral”.

3.3 Politización de la justicia electoral

La politización de la justicia electoral como preocupación política y acientífica no enfoca en primer lugar su expresión extrema, sino la común y corriente dentro de un contexto democrático, la que encaja perfectamente bien en la cultura política predominante en América Latina, caracterizada por la tendencia al fraude y a la desconfianza. Por lo demás, en la actualidad, parece impulsada por la enorme ampliación de las competencias de los órganos de administración y jurisdicción electoral, que hace sugestivo tratar de influir en sus decisiones, contraponiéndose así al propio fortalecimiento de la justicia electoral en el sentido de su mayor independencia y autonomía. Cuando ella no solo es responsable de organizar y controlar el proceso electoral conforme a parámetros del Estado de derecho, sino que incide también en los partidos políticos, en su vida interna, en su financiación y en las campañas electorales; entonces toma decisiones en un campo políticamente muy sensible y es ampliamente percibido como jugador político. Así, el peligro consiste en que la justicia electoral se desenvuelva como objeto de la política, implicando que la renovación personal de su plantel sea de primer orden político, desatendiendo por completo que el servicio electoral consiste en una función de alto estándar profesional y ético en pro de la democracia y su consolidación. El peligro radica en que las resoluciones de la justicia electoral sean percibidas por los actores políticos y por la opinión pública en general como parte de la contienda electoral, involucrando a estos órganos de supuesta imparcialidad en la política misma.

Desde una perspectiva de la teoría de juegos, la segunda meta-regla contribuye a entender el proceso de politización de la justicia electoral y dice: “aquel que coopta al árbitro, gana”. Jesús Tovar se refiere a la posibilidad de alguno de los actores políticos de conseguir que los órganos electorales le favorezcan en sus decisiones. Según el mismo autor, “este proceso de “cooptación” se puede lograr de diferentes maneras. Uno, a través de la influencia que los actores políticos tengan para nombrar a los árbitros electorales, de tal manera que los designados respondan a un vínculo de lealtad con los que decidieron su nombramiento. Dos, a través de la corrupción directa, es decir, por algún tipo de beneficio económico que el actor político pueda otorgar directamente al juez. Tres, a través de la amenaza dirigida contra el árbitro por parte de los jugadores, ya sea sobre su actual situación laboral o incluso contra su integridad física, o sobre su futura condición profesional a través de un posible “veto”⁴⁴.

La tercera “meta-regla” del juego alude finalmente a nuestra reflexión inicial sobre la invasión autoritaria de la justicia electoral y dice: “el que utiliza la violencia, gana”. Se elimina la competencia democrática para eliminar al adversario. Desaparece el árbitro. Los órganos

⁴⁴ Jesús Tovar. Ensayo introductorio. En: Dieter Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina*, ver nota 5.

electorales pasan a ser dependientes del poder hegemónico. Se confirma el carácter autoritario del régimen⁴⁵.

No cabe duda de que el mayor desafío de la justicia electoral en América Latina consiste en el mantenimiento de su independencia frente al poder político que en algunos países de América Latina ya no existe. Se puede decir que haber conseguido esta independencia, en casi todos los países de la región durante los años noventa, ha sido la precondition necesaria para el desempeño regional positivo de las instituciones de la justicia electoral. Sin embargo, este logro no fue acompañado de la convicción realmente generalizada de que los actores políticos estén subordinados a las reglas. Sigue vigente la idea de que las reglas son disponibles y adaptables a los intereses de los actores políticos. Este pensamiento está insertado en la idea de que el objetivo legitima a los medios que no se dirigen al desarrollo y a la consolidación de la democracia.

3.4. Criterios de justicia electoral

Otra observación sobre la justicia electoral en América Latina se refiere a los criterios que se ven aplicados en el quehacer jurisdiccional electoral o constitucional. Comentamos dos sentencias que se refieren a la institucionalidad electoral, al desarrollo de la norma misma que influye en la práctica del sistema electoral y así en el proceso de formación de la voluntad política. Se espera que estas decisiones se sustenten en buenos criterios, en valores democráticos en defensa de la democracia y su buen funcionamiento. En ambos casos, sin embargo, faltaron estos criterios.

La jurisdicción constitucional en materia electoral es sobre todo imprescindible en el momento en el que la ley no contenga ninguna norma concreta en la que fundamentar una decisión. El trasfondo natural es que la Constitución y la ley electoral no pueden contener reglas que cubran todos los casos, incluso los imprevisibles en el momento de su legislación. Lo importante, entonces, es captar el espíritu de la Constitución, tomando en cuenta el contexto político en el que se plantea el asunto sin precedente local. El sencillo argumento de que todo lo que no esté expresamente prohibido por la Constitución está permitido es una tesis que no hace honor a los que están llamados a defenderla. Es una invitación a burlar la Constitución en su sentido de Constitución. El juez electoral o constitucional tiene que profesar una postura en favor de la democracia, su buen funcionamiento y su profundización en la cultura política del pueblo, y tiene que tomar en cuenta las consecuencias de su decisión en la cultura institucional.

Un primer ejemplo de cómo el juez electoral puede en este sentido fallar, ha sido la controvertida decisión de la Cámara Electoral Nacional de Argentina sobre la práctica de candidaturas testimoniales que encabezan las listas cerradas y bloqueadas, allí llamadas listas “sábanas”. Con el término de ‘candidaturas testimoniales’ se alude a las personas que, desempeñando cargos públicos, se postulan por mandatos parlamentarios pero, en caso de ser elegidos, no ocuparán el escaño representativo. En el fallo de la Cámara Electoral Nacional en pro de tal práctica se consideran aspectos teóricos muy cuestionables, distinguiendo, por ejemplo, entre la

⁴⁵ Para mayor fundamentación de la tesis ver Dieter Nohlen. *Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina*, ver nota 14.

autenticidad y la sinceridad de la elección: mientras que la primera sería justiciable, la segunda no. Sin embargo, se dejan de lado consideraciones mucho más relevantes, por ejemplo la distinción entre la Constitución escrita y el sentido de una constitución democrática. En su caso, al juez electoral conviene también consultar, cómo otros países que han legislado en la materia han resuelto problemas similares. La comparación internacional es importante no tanto para encontrar soluciones concretas que podrían tal vez ser transmitidas, sino para familiarizarse con los criterios que han guiado a los respectivos legisladores para proteger al ciudadano elector frente a prácticas electorales poco compatibles con el espíritu de la democracia.

En el segundo ejemplo, a la Sala de lo Constitucional en la Corte Suprema de Justicia de El Salvador le faltaron buenos criterios doctrinales y comparativos, cuando declaró en su sentencia de julio de 2010 de inconstitucional a las listas bloqueadas. Este tipo de lista no contradice la norma constitucional del sufragio directo, como se insinuaba en la sentencia⁴⁶. Por otro lado, la lista bloqueada es común y corriente en un sinnúmero de democracias representativas⁴⁷, lo que señala que el legislador es libre de escoger el tipo de lista según criterios más amplios, por ejemplo el de la estabilidad institucional del sistema de partidos políticos.

4. Consideraciones finales

En miras a la calidad de las elecciones, objeto de mayor interés en las ciencias sociales contemporáneas, mis apuntes sobre justicia electoral dan por entender que su evaluación, no puede restringirse al día de la elección, reduccionismo del que pecan a menudo las misiones de observación y los medios de comunicación, a lo que se contraponen *The Carter Center* e *IDEA Internacional*⁴⁸, al igual que recientemente el *Electoral Integrity Project*, liderado por Pippa Norris. La calidad de las elecciones depende en primer lugar del contexto político en el que se celebran. Las elecciones son democráticas en la medida en que el contexto sea democrático. Viceversa, cuando hay fallas de justicia electoral, esto generalmente indica un déficit de democracia. La medición de la calidad electoral demanda un análisis cualitativo de profundidad con base en criterios comparativos compartidos por los evaluadores por país, difíciles de lograr cuando las ciencias sociales no guardan distancia con los procesos políticos, comprometidas ellas a veces también con objetivos políticos hegemónicos más que con una conducta de orden *sine ira et studio*, lo que distorsiona la evaluación comparativa.

En resumen, resulta evidente que el desarrollo de la justicia electoral en América Latina, en sus múltiples dimensiones, es comprensible sólo con referencia al contexto sociocultural y político de la región. Los factores determinantes en su desarrollo en buena parte de América Latina son el legado del fraude electoral, la desconfianza generalizada en las instituciones y la facilidad con

⁴⁶ Ver al respecto Luis M. Rodríguez. *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño*. San Salvador: FUSADES, 2015. Para Venezuela ver Allan R. Brewer-Carías. *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2014.

⁴⁷ Para un análisis empírico exhaustivo ver Dieter Nohlen. *Wahlrecht und Parteiensystem*, ver nota 16.

⁴⁸ Ver The Carter Center. *Election Obligations and Standards. A Carter Center Assessment Manual*. Atlanta: The Carter Center, 2014. IDEA Internacional et al. *Justicia electoral. El manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: IDEA Internacional, 2013.

la cual el individuo y los colectivos desobedecen las reglas y la ley. No sorprende que en este contexto aparezcan actores que quieran instrumentalizar la desconfianza para fines políticos. Al mismo tiempo proceden de este contexto exigencias de funcionamiento a la justicia electoral que olvidan el contexto en el que ella está insertada, que justamente constituye el desafío principal para que la realidad se acerque a la norma.

Literatura consultada

- Althaus, C. (2000). *Erfahrung denken* (Pensar la experiencia). Gotinga: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Brewer-Carías, A.R. (2014). *El golpe a la democracia dado por la Sala Constitucional*. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Carter Center (2014). *Election Obligations and Standards*. A Carter Center Assessment Manual. Atlanta: The Carter Center.
- Da Silva, V.A. (2013). "A Continuum of Electoral Systems? (Or, Why Law and Legislation Need Typologies)". En: *The Theory and Practice of Legislation*, 1(2):227-253.
- Dahl, R. (1971). *Polyarchy. Participation and Opposition*. Yale University Press: New Haven.
- Duverger, M. (1986). "Duverger's Law: Forty Years Later". En: B. Grofman y A. Lijphart (Eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*, pp. 69-84. Nueva York: Agathon Press, 1986,
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Fernández Baeza, M. (2005). "Ciencia política y política: sobre la persona y obra de Dieter Nohlen". En: *Revista de Ciencia Política*, 25:261-270.
- Fix-Zamudio, H. (2001). "Justicia constitucional y justicialización de la política". En: J. J. Orozco Henríquez (Coord.). *Sistemas de Justicia Electoral*, pp. 11-38. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2001.
- Gallagher, M. y Mitchell, P. (Eds.) (2008). *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Gutiérrez, P. y Zovatto, D. (Coord.) (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM/OEA.
- Hartmann, M. y Offe, C. (Eds.) (2001). *Vertrauen. Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts* (Confianza. La base de la coherencia social). Nueva York: Campus.
- Hartmann, M. (2011). *Die Praxis des Vertrauens* (La práctica de la confianza). Franfort del Meno: Suhrkamp.

- IDEA Internacional (2013). *Justicia electoral. El manual de IDEA Internacional*. Estocolmo: IDEA Internacional.
- Lijphart, A. (1994). *Electoral Systems and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of Democracy*. 2.ª ed. Londres, New Haven: Yale University Press.
- Möllers, C. (2014). *There is No Governing With Judges*. Berlin: Wissenschaftskolleg.
- Nohlen, D. *Ciencia política y democracia en su contexto*, edición e introducción de Richard Ortiz Ortiz. Quito: Tribunal Contencioso Electoral.
- Nohlen, D. (2013). "Controversias sobre sistemas electorales y sus efectos". En: *Revista Española de Ciencia Política*, (31):9-39, marzo.
- Nohlen, D. (2003). *El contexto hace la diferencia*, editado e introducido por Claudia Zilla. México: UNAM.
- Nohlen, D. (2015). *Gramática de los sistemas electorales*. Madrid: Tecnos.
- Nohlen, D. (1991). "Presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina". En: *Revista de Estudios Políticos*, 74:43-54.
- Nohlen, D. (1998). "Presidencialismo vs. parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos". En: *Revista de Estudios Políticos*, 99: 161-173.
- Nohlen, D. (2014). *Principio mayoritario y regímenes presidenciales en América Latina*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Nohlen, D. (1984). Two Principles of Representation. En: Arend Lijphart y Bernard Grofman (Eds.). *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. Nueva York: Praeger.
- Nohlen, D. (2014). *Wahlrecht und Parteiensystem*(Sistema electoral y sistema de partidos políticos). 7.ª ed. revisada y actualizada. Opladen: Barbara Budrich.
- Nohlen, D. (1969). "Wahlsystematische Grundlagen künftiger Wahlrechtsprechung". En: *Der Wähler*, 22.
- Nohlen, D. (1998). "Wahlssysteme als Rechtsfrage. Die Politik des Sonderwegs (sistemas electorales como cuestión de derecho. La política del camino propio)". En: *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 62:11-32.
- Orozco Henríquez, J.D.J. (1998). "Justicia electoral y resolución de conflictos". En: *Justicia Electoral*, 11:39-56.
- Orozco Henríquez, J.D.J. (1993). "Los sistemas de justicia electoral desde una perspectiva comparativa". En: *Tendencias contemporáneas de justicia electoral en el mundo* (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral), pp. 815 y ss. México: UNAM.

- Ortiz Ortiz, R. (2010). "Introducción al pensamiento histórico-empírico de Dieter Nohlen". En: D. Nohlen (2010). *Ciencia política y democracia en su contexto*, pp. 1-21. Quito: Tribunal Contencioso Electoral.
- Owen, B. y Rodríguez-McKey, M. (2013). *Proportional Western Europe. The Failure of Governance*. Houndsmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Peter Bull, H. (2014). "Erfolgswertgleichheit- eine Fehlkonstruktion im deutschen Wahlrecht (Igualdad del valor de logro-una construcción errada en el derecho electoral alemán)". En: *Deutsches Verwaltungsblatt*, 129(19):1213-1217.
- Putnam, R.D. (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rae, D.W. (1967). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Reynoso, J. (2015). "Perfil científico de Dieter Nohlen". En: D.r Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina. Tres conferencias*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Rokkan, S. (1970). *Citizens, Elections, Parties. Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. Oslo.
- Rodríguez, L.M. (2015). *De la reforma pactada a la modificación judicial del sistema electoral. El caso salvadoreño*. San Salvador: FUSADES.
- Sartori, G. (1986). "The Influence of Electoral Systems. Faulty Laws or Faulty Methods". En: B. Grofman y A. (Eds.). *Electoral Laws and Their Political Consequences*.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. Houndmills: McMillan.
- Stone Sweet, A. (2000). *Governing with Judges. Constitutional Government in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Tovar, J. (2015). "Ensayo introductorio". En: D. Nohlen. *México y el desarrollo de la democracia en América Latina. Tres conferencias*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Warren, M. E. (Ed.) (1999). *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zilla, C. (2007). "Los conceptos en el enfoque politológico de Dieter Nohlen". En: López Rubí Calderon, José Ramón (Ed.). En: N. Dieter. *Política y Ciencia México: Puebla*.
- Zovatto, D., Orozco, J. y Thomson, J. (Eds.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.

Las instituciones de la democracia directa

Daniel Zovatto Garetto *

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 2 de junio de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 22 de junio de 2015.

Resumen: Estudia el nivel de institucionalización de la democracia directa en los sistemas políticos latinoamericanos. Toma en cuenta como democracia directa las diversas modalidades de la participación política a través del ejercicio del voto directo y universal (plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), sin dejar de lado la iniciativa legislativa considerada un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político.

Palabras clave: Democracia directa / Participación ciudadana / Consulta popular / Plebiscito / Referéndum / Iniciativa popular / Modelos democráticos / Desarrollo de la democracia / América Latina.

Abstract: Abstract: It provides a study of the level of institutionalization of direct democracy in the Latin American political systems. It considers as direct democracy the diverse modalities of political participation through the exercise of the direct and universal suffrage (plebiscite, referendum, and revocation of mandate) without leaving aside the legislative initiative, which is considered a political procedure of direct citizen participation that may affect the population and impact the political system.

Key Words: Direct democracy / Citizen participation / Popular Consultation / Plebiscite / referendum / Popular initiative / Democratic models / Development of democracy / Latin America

* Argentino, abogado y politólogo, correo electrónico zovatto_idea@yahoo.com. Director Regional para América Latina y el Caribe de IDEA Internacional. Tiene estudios en Relaciones Internacionales, máster en Administración Pública por la Universidad de Harvard y doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid.

1. Introducción

La crisis de representación del sistema de partidos¹ y el descontento creciente con la política generaron cambios en numerosos países de la región a través de una doble vía: reformas constitucionales e incorporación de mecanismos de democracia directa como forma complementaria de la democracia representativa o incluso, en algunos países, con el propósito de quererla suplantar.

Aunque no hay consenso en la ciencia política ni en el derecho constitucional comparado sobre cómo definir la democracia directa (o semidirecta), hay acuerdo en la importancia creciente de la participación ciudadana directa en el diseño de las políticas públicas.

En tiempos como los actuales, en los que el poder legislativo y los partidos gozan de una confianza muy baja ante la opinión pública, los mecanismos de participación ciudadana son vistos por ciertos sectores como una opción válida para mejorar la representación, incrementar la participación y mantener la estabilidad de los sistemas políticos. Es por ello que algunos gobiernos latinoamericanos y organismos internacionales promueven diversos mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, al mismo tiempo, se advierte que existe el riesgo de debilitar la ya alicaída democracia representativa, dado el uso demagógico que algunos políticos y gobiernos hacen de los mecanismos de democracia directa.

En este trabajo se considera que la democracia directa incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal —es decir, las consultas populares (en sus diversas formas jurídicas: plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato)—, los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de la población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa. Por último, se hace mención a la inclusión legal de la “consulta previa” a grupos indígenas y tribales, dada la relevancia creciente de las actividades económicas que impactan sobre estos sectores sociales².

Los objetivos centrales de este ensayo son:

- Determinar hasta qué punto las instituciones de democracia directa se encuentran institucionalizadas en los sistemas políticos latinoamericanos;
- cuáles son sus principales modalidades y características, y
- cuáles han sido sus efectos en relación con los problemas a los que intentaron responder cuando se adoptaron en los países de la región.

¹ Examinada en detalle en Zovatto, 2013a.

² Esta definición deja fuera otros mecanismos, como la participación ciudadana en las decisiones sobre el uso de los recursos fiscales (presupuesto participativo) y en el control de la política (como la defensoría del pueblo y la auditoría ciudadana), pues ellas están acotadas por el ámbito territorial o por el tema en cuestión, y constituyen mecanismos de democracia participativa (Lissidini, 2011)

2. Principales modalidades de democracia directa en América Latina

A nivel comparado, en América Latina converge una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que podría generar confusión. Debido a que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan a estos mecanismos con términos diferentes —iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales—, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trascienda el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para una mejor comprensión al tratar este tema.

En esta investigación se han clasificado los mecanismos de democracia directa en tres grupos:

1. Consulta popular (plebiscito/referéndum), el mecanismo más utilizado en la región latinoamericana,
2. Iniciativa legislativa popular y
3. Revocatoria de mandato.

Conscientes de que toda clasificación presupone grados diversos de subjetividad y arbitrariedad, el propósito que nos anima es presentar un asunto complejo de la manera más clara posible.

De esta manera, un criterio de clasificación basado en el ámbito de aplicación distingue entre mecanismos de democracia directa de tipo personal (referidos a una persona o autoridad) o sustantivos (referidos a un tema). Asimismo, existen mecanismos catalogados por el origen de la iniciativa, es decir, “desde abajo” o popular, o “desde arriba” o institucional.

Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en las constituciones de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales) (Duverger, 1980), en este trabajo se emplea el término “consulta popular” para referirse indistintamente a ellos.

Por su naturaleza, la consulta popular puede ser obligatoria o facultativa. A su vez, la obligatoria puede dividirse en: a) obligatoria automática, en un caso previsto específicamente por la Constitución; y b) obligatoria acotada a determinados procedimientos, sólo iniciados cuando surge una situación predefinida (por ejemplo, un conflicto entre el Ejecutivo y el Congreso no solucionable en el marco del sistema representativo). Existen ejemplos de consulta obligatoria automática en Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela, donde determinadas decisiones que afectan a la soberanía nacional quedan sujetas a la voluntad de los ciudadanos. En este sentido, en varios países debe consultarse el criterio de la población cuando se promueven iniciativas para modificar la división político-administrativa del territorio o los distritos electorales. Ello incluye, según la Constitución Política de cada país, la creación de nuevas provincias, departamentos y/o distritos electorales; la

autonomía regional o local; la aprobación de estatutos orgánicos regionales o locales, y los casos de unión de dos o más unidades territoriales o distritos electorales.

En Bolivia, además, se realiza la consulta popular de manera automática cuando se trata de aprobar tratados internacionales que se refieran a aspectos específicamente definidos en la Constitución Política. Procede de igual forma cuando se quiere convocar a una Asamblea Constituyente, situación que también es de consulta automática en Colombia y Ecuador. En Panamá, de manera similar, la Constitución aprobada por la Asamblea Constituyente debe ser ratificada en referéndum para ser válida.

En El Salvador se convoca a una consulta popular ante la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano. En Guatemala, ante las regulaciones del diferendo territorial entre ese país y Belice; y, en Panamá, en los casos vinculados al destino del Canal de Panamá.

Con respecto a las consultas obligatorias de carácter acotado, estas se encuentran presentes en Bolivia, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Uruguay y Venezuela. En Chile se consultan las reformas constitucionales sólo si hay divergencia entre el Ejecutivo y el Legislativo. En Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela, de acuerdo con la Constitución, toda reforma constitucional (enmienda para el caso paraguayo) debe ser ratificada en última instancia mediante referéndum. En Guatemala, las reformas constitucionales que realice el Congreso sólo necesitan ratificación popular.

Por otra parte, las consultas facultativas (opcionales) también pueden clasificarse en dos grupos:

1. Cuando la iniciativa proviene desde arriba, es decir, cuando los órganos estatales tienen de manera exclusiva el derecho de poner en marcha el mecanismo. Estas pueden provenir del Ejecutivo o del Congreso, o de ambos, de manera coordinada.
2. Cuando la iniciativa proviene desde abajo, es decir, procedente de la propia ciudadanía, hace falta precisar cuál es la barrera a sortear para poner en marcha el mecanismo (porcentaje o número mínimo de firmas de ciudadanos).

De los 18 países de la región, en 16 existe la posibilidad de realizar consultas facultativas³, que se pueden dividir con base en la legislación, según el origen de la iniciativa:

- Ejecutivo, Legislativo y ciudadanía: Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, México, República Dominicana⁴, Panamá y Venezuela.
- Ejecutivo y Legislativo: Argentina, Guatemala y Paraguay.

³ Los dos países que no tienen consultas facultativas de carácter nacional son Chile y El Salvador. En Chile; sin embargo, la Constitución permite la consulta facultativa en el plano subnacional para aprobar la ley orgánica municipal.

⁴ Vale aclarar que la ley que debe normar y regular la consulta popular no ha sido aún aprobada (2014) en el Congreso Nacional; por ende, pese a que la Constitución tiene establecida esta figura para los casos estipulados en la propia Constitución, no es posible implementarla hasta tanto no se disponga de la ley normativa correspondiente.

- Ejecutivo y la ciudadanía: Colombia, Ecuador⁵ y Perú⁶, y
- Legislativo: Brasil.
- Ciudadanía: Uruguay.

Por su carácter, los resultados de las consultas populares pueden o no ser vinculantes; además, el voto puede ser o no obligatorio. La información resumida se presenta en la tabla 1.

Tabla 1.

Mecanismos facultativos de democracia directa, actores y tipo de voto

Consulta popular facultativa	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo	Ciudadanía	Voto obligatorio con sanciones/ Voto obligatorio sin sanciones/Voto voluntario
Argentina	Sí, vinculante y no vinculante	Sí, vinculante y no vinculante	No	Voto obligatorio con sanciones
Bolivia	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
Brasil	No	Sí, vinculante	No	Voto obligatorio con sanciones
Chile	No	No	No	Voto voluntario
Colombia	Sí, vinculante	No	Sí, vinculante	Voto voluntario
Costa Rica	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio sin sanciones
Ecuador	Sí, vinculante	No	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
El Salvador	No	No	No	Voto obligatorio sin sanciones
Guatemala	Sí, vinculante	Sí, vinculante	No	Voto voluntario
Honduras	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
México	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Sí, vinculante	Voto obligatorio sin sanciones
Nicaragua	Sí, vinculante	Sí	Sí	Voto voluntario
Panamá	Sí	Sí	Sí	Voto obligatorio sin sanciones
Paraguay	Sí	Sí, vinculante y no vinculante	No	Voto obligatorio con sanciones
Perú	Sí	No	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones
República Dominicana	Sí	Sí	Sí	Voto obligatorio sin sanciones
Uruguay	No	No	Sí, vinculante	Voto obligatorio con sanciones a quienes no concurren. Pero sólo se vota por "sí" en plebiscito.
Venezuela	Sí	Sí	Sí	Voto voluntario

Nota: Elaboración propia con base en datos de la Corte Electoral de cada país

⁵ Según la nueva Constitución Política de Ecuador, aprobada en referéndum en agosto de 2008, los gobiernos autónomos descentralizados, e incluso la ciudadanía ecuatoriana en el extranjero, pueden convocar a consultas populares.

⁶ De manera genérica, la Ley Orgánica de Elecciones, en su artículo 6, indica que el referéndum puede ser requerido por el Estado o la ciudadanía.

En Uruguay y Venezuela, las consultas contra leyes tienen carácter vinculante. En Ecuador, todas las consultas son vinculantes y de cumplimiento inmediato. En Paraguay, el Congreso puede determinar que una consulta sea o no vinculante. En Argentina, el Congreso de la Nación, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular vinculante todo proyecto de ley, con excepción de aquellos cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional mediante la determinación de la cámara de origen o por la exigencia de una mayoría calificada para su aprobación; en este tipo de consulta el voto es obligatorio. También, puede ser sometido a consulta popular no vinculante todo asunto de interés general para la Nación, con excepción de aquellos proyectos de ley cuyo procedimiento de sanción se encuentre especialmente reglado por la Constitución Nacional. En este tipo de consulta el voto de la ciudadanía no será obligatorio. La convocatoria realizada por el Poder Ejecutivo Nacional deberá efectuarse mediante decreto decidido en acuerdo general de ministros y refrendado por todos ellos. La consulta no tiene carácter vinculante cuando la convoca exclusivamente el Poder Ejecutivo⁷.

En México, la figura de la consulta popular puede ser convocada sobre decisiones que tengan impacto nacional; para tal efecto, se requiere la firma de 2% de la lista nominal de electores y, para que el resultado de dicha consulta sea vinculante para los poderes públicos, debe haber una participación de al menos 40% de la lista de electores⁸.

En Colombia, tienen carácter vinculante las cuestiones propuestas por el presidente con el acuerdo del Parlamento, o bien, cuando participa una cuarta parte de los ciudadanos que componen el censo electoral en referéndum para la derogatoria de una ley. En Honduras, la consulta es de cumplimiento obligatorio si concurre por lo menos 51% del total de la participación en la última elección general y si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos; si, por el contrario, el resultado no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el mismo periodo de gobierno ni en el siguiente. En Bolivia, la Ley del Referéndum estableció que los resultados de la consulta popular tendrían vigencia inmediata y obligatoria, estableciéndose así su carácter vinculante. Por su parte, en Nicaragua existe un vacío, ya que la Ley Electoral no dice expresamente que la consulta sea vinculante. En el artículo 138 de su Constitución se establece que se declara aprobada la opción que obtenga la mayoría de los votos válidos. Por último, en Costa Rica los resultados serán vinculantes para el Estado si la participación de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para la legislación ordinaria es de al menos 30%. Para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que demanden aprobación legislativa por mayoría calificada, se requiere un mínimo de 40%.

Otro aspecto a destacar es que, en gran parte de la región, el campo de aplicación de las consultas populares se restringe mediante la exclusión de determinadas materias o con base en disposiciones positivas más o menos precisas, como en Bolivia, Guatemala y Colombia. Por el contrario, en Argentina, Ecuador, Brasil y Nicaragua, entre otros, no existen límites expresos al posible campo de aplicación de una consulta popular.

⁷ Consulta Popular Vinculante y No Vinculante. Ley 25.432. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/25432-consulta%20popular%20vinculante.pdf>

⁸ Algunos juristas entienden que en México es posible también derogar una ley a través de la iniciativa popular a partir de la reforma constitucional aprobada el 9 de agosto de 2012 (artículo 71, inciso IV y artículo 72, inciso f).

Por último, sólo algunos países —entre ellos, Ecuador⁹, Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela— cuentan con la institución del referéndum abrogativo o sancionatorio, que otorga a los ciudadanos la posibilidad de revocar leyes surgidas del sistema representativo. En varios países, sin embargo, determinadas materias —por ejemplo política fiscal, monetaria y crediticia— o, en el caso específico de Uruguay, aquellas privativas del Estado quedan excluidas del campo de aplicación del referéndum abrogativo.

El segundo mecanismo de democracia directa es la “iniciativa popular”, entendiéndose por tal el derecho de la ciudadanía a proponer proyectos de ley y reformas legales o constitucionales totales o parciales. Puede estar formulada o no formulada. La primera va acompañada de un proyecto de ley; la segunda consiste en simples peticiones al Congreso a fin de que legisle sobre determinados asuntos. Si bien más de la mitad de los países de América Latina regulan estos mecanismos en sus diferentes modalidades, su uso es limitado, salvo en Colombia y Uruguay.

Por regla general, se trata de iniciativas legislativas populares *ad parlamentum*, ya que los proyectos de ley o reforma constitucional que se presentan son estudiados por el Parlamento, que toma la decisión al respecto sin consultar al electorado.

Sin embargo, unos cuantos países cuentan con una auténtica actividad legislativa de origen popular. Así, en Uruguay, las iniciativas de reforma constitucional que provengan de la ciudadanía y que tengan el apoyo de al menos 10% de los electores hábiles deben someterse directamente a consulta popular. En Colombia, un proyecto de ley de iniciativa popular rechazado en el Parlamento debe someterse a “referéndum aprobatorio” si 10% de los electores inscritos en el censo electoral así lo solicita.

En el caso de Perú, la legislación prevé la posibilidad de someter a referéndum una iniciativa legislativa rechazada o modificada sustancialmente por el Parlamento. Más recientemente, en Ecuador la nueva Constitución dispone que, si después de 180 días de análisis de la propuesta ciudadana en el órgano correspondiente no hubiese una decisión, dicha iniciativa entrará en vigor. Cuando se trate de reforma constitucional, si la función legislativa no trata la propuesta en el plazo de un año, se podrá solicitar una consulta popular sin necesidad de cumplir con 8% del respaldo electoral requerido para reformas constitucionales.

En República Dominicana, la reforma constitucional de 2010 incorporó este mecanismo, indicando que no menos de 2% de los ciudadanos inscritos en el registro de electores puede someter proyectos de ley al Congreso Nacional¹⁰. Lo mismo sucedió en Honduras con la reforma constitucional de enero de 2011, que incorporó en el artículo 213 la posibilidad de que la ciudadanía, en un número de al menos 3 000 ciudadanos, pueda ejercer el mecanismo de iniciativa de ley ciudadana¹¹. La reforma constitucional efectuada en México en 2012 incorporó en su legislación la figura de la iniciativa legislativa popular, la cual se podrá ejercer por parte

⁹ Constitución Política de Ecuador, aprobada en referéndum en agosto de 2008.

¹⁰ Cabe indicar que, en el artículo 97 de la Constitución Política, se establece la iniciativa legislativa popular mediante la cual un número de ciudadanos y ciudadanas no menor de 2% de los inscritos en el registro de electores podrá presentar proyectos de ley ante el Congreso Nacional. Una ley especial establecerá el procedimiento y las restricciones para el ejercicio de esta iniciativa.

¹¹ Reforma dada el 13 de enero de 2011, y publicada en la *Gaceta Oficial*, núm. 32 425, del 25 de enero de 2011.

de la ciudadanía cuando se reúnan las firmas de 0.25% del listado nominal de electores. Dicha reforma todavía no se ha legislado, pero su implementación forma parte del conjunto de medidas aprobadas por el “Pacto por México”, suscrito por el presidente Enrique Peña Nieto y los dirigentes nacionales de la mayoría de los partidos políticos (2 de diciembre de 2012).

Finalmente, la revocatoria de mandato consiste en la facultad de dejar sin efecto el mandato del titular de un cargo de elección popular, resultado de un proceso de consulta del mismo tipo. Por lo general, en América Latina esta posibilidad queda limitada al ámbito subnacional salvo para Bolivia, Ecuador, Panamá y Venezuela, los cuales lo contemplan a nivel nacional. En Bolivia, todo cargo de elección popular podrá ser revocado siempre y cuando la convocatoria se realice después de la mitad del periodo por el cual fue electo, y no durante el último año de gestión. En Ecuador, los ciudadanos pueden revocar el mandato a todas las autoridades de elección popular después del primer año y antes del último año del periodo para el que fueron elegidas. En Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria para invalidar el mandato de los diputados que hayan postulado, y los ciudadanos de un circuito electoral pueden hacerlo para revocar el mandato de los diputados de libre postulación (lo que no hace una revocatoria de mandato pura)¹². En Venezuela, la revocatoria se establece para todos los cargos de elección popular, incluido el de presidente de la República.

Hasta la fecha, la revocatoria de mandato sólo se ha empleado a nivel nacional en Bolivia y Venezuela. En este último, en agosto de 2004, cuando se sometió a consulta ciudadana la continuidad o suspensión del mandato del presidente Hugo Chávez; en el primero, en agosto de 2008, cuando también se sometió a referéndum revocatorio el mandato del presidente Evo Morales, del vicepresidente y de los ocho prefectos departamentales.

Sin embargo, este mecanismo también está regulado en varios países en el ámbito subnacional y se ha utilizado en algunas oportunidades. En los últimos años (especialmente 2012 y 2013), Bolivia, Colombia y Perú han registrado numerosas solicitudes de revocatoria de mandato a nivel local, como lo mencionan Welp y Serdült (2013). Estas prácticas han promovido un amplio debate tanto a nivel político como académico sobre la conveniencia o no de estos mecanismos: ¿democratizan o desestabilizan? La revocatoria de mandato ha sido cuestionada por presidentes de diferentes posturas ideológicas (como Evo Morales en Bolivia y Juan Manuel Santos en Colombia). Asimismo, se ha solicitado la revocatoria de mandatarios tanto de “izquierda” como de “derecha” (Lissidini, 2013).

La tabla 2 sistematiza la situación actual en materia de regulación y el uso de los mecanismos de democracia directa a nivel nacional. De la información se deriva que existe un primer grupo de países (12) en los que existe al menos uno de los tres mecanismos citados, y este o estos han sido utilizados. El segundo grupo de países (6) lo constituyen aquellos que no han empleado ninguno de los mecanismos pese a que disponen de regulación.

¹² En Panamá también existe la revocatoria para los representantes de Corregimiento, y puede comenzarse por iniciativa popular y por los partidos políticos cuando han sido postulados por éstos

Tabla 2.

Mecanismos de democracia directa en América Latina a nivel nacional

País	Iniciativa legislativa popular	Consulta popular	Revocatoria de mandato
Argentina	Sí	Sí	No
Bolivia	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
Brasil	Sí	Sí	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre Ejecutivo y Congreso	No
Colombia	Sí	Sí	No
Costa Rica	Sí	Sí	No
Ecuador	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos
El Salvador	No	Sí, No se ha utilizado	No
Guatemala	Sí	Sí	No
Honduras	Sí, No se ha utilizado	Sí, No se ha utilizado	No
México	Sí, No se ha utilizado	Sí, No se ha utilizado	No
Nicaragua	Sí, No se ha utilizado	Sí, No se ha utilizado	No
Panamá	Sí	Sí	Sí ^a
Paraguay	Sí, No se ha utilizado	Sí, No se ha utilizado	No
Perú	Sí	Sí	No ^b
República Dominicana	Sí, No se ha utilizado	Sí, No se ha utilizado	No ^c
Uruguay	Sí	Sí	No
Venezuela	Sí	Sí	Sí, para todos los cargos

Nota: elaboración propia.

a De acuerdo con el artículo 151 de la Constitución Política de Panamá, los partidos políticos pueden ejercer la revocatoria de mandato para destituir a los diputados que hayan postulado; y los ciudadanos de un circuito electoral, para revocar el mandato de los diputados de libre postulación. El Código Electoral de Panamá (2006) establece en el artículo 361 que “El partido político al que se le haya adjudicado la curul podrá revocar el mandato del diputado principal o suplente que haya postulado, inscrito o no en el partido”. Y en su artículo 366 agrega que “Para solicitar la revocatoria de mandato de un diputado principal o suplente de libre postulación, se requerirá la firma de 30% de los ciudadanos que conformaban el padrón Electoral del circuito correspondiente al momento de su elección”.

b Conforme a los artículos 2, literal a), y 20 de la Ley 26300, existe la revocatoria del cargo de autoridades regionales y municipales.

c La última reforma constitucional de República Dominicana (2010) prohíbe explícitamente la revocatoria de mandato (artículo 210, numeral 1).

En resumen, a principios de la década de 1990, en América Latina cobró fuerza la tendencia de expandir los mecanismos de democracia directa para corregir la crisis de representación, tener mayor legitimidad política y, en algunos casos (especialmente en Bolivia y Venezuela), para responder a las demandas sociales por mayor participación ciudadana. Actualmente, los 18 países de la región regulan a nivel nacional diferentes mecanismos de democracia directa en sus

respectivas constituciones. Cabe advertir que la gran mayoría de las constituciones reformadas durante las décadas de 1980 y 1990 incluyeron el uso de mecanismos de democracia directa. Las razones para su adopción fueron diferentes en cada país, pero es posible identificar dos movimientos de reformas constitucionales (Lissidini, 2013): una que sigue la tradición más “liberal” (la mayoría de las constituciones latinoamericanas) y otra que se funda en la refundación constitucional de Colombia de 1991 y que se continúa en la venezolana (1999), se profundiza en la reforma de Ecuador (2008) y, sobre todo, en la de Bolivia (2009).

Todas ellas tienen en común que son producto de convocatorias a asambleas constituyentes participativas: reconocen la diversidad pluriétnica y pluricultural (en especial comunidades indígenas y negras); son constituciones laicas o al menos declaran la igualdad de la diversas religiones (es decir, se quita poder a la Iglesia); incluyen con rango constitucional a ciertos derechos (como el agua) y amplían otros (como los derechos colectivos de los indígenas); aprueban los mecanismos de amparo y tutela de los derechos (como los defensores del pueblo), e incluyen varios mecanismos de participación ciudadana (Lissidini, 2013). Uruguay constituye la excepción a estos movimientos, ya que estos mecanismos datan de 1934¹³. Los países que más recientemente han incorporado en sus constituciones estas figuras son Costa Rica (mayo de 2002), Honduras (enero de 2004)¹⁴, República Dominicana (enero de 2012)¹⁵, Ecuador y Bolivia con las nuevas constituciones aprobadas en ambos países (2008 y 2009, respectivamente) y México que, en julio de 2012, incorporó en su marco constitucional las figuras de la consulta popular y la iniciativa legislativa popular¹⁶.

Por último, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana que, aunque los incluyen, no los han empleado hasta el presente. Colombia los ha utilizado escasamente en el ámbito nacional, no obstante el amplio menú de mecanismos de democracia directa regulados en su Constitución de 1991.

Otra innovación en materia de democracia directa es la inclusión del derecho a “la consulta previa” a los pueblos indígenas. Este derecho parte del reconocimiento de las naciones como

¹³ Sin embargo, ya la ley constitucional de 1912 estableció que toda reforma constitucional debería ser sometida a consulta popular para su ratificación. El 25 de noviembre de 1917 se realizó la primera consulta nacional en la cual se aprobó la Constitución de 1919 que dio inicio a la efectiva democratización del país. En esta Constitución se incluyeron institutos de democracia directa a nivel local y, a partir de 1934 (artículo 284), los ciudadanos pudieron presentar un proyecto de reforma constitucional (20% de la firmas de los ciudadanos) (Lissidini, 1998).

¹⁴ El Congreso acordó reformar por adición el artículo 5 del Decreto Legislativo núm. 131 del 11 de enero de 1982, en el cual se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental de la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional determina los procedimientos, requisitos y demás aspectos necesarios para el ejercicio de las consultas populares (20 de enero de 2004). Posteriormente, en enero de 2011, se realizó una nueva reforma al artículo 5 en mención, por la cual se amplía el uso de estos instrumentos. Así, se establece que el referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas, y que la ciudadanía lo apruebe o ratifique. Por su parte, el plebiscito se convocará solicitando a los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Esta reforma fue aprobada el 13 de enero de 2011.

¹⁵ Véase artículos 97 y 210 de la Constitución Política. En la modificación constitucional del 26 de enero de 2010, por primera vez se contemplan figuras como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa normativa municipal. El artículo 210 indica que las consultas populares mediante referéndum estarán reguladas por una ley que determinará todo lo relativo a su celebración. Cabe señalar que se encuentra pendiente de elaboración la legislación que está llamada a regular este tipo de consulta popular.

¹⁶ Véase artículos 25, 35 y 70 de la Constitución Política.

multiétnicas, pluriculturales y multilingües, que responden al protagonismo político que adquirieron los grupos indígenas en buena parte de la región y al auge de las políticas extractivas y la explotación de recursos naturales. El diseño legal recoge en buena medida el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁷ aprobado en 1989 y se ajusta a la Declaración de 2007 sobre los pueblos indígenas de la Organización de las Naciones Unidas. Sin embargo, el grado de disparidad e indefinición legal respecto a quiénes deben ser consultados, en qué circunstancias y con qué consecuencias legales es muy grande y existen numerosas denuncias por falta de consulta a pesar de la obligación legal de hacerlo. Se han realizado consultas en Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú.

La mayoría de las consultas se refieren a la explotación minera y, en menor medida, a la hidroeléctrica y la petrolera. Aún es pronto para hacer una evaluación del uso e impacto de este mecanismo, pero es probable que se incrementen dada la relevancia creciente de los actores en juego, el aumento de las políticas extractivas y la exigencia creciente de los organismos internacionales (como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo) de contar con el consentimiento de las comunidades afectadas antes de otorgar préstamos.

3. Evolución y análisis de la experiencia latinoamericana en el uso de los mecanismos de democracia directa

Entre 1978 y octubre de 2014, en 12 países de la región se llevaron a cabo unas 51 consultas populares (ver anexo 1)¹⁸. En 31 ocasiones (60.7%), la posición del gobierno salió vencedora y en las 20 restantes la posición del gobierno fue derrotada. El país donde más veces se derrotó la tesis oficialista es Uruguay, con nueve de las 15 consultas celebradas (60%). Si se analizan los resultados de las 22 consultas celebradas desde 2000 a la fecha, observamos que en 14 ocasiones triunfó la tesis del gobierno (63.6%), cuatro en Bolivia (2004, 2006, 2008 y 2009); cuatro en Ecuador (2006, 2007, 2008 y 2011); tres en Venezuela (2000, 2004 y 2009); una en Costa Rica (2007), una en Panamá (2006) y una en Uruguay (2014).

A su vez, del año 2000 a la fecha la tesis del gobierno fue derrotada en ocho ocasiones (36.3%): en Uruguay, cuatro en 2003 y 2004, y dos en 2009; en Colombia, una en 2003; en Brasil, una en 2005, en la cual el gobierno de Lula trató de jugar de manera ambivalente para despegarse de la derrota que sufrió la propuesta que en un principio apoyó su gobierno; en Perú, una en 2010, y en Venezuela, una en 2007, cuando se rechazaron las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez.

¹⁷ En su artículo 6, dispone que los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. Las consultas llevadas a cabo en la aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

¹⁸ Si se consideran las preguntas específicas que integran cada consulta como una consulta per se, el número total es muy superior a 51. Cabe destacar que en Brasil se han realizado dos referéndums más que no se toman en cuenta porque no fueron oficiales: el de septiembre de 2000 sobre las reformas del Fondo Monetario Internacional, y el de septiembre de 2002 sobre el Área de Libre Comercio de las Américas. Asimismo, en 2008 en Bolivia se realizaron los referéndums para la autonomía de cuatro Departamentos; sin embargo, no se incluyen por no ser reconocidos por la Corte Nacional Electoral.

El hecho de que cinco de las 51 consultas hayan tenido lugar durante regímenes autoritarios es significativo: Uruguay, en 1980; Chile, en 1980, 1988 y 1989; y Panamá, en 1983. En este último, el referéndum aprobado en dicho año fue producto del consenso entre el gobierno y la oposición, y las reformas constitucionales aprobadas, cuya mayoría continúa vigente, configuraron el punto de partida para reequilibrar al Ejecutivo y Legislativo y democratizar la estructura del gobierno. En Uruguay, los resultados del plebiscito celebrado en 1980 no favorecieron a los militares, y allanaron el camino a cuatro años de negociaciones que culminaron con la reinstauración de la democracia. Por el contrario, el régimen del general Augusto Pinochet se impuso en Chile en el plebiscito de 1980 e introdujo su propia Constitución. Sin embargo, la consulta popular celebrada en 1988, prevista en la Constitución de 1980, como instrumento para validar la continuidad de Pinochet, obtuvo un resultado desfavorable. Posteriormente, la consulta de 1989, cuyo propósito fue modificar la Constitución para promover el retiro de Pinochet del poder y facilitar la transición a la democracia, consiguió un resultado positivo.

Se observa, asimismo, una variada gama de contenidos y resultados en la temática de las consultas. Así, por ejemplo, 24 se realizaron para aprobar o rechazar reformas constitucionales (47%): nueve en Uruguay, cinco rechazadas y cuatro aprobadas; tres en Panamá, de las cuales dos se rechazaron y una se aprobó; tres en Venezuela, dos aprobadas y una rechazada; dos en Chile, ambas aprobadas; tres en Ecuador, todas aprobadas; dos en Guatemala, una aprobada y una rechazada; una en Bolivia y una en Perú, ambas aprobadas. Asimismo, de estas 24 consultas que se han celebrado, tres fueron expresamente para aprobar y poner en vigencia nuevas Constituciones políticas: Venezuela 1999, Ecuador en 2008 y Bolivia en 2009.

Las restantes 27 consultas trataron sobre diversos temas. La de Argentina de 1984 sobre el conflicto del Canal de Beagle; en Bolivia, la consulta realizada en 2004 aprobó la política del gobierno en materia energética, el referéndum autonómico de 2006 sometió a consideración de la ciudadanía la autonomía de los departamentos del país, y en 2008 el presidente Morales aseguró su continuidad después del referéndum revocatorio al que se sometió. Las consultas efectuadas en Brasil en 1993, para decidir sobre la forma de gobierno monárquico o republicano y entre un sistema de gobierno presidencialista o parlamentario, y en octubre de 2005, para prohibir el comercio de armas de fuego y municiones fueron rechazadas. La de Colombia en 1997 buscó el apoyo a los esfuerzos de paz por parte de la Presidencia; y el referéndum de 2003 sometió a consideración de la ciudadanía una serie de propuestas del presidente Uribe referidas a diversos temas, entre ellos, la reducción del Congreso, el endurecimiento de las causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos y la dotación de nuevos recursos para la educación. Las propuestas del presidente fueron rechazadas por la ciudadanía.

En Chile, en 1988, se sometió a plebiscito la continuidad del general Augusto Pinochet, cuyo resultado fue negativo y propició el aceleramiento del proceso de apertura democrática. En Costa Rica, el referéndum de octubre de 2007 aprobó el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés). En Ecuador se realizaron seis consultas: la de 1986 rechazó la posibilidad de las candidaturas independientes; en 1995 otra consulta negó, entre otras cosas, la autoridad del presidente para disolver el Parlamento y la ampliación de dos a cuatro años del periodo a los legisladores provinciales. La tercera consulta se celebró en 1997, cuando se legitimó la destitución del presidente Abdalá

Bucaram y la confirmación de su sucesor, Fabián Alarcón. La cuarta se efectuó en noviembre de 2006 y se aprobaron tres preguntas propuestas por el presidente Alarcón sobre la política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales. En la quinta, en abril de 2007, se aprobó la convocatoria a una Asamblea Constituyente. En la sexta y última, en 2011, el presidente Correa sometió a consulta un cuerpo de 10 preguntas; cinco de ellas implicaban enmienda constitucional y las cinco restantes no implicaron cambios a la carta política. Los temas para la enmienda constitucional giraron en torno a realizar cambios a la legislación sobre prisión preventiva, la reestructuración del Consejo de la Judicatura, así como la necesidad de regular los negocios relacionados con la Banca y los medios de comunicación.

En 2006, en Panamá, se llevó a cabo un referéndum con el objetivo de autorizar la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal. En Perú, en 2010, se sometió a referéndum el proyecto de ley devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron a este. En Uruguay, seis consultas celebradas en 1989, 1992, 2003, dos en 2009 y una en 2014 que buscaban anular determinada legislación; la primera y las tres últimas fueron rechazadas y se mantuvo la ley. En los otros dos casos (1992 y 2003) se derogaron las leyes en cuestión.

En Venezuela, la consulta de abril de 1999 aprobó la conformación de una Asamblea Constituyente; asimismo, en diciembre de 2000 el gobierno del presidente Hugo Chávez convocó a otro referéndum para sondear el apoyo a la convocatoria a nuevas elecciones sindicales en un lapso de 180 días. Como la convocatoria para resolver un asunto de esta materia entraba en conflicto con las disposiciones de la OIT, la ciudadanía respondió a la petición de los sindicatos de no participar; sin embargo, la iniciativa fue aprobada con la afluencia a las urnas de sólo 23.5% del electorado. Finalmente, el resultado de la consulta convocada en 2004 con el objetivo de revocar el mandato del presidente Chávez ratificó su continuidad en el Ejecutivo.

En cuanto al origen de las consultas populares, cabe destacar que la amplia mayoría de las realizadas durante el periodo 1978-2014 resultó de iniciativas surgidas “desde arriba”. En total, 38 de las consultas (74.5%) se llevaron a cabo con base en iniciativas desde arriba; es decir, fueron iniciadas o promovidas por los poderes ejecutivos o legislativos.

En efecto, el Poder Ejecutivo promovió las consultas de Argentina en 1984, Bolivia en 2004 y 2008, Brasil en 2005¹⁹, Colombia en 1997 y 2003, Costa Rica en 2007, Venezuela en 2000, y las nueve realizadas en Ecuador (tres de las cuales correspondieron a reformas constitucionales). En total, 17 casos. El Ejecutivo, en conjunto con el Legislativo, inició 21 de las 51 consultas; 15 concernieron a reformas constitucionales y seis a otros temas como la ya citada consulta brasileña de 1993, la chilena de 1988, el referéndum en Panamá de 2006, Uruguay 2009 y 2014, y la de Venezuela de abril de 1999.

Los 13 casos restantes partieron de iniciativas desde abajo, o sea, fueron los ciudadanos quienes iniciaron el proceso. Diez en Uruguay: tres reformas constitucionales aprobadas (1989, 1994 y 2004), tres rechazadas (una en 1994 y dos en 1999) y cuatro plebiscitos convocados para

¹⁹ Vale la pena aclarar que la consulta popular de Brasil en 2005 fue convocada por el Poder Legislativo, y promovida por el Poder Ejecutivo.

revocar leyes. La décima primera, en Venezuela (agosto de 2004), impulsada por sectores de la oposición que promovieron el proceso de recolección de firmas requeridas para solicitar que se convocara a la revocatoria de mandato. La décima segunda, en Bolivia en 2006, cuando las organizaciones más importantes de Santa Cruz de la Sierra reunieron las firmas necesarias para celebrar el referéndum sobre las autonomías departamentales del país. Por último, la décima tercera, en Perú en 2010, cuando se convocó a un referéndum promovido por un grupo de organizaciones que buscaban aprobar el proyecto de ley de devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron a este.

4. Uso y frecuencia de la aplicación de las consultas populares

El buen diseño y uso de los instrumentos de democracia directa puede generar una sana renovación de un orden sociopolítico, capacitar al ciudadano para participar en los asuntos públicos y ejercer controles eficaces sobre los funcionarios electos y complementar adecuadamente la democracia representativa con fórmulas eficaces de participación directa (Kornblith, 2007). Sin embargo, si estos mecanismos de democracia directa son utilizados de manera patológica o desvirtuada, pueden también constituirse en un instrumento peligroso para la puesta en marcha de una democracia plebiscitaria.

En este sentido, el análisis de la experiencia latinoamericana comparada en materia de mecanismos de democracia directa de los últimos 36 años evidencia que el uso de estos instrumentos a escala nacional ha sido más bien modesto y altamente concentrado en un número reducido de países. Estas instituciones han sido utilizadas sólo en 12 de los 18 países que regulan estos mecanismos: todos en democracia a excepción de Chile, Uruguay en un caso (1980), y Panamá, también en un caso (1983). Pero de manera frecuente sólo en dos de ellos: Ecuador y Uruguay²⁰.

En Venezuela, por su parte, desde la llegada al poder del presidente Chávez se han utilizado con mucha mayor frecuencia; situación similar ocurre en Bolivia desde la llegada de Evo Morales a la presidencia. Por su parte, en Panamá, con el referéndum de 2006, las experiencias de esta práctica han sido cuatro. Así, 38 de los 51 procesos (74%) han tenido lugar sólo en cinco países: 15 en Uruguay, nueve en Ecuador, seis en Venezuela, cuatro en Bolivia y otros cuatro en Panamá. En términos cuantitativos, 28% de los 18 países de la región concentra 74% de las consultas o procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 1978 y 2014, y un solo país, Uruguay, concentra 29% del total de estas consultas. En los tres países más grandes de la región —Argentina, Brasil y México—, estos mecanismos han sido poco utilizados o no se han utilizado del todo.

Una mirada desde el inicio de la transición a la democracia (finales de 1970) a la fecha muestra una tendencia creciente al empleo de las instituciones de democracia directa. En efecto, mientras en la década de 1980 se realizaron nueve consultas populares (18%), en la de 1990 el número

²⁰ Aquí se toman en cuenta las siete consultas realizadas a nivel nacional. Sin embargo, en Ecuador se han dado otras cinco consultas de carácter provincial, todas ellas en 2000, sobre la instauración de un régimen autonómico. En todas las consultas venció la opción de la autonomía con márgenes superiores a 80% (Pachano, 2007).

saltó a 20 (39%), en su mayoría para legitimar o rechazar reformas constitucionales. A partir de 2000 se han realizado 22 consultas (43%): cuatro en Bolivia; cinco en Uruguay; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador; una en Brasil; una en Colombia; una en Costa Rica, una en Panamá, y una en Perú²¹.

Importa señalar, asimismo, que durante los últimos años, y sobre todo a partir de 2000, se constata un uso cada vez mayor de los mecanismos de democracia directa en los países de la región andina. De los 22 procesos de democracia directa que han tenido lugar entre 2000 y 2014, 14 de ellos, (63%), tuvieron lugar en países andinos: cuatro en Bolivia; cuatro en Venezuela; cuatro en Ecuador, uno en Colombia y uno en Perú.

En síntesis, a escala nacional no es posible establecer una regla general que explique por qué algunos países han empleado más que otros estos mecanismos. Pareciera que la respuesta depende del contexto partidario y de la cultura política dominante de cada país.

5. Origen de la convocatoria de las consultas populares en América Latina

Treinta y ocho de las 51 consultas populares (74%) se originaron desde arriba y sólo 13 fueron iniciadas desde abajo (25%), de las cuales 10 se llevaron a cabo en un solo país: Uruguay. Esta tendencia obedece al hecho de que, si bien algunos países prevén la intervención de la ciudadanía para iniciar una consulta popular, en la mayoría esta potestad se reserva al Ejecutivo o al Congreso.

Cabe destacar que varios presidentes latinoamericanos han utilizado estos mecanismos de democracia directa con distinta suerte durante el periodo en estudio. En Panamá, el expresidente Pérez Balladares fracasó en su intento de modificar la Constitución para autorizar la reelección. En Ecuador, el expresidente Sixto Durán logró respuestas favorables en una primera consulta, pero negativas en la segunda, lo que debilitó su gestión de gobierno. En Uruguay, la clase política registró una derrota en 1994 al no haber logrado imponer una reforma constitucional que separaba las listas de votación municipal de las nacionales, reforma que había sido aprobada por dos tercios de los integrantes del Parlamento; más tarde, esa misma norma se incluyó en la reforma aprobada en 1996. En Perú (1993), el expresidente Fujimori y, en Venezuela (1999), el presidente Chávez, utilizaron con éxito estos mecanismos para consolidar sus respectivos proyectos políticos, si bien el primero debió renunciar a su tercer mandato presidencial como resultado del fraude cometido durante la elección de 2000 y la consiguiente crisis desatada. En 2007, el presidente Chávez fracasó en su intento de ratificar las reformas constitucionales que aumentaban sus poderes presidenciales y reformaba la estructura del Estado venezolano en una de corte socialista. Sin embargo, más recientemente, en 2009, Chávez logró que se aprobara la enmienda constitucional que abre la reelección ilimitada y que también es aplicable para los demás cargos de elección popular.

²¹ La otra consulta popular incluida en este análisis es el plebiscito de 1978 en Ecuador.

En Colombia, el expresidente Álvaro Uribe, amparado en una significativa aprobación popular a su gestión, intentó involucrar a la población en la toma de varias decisiones de distinta índole, presentando 18 preguntas que abarcaban temas diversos, desde la instauración del voto nominal y público en las corporaciones públicas de origen popular, hasta la reducción del tamaño del Congreso y la aprobación de nuevos recursos para educación y saneamiento básico. Los resultados de este esfuerzo fueron negativos en razón de que sólo una de las preguntas logró los votos necesarios para su aprobación.

En Bolivia, el referéndum convocado por el expresidente Carlos Mesa involucró a la población en la toma de decisiones en materia de políticas públicas, relacionadas en esa oportunidad con la política energética. El resultado positivo del referéndum permitió afianzar el estilo político de Mesa, basado en una relación directa con los ciudadanos, si bien poco tiempo después una nueva ola de protestas provocó la renuncia del presidente Mesa. Por su parte, en Ecuador, el presidente Correa dio un paso decisivo al contar con el apoyo ciudadano para aprobar la convocatoria a Asamblea Constituyente en la consulta de abril de 2007. Sin duda alguna, el apoyo a la propuesta del presidente (que no tenía representación legislativa) fue una victoria política que le abrió un escenario propicio para desarrollar las reformas económicas y políticas que había tratado de impulsar infructuosamente. Esta victoria fue seguida por la aprobación de la nueva Constitución Política en el referéndum de 2008, consolidándose así el proyecto político del presidente Correa.

En Costa Rica, el expresidente Arias convocó a referéndum en octubre de 2007 para aprobar el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA). Esto se dio tras un intenso debate nacional y adelantándose a la opción de convocatoria por medio de la ciudadanía, situación que habría retrasado significativamente la fecha de la consulta, lo cual muy posiblemente hubiera significado la imposibilidad de ratificar a tiempo el Tratado para su puesta en marcha antes de marzo de 2008.

Por último, destaca el caso de Evo Morales en Bolivia, quien en 2008 promulgó mediante ley la convocatoria a referéndum revocatorio para su mandato, junto con el del vicepresidente y ocho prefectos departamentales. En este caso, el presidente Morales aseguró su continuidad, y más recientemente, se adjudicó otra victoria cuando en enero de 2009 logró que se aprobara en consulta popular la nueva Constitución Política.

6. Participación electoral

En lo que refiere al nivel de participación electoral en las consultas populares, podemos observar que, en general, el porcentaje de votantes varía según el país y el tema en discusión. Sin embargo, no sólo existen diferencias importantes entre los países, sino también las hay dentro de un mismo país dependiendo del tema y del resultado. También es importante considerar que en algunos de ellos el voto es obligatorio, lo que incide en los resultados electorales²².

Por su reducida participación, especialmente notorios resultan los casos de Guatemala y Colombia, lo que coincide con el alto abstencionismo en elecciones presidenciales que los caracteriza. Hay casos en que las consultas, traducidas a porcentaje sobre el padrón electoral, resultaron aprobadas o rechazadas por menos del 50% de los ciudadanos inscritos. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones en que ocurrió, los resultados no fueron impugnados ni cuestionada su legalidad o legitimidad por quienes resultaron derrotados.

La tabla 3 muestra el nivel de respaldo electoral obtenido desde 1978 hasta 2014 en los 12 países que pusieron en práctica consultas populares establecidas en las constituciones nacionales. Asimismo, se presentan los promedios por país y, de manera comparada, se promedia por décadas la participación electoral de estos mecanismos de democracia directa.

Tabla 3.

Consultas populares en América Latina. Participación electoral 1978-2014

País	Fecha	Mecanismo	Electores inscritos	Votos emitidos	% de participación	Promedio por país
Argentina	Nov. 1984	Consulta ^a	17 824 795	12 902 637	72.39	72.39
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito	90 256 552	67 010 409	74.24	76.20
	Oct. 2005	Referéndum	122 042 615	95 375 824	78.15	
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum	4 458 293	2 678 518	60.08	79.52
	Jul. 2006	Referéndum	3 713 376	3 138 324	84.51	
	Ago. 2008	Referéndum	4 047 706	3 370 980	83.28	
	Ene. 2009	Referéndum revocatorio	3 891.316	3 511 699	90.24	
Colombia	Oct. 1997	Consulta	20 446 366	N/D	N/D	26.62
	Oct. 2003	Referéndum	25 069 773	6 673 050	26.61	
Chile	Sep. 1980	Plebiscito ^b	N/D	6 271 368	N/D	95.62
	Oct. 1988	Plebiscito	7 435 913	7 251 943	97.53	
	Jun. 1989	Plebiscito	7 556 613	7 082 084	93.72	

²² El voto es obligatorio en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Sin embargo, no en todos ellos se aplican sanciones por el incumplimiento de la obligación de votar, lo que genera que en la práctica la votación no sea realmente obligatoria, que son los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y República Dominicana. En Colombia, Nicaragua y Venezuela, el ejercicio del voto no es obligatorio (Payne *et al.*, 2006).

Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum	2 654 629	1 572 684	59.24	59.24
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito	2 088 874	1 811 640	86.73	71.38
	Jun.1986	Consulta	4 255 568	3 130 361	73.56	
	Ago.1994	Consulta-encuesta	6 214 358	3 977 374	64.00	
	Nov.1995	Consulta-encuesta	6 577 974	3 857 590	58.64	
	May. 1997	Consulta-encuesta	6 890 832	4 083 106	59.25	
	Nov. 2006	Consulta-encuesta	9 021 773	6 813 421	75.52	
	Abr. 2007	Referéndum	9 188 787	6 578 224	71.59	
	Sep. 2008	Referéndum	9 754 883	7 395 360	75.81	
May. 2011	Referéndum	11 158 419	8 634 376	77.38	71.38	
Guatemala	Ene. 1994	Referéndum	3 439 331	545 894	15.87	17.22
	May. 1999	Referéndum	4 080 398	757 940	18.57	
Panamá	Abr. 1983	Referéndum	834 409	556 969	66.75	53.88
	Nov. 1992	Referéndum	1 397 003	559 651	40.06	
	Ago. 1998	Plebiscito	1 718 870	1 123 901	63.39	
	Oct. 2006	Referéndum	2 132 842	924 029	43.32	
Perú	Oct. 1993	Plebiscito	11 620 820	8 178 742	70.38	78.23
	Dic. 2010	Referéndum	18 878 314	16 249 753	86.08	
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito	1 977 951	1 689 424	85.41	87.66
	Abr. 1989	Referéndum	2 283 597	1 934 715	84.72	
	Nov. 1989	Plebiscito	2 302 771	2 056 355	89.30	
	Dic. 1992	Referéndum	2 345 077	1 941 829	82.80	
	Ago. 1994	Plebiscito	2 278 375	1 964 771	86.24	
	Nov. 1994	Plebiscito (Pensiones)	2 328 478	2 130 618	91.50	
	Nov. 1994	Plebiscito (Educación)	2 328 478	2 130 618	91.50	
	Dic. 1996	Plebiscito	2 343 920	2 019 843	86.17	
	Oct. 1999	Plebiscito (Candidaturas)	2 402 160	2 147 149	89,38	
	Oct. 1999	Plebiscito (Presupuesto)	2 402 160	2 147 149	89.38	
	Dic. 2003	Referéndum	2 466 682	1 929 042	78.20	
	Oct. 2004	Plebiscito	2 477 190	2 228 360	89.96	
	Oct. 2009	Plebiscito (Ley Caducidad)	2 562 589	2 303 336	89.88	
	Oct. 2009	Plebiscito (Voto epistolar)	2 562 589	2 303 336	89.88	
Oct. 2014	Plebiscito (Voto para reducir la edad de imputabilidad)	2 620.235	2 372 117	90.53	87.66	

Venezuela	Abr. 1999	Referéndum	11 022 031	4 129 547	37.47	50.23
	Dic. 1999	Referéndum	10 940 596	4 819 056	44.05	
	Dic. 2000	Referéndum	11 202 214	2 632 523	23.50	
	Ago. 2004	Referéndum revocatorio	14 037 900	9 815 631	69.92	
	Dic. 2007	Referéndum	16 109 664	9 045 344	56.15	
	Feb. 2009	Referéndum	16 652 179	11 710 740	70.32	
			Promedio 1978-2014^c	71.13		
			Promedio década 1980^d	83.34		
			Promedio década 1990^e	63.79		
			Promedio 2000^f	71.37		

Nota: Elaboración propia, con base en la información proporcionada por los organismos electorales.

a Si bien el voto en Argentina es obligatorio, para la consulta no lo fue.

b El plebiscito de Chile en 1980 se realizó bajo una forma especial de legislación *ad hoc*, establecida por Decretos Leyes núms. 3464 y 3465, del 11 y 12 de agosto, respectivamente, en los que se dispuso que en el plebiscito votaran todos los chilenos mayores de 18 años. Incluso podían votar los extranjeros mayores de edad con residencia legal en Chile, sin necesidad de inscripción previa. En ese momento no funcionaba el Registro Electoral, por lo cual sólo se solicitó la cédula de identidad. Por lo tanto, no existen datos sobre la cantidad de personas que estaban en capacidad de votar y no es posible determinar el nivel de participación electoral.

c Toma en cuenta 49 procesos. No hay datos para Chile 1980 y Colombia 1997.

d Toma en cuenta 8 procesos. No hay datos para Chile 1980.

e Toma en cuenta 19 procesos. No hay datos para Colombia 1997.

f Toma en cuenta 22 procesos.

N/D: No disponible

El promedio general de participación electoral para la región en materia de mecanismos de democracia directa ha sido de 71.13%. Asimismo, se observa que en el comportamiento por país existen diferencias significativas. Al considerar el promedio de participación, apreciamos que Chile²³ y Uruguay registran los promedios más altos (95.62 y 87.66%, respectivamente). Un segundo grupo de países se ubica en un nivel intermedio con promedios de participación de entre 50% y menos de 78%: Argentina, Brasil, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela. Por último, un tercer grupo se muestra con una afluencia electoral muy débil, registrando promedios inferiores a 50%: Colombia (26.62%) y Guatemala (17.22%).

²³ Cabe destacar que en Chile sólo pueden votar quienes se han registrado para tal efecto. Debido a que el registro electoral es voluntario, existe un número importante de chilenos que no se inscribe y, por lo tanto, no vota. Sin embargo, esta situación no se refleja en los datos de participación electoral. Vale la pena recordar, asimismo, que las tres consultas populares celebradas en Chile se dieron bajo el régimen autoritario de Pinochet.

En suma, destacan dos tendencias durante el periodo en estudio. La primera, que la región ha vivido un incremento importante en el uso de los mecanismos de democracia directa (sobre todo entre los años ochenta y noventa) y, la segunda, que refleja que el comportamiento electoral se movió de manera ambivalente, bajando radicalmente de los ochenta a los noventa, pero con una importante tendencia al alza en las consultas que se han llevado a cabo después del año 2000.

7. Consecuencias sobre el sistema político

No existen elementos de juicio para afirmar que el uso de los mecanismos de participación ciudadana mejora o empeora el funcionamiento de un sistema político determinado. La mayoría de las democracias europeas recurren muy ocasionalmente a la consulta popular a escala nacional, y sobre todo en relación con temas de política exterior, mientras que Estados Unidos sólo la contempla en el ámbito estatal y local.

Hasta hoy, en América Latina, la experiencia tampoco parecería indicar que los mecanismos de democracia directa hayan tenido, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, ni que hayan contribuido a disminuir el descontento con la política y los partidos, actuando más bien como canales de expresión de este desencanto fuera de las elecciones regulares. Tampoco puede afirmarse que los mecanismos de democracia directa, tal como se han utilizado hasta ahora, hayan mejorado o complicado de manera sustancial la estabilidad política. Como todo instrumento de ingeniería electoral, estos deben formar parte de una arquitectura mayor y, en ese marco, debe analizarse su funcionamiento.

En general, estos mecanismos no se han utilizado para resolver controversias entre el Parlamento y el Ejecutivo, salvo de forma indirecta en Ecuador, donde el expresidente Sixto Durán recurrió a ellos sin éxito para tratar de mejorar los niveles de legitimidad de su debilitada gestión. En el caso de Venezuela, donde sectores de oposición procuraron la revocatoria del mandato del presidente Hugo Chávez por medio de un referéndum, los resultados mostraron la existencia de una ciudadanía polarizada, y no abonaron nada a la estabilidad política del país. Más recientemente, en 2006, el referéndum sobre las autonomías departamentales en Bolivia mostró las diferencias políticas internas entre la derecha y la izquierda, por un lado, y entre occidente y oriente, por otro.

En algunos países, y en determinados momentos, el uso de estos mecanismos puede incluso considerarse negativo para la estabilidad política. De nuevo, Ecuador es un buen ejemplo de ello. Las sucesivas consultas no vinculantes sin instrumentación posterior condujeron a acentuar la ingobernabilidad del país. Si bien no puede atribuírseles responsabilidad directa en la pérdida de estabilidad política que llevó a la caída de tres presidentes constitucionales, tampoco puede decirse que hayan contribuido positivamente en favor de la estabilidad.

En cuanto a la reforma política, pareciera que los mecanismos de democracia directa carecen de una tendencia clara, aunque en los últimos años, como se explica más adelante, han sido centrales para aprobar reformas significativas. En algunos casos favorecieron soluciones conservadoras, como en 1993 el rechazo al cambio de régimen de gobierno y sistema político en Brasil. En otros

han sido más bien revolucionarios y su objetivo ha sido desestructurar el régimen establecido, como el Movimiento de la Séptima Papeleta de los estudiantes en Colombia, y la iniciativa de revocatoria de mandato en Venezuela.

En otros casos, los resultados se muestran contradictorios. La separación de elecciones municipales de las nacionales, rechazada por la ciudadanía uruguaya en 1994, se aprobó en 1996. Asimismo, en julio de 1986 la ciudadanía ecuatoriana rechazó la posibilidad de aceptar candidaturas independientes de los partidos, y luego las aceptó en 1994. Por último, en diciembre de 2007 las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que, como ya analizamos, buscaban establecer un Estado socialista y la reelección presidencial indefinida, fueron rechazadas por la ciudadanía. No obstante, en febrero de 2009 se ratificaron en referéndum las reformas constitucionales que permiten la reelección indefinida para todos los puestos de elección popular, revirtiendo en parte el rechazo efectuado en 2007 con respecto a este tema.

Sin embargo, llama la atención el uso de consultas para la aprobación popular y puesta en vigor de nuevas constituciones políticas: la de Venezuela en 1999, Ecuador en 2008 y la de Bolivia en 2009. Estos tres ejemplos resultan reveladores de cómo el uso de estos mecanismos puede generar cambios políticos significativos.

La complejidad de los temas económico-financieros determina un alto grado de dificultad para intentar resolverlos mediante la participación ciudadana a través de mecanismos de democracia directa. Por ello, las legislaciones de la mayoría de los países han excluido expresamente estas materias como objeto de eventuales consultas populares. Empero, en algunos países, entre ellos Uruguay, a iniciativa de la sociedad civil y por lo general con la adhesión de partidos de centro-izquierda, se intentó utilizar los mecanismos para imponer límites a las reformas económicas. El caso paradigmático es la derogación de la ley que permitía la privatización parcial de la empresa telefónica uruguaya en 1992²⁴.

En Ecuador, el intento de grupos de la sociedad civil de convocar una consulta popular contra el plan económico del gobierno de Gustavo Noboa y la dolarización fracasó al no haberse reunido el número suficiente de firmas, según informó la autoridad electoral.

En Colombia, en 2003, el presidente Uribe intentó lograr la aprobación de la ciudadanía en temas diversos, como la obtención de nuevos recursos para educación y saneamiento básico, el saneamiento de las finanzas públicas, la eliminación de pensiones y salarios mayores a 25 salarios mínimos mensuales que se pagan con cargo al Estado, entre otros. La respuesta de la ciudadanía impidió que se aprobaran las reformas propuestas, al no alcanzar el umbral necesario para su convalidación. En Bolivia, por el contrario, la ciudadanía dio luz verde, en julio de 2004, a la propuesta del presidente Carlos Mesa para la abrogación de la Ley de Hidrocarburos de 1989 promulgada por Gonzalo Sánchez de Lozada, y a la recuperación de la propiedad estatal de todos los hidrocarburos.

Finalmente, en Costa Rica en 2007, y de manera poco usual en la región, se aprobó en referéndum el Tratado de Libre Comercio con República Dominicana, Centroamérica y Estados

²⁴ Ver al respecto Lissidini (2012, pp.35-272).

Unidos. En este sentido, cabe advertir que, por su naturaleza, en América Latina la ratificación de tratados comerciales es tradicionalmente competencia del Poder Legislativo, razón por la cual la experiencia costarricense abre una nueva opción de participación ciudadana sobre otros temas económicos.

8. Consideraciones finales

Un balance de lo hasta aquí analizado arroja 10 consideraciones finales principales:

1. La diversidad terminológica existente sobre los diferentes mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales de los países latinoamericanos genera confusión. Es necesario, por lo tanto, avanzar rumbo a una mayor precisión sobre este tema para, de este modo, entender mejor de qué estamos hablando cuando analizamos los diversos mecanismos de democracia directa.
2. No obstante la generalizada incorporación de los mecanismos de democracia directa en los textos constitucionales, la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos mantienen, en la práctica, un bajo componente de democracia directa en la escala nacional; con excepción de Uruguay y, en menor medida, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá, en ese orden. Hay una riqueza mucho mayor, con una variedad de mecanismos y modalidades, en el ámbito estatal y local/municipal latinoamericano, cuyo estudio comparado sigue inexplorado y abierto a una necesaria investigación.
3. A pesar de la diversidad de mecanismos de democracia directa, hasta la fecha las consultas populares (referéndums o plebiscitos) son las de mayor uso en la región. La experiencia también permite comprobar que la aplicación de estas consultas se ha gestado primordialmente desde arriba, pues en 38 de las 51 realizadas, los poderes Ejecutivo o Legislativo han ocupado un papel predominante, con todo y que en 10 de los 18 países con regulación sobre estos mecanismos los ciudadanos tienen la posibilidad de convocar a consulta popular, bajo diversas modalidades y respecto a diferentes temas.
4. El análisis comparado latinoamericano de la aplicación práctica de estos mecanismos evidencia que su uso está muy condicionado por las fuerzas y las debilidades del sistema político dentro del que operan (régimen político, sistema de partidos, comportamiento electoral, cultura política). En otras palabras, los mecanismos de democracia directa no constituyen un subsistema blindado a estas características sino que, por el contrario, se ven altamente influenciados por estas.
5. En cuanto a los resultados en la aplicación de estos mecanismos, cabe destacar que en nuestra región han tenido un resultado mixto, oscilante entre intentos de manipulación neopopulistas y posiciones conservadoras o tradicionalistas. En dos casos extremos, en los que regímenes autoritarios recurrieron a esos instrumentos para mantenerse en el poder, la estrategia produjo el efecto opuesto (Uruguay en 1980 y Chile en 1988).
6. Es importante considerar varios aspectos adicionales a la hora de evaluar el impacto de

los mecanismos de la democracia directa. En primer lugar, que la adopción y aplicación de estos mecanismos es bastante reciente (salvo en el caso de Uruguay que data de 1934), y que nos encontramos ante un fenómeno bastante nuevo de las democracias de la región, por lo que sería recomendable dejar transcurrir un poco más de tiempo antes de intentar extraer conclusiones definitivas sobre su rango de aplicación y sus efectos. En segundo lugar, hay que poner atención al uso creciente que se está dando a estos mecanismos en varios países de la región andina, sobre todo en los últimos años, en contextos de alta polarización política, elevada fragmentación partidista y asociados a procesos de reformas constitucionales refundacionales (Bolivia, Ecuador y Venezuela).

7. Los niveles de participación electoral en procesos de democracia directa para la región (entre 1978 y 2014) son de 71.13% en promedio. Asimismo, las medias regionales por año muestran que la participación electoral se ha venido reduciendo, sobre todo al comparar la década de 1980 con la de 1990. Igualmente, el comportamiento por país (e incluso dentro de un mismo país), registra diferencias importantes. Destacan en particular los altos niveles de participación electoral en países como Uruguay y Chile (si bien este es un caso *ad hoc*), y los preocupantes niveles de abstención que se han presentado en el uso de estos mecanismos en otros como Colombia y Guatemala.
8. En sociedades como las latinoamericanas, donde persisten elevados niveles de pobreza (por arriba de 27.9% de acuerdo con la CEPAL para 2013) y de desigualdad, el uso de los mecanismos de democracia directa puede, en algunos casos, ayudar a revertir la tendencia a la deslegitimación del sistema político porque constituyen un medio adicional de expresión política que permite a la población manifestar su frustración con las autoridades. Sin embargo, en este tipo de contextos resulta también esencial considerar el riesgo de su utilización patológica o desvirtuada con fines demagógicos y antidemocráticos.

Los mecanismos de democracia directa deben ser vistos como instrumentos para consolidar el sistema democrático que complementan, pero no sustituyen, a las instituciones de la democracia representativa. Si bien es cierto que los primeros pueden fortalecer la legitimidad política y abrir canales de participación que faciliten una reconciliación entre los ciudadanos y sus representantes, los partidos políticos y el Poder Legislativo deben mantenerse como instituciones centrales donde se articulan y combinan las preferencias ciudadanas, y deben fortalecerse en aras de mejorar la calidad y legitimidad de la representación democrática.

Aunque en un principio algunos pensaron que la democracia participativa iba en contravía de la democracia representativa, ahora se acepta, en general, que son fórmulas complementarias. En ocasiones; sin embargo, se asigna a los mecanismos de democracia directa funciones y expectativas sobredimensionadas, por encima de sus capacidades. Pero incluso, más allá de la valoración que pueda hacerse en relación con su empleo, hay que aceptar que estos mecanismos han llegado para quedarse y que en algunos países (como ocurre en la actualidad en la región andina) tendrán una relevancia creciente. De ahí que el tema central dependa de cómo utilizarlos adecuadamente y, más aún, cuándo y en qué casos.

9. En consecuencia, es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos se consolide y contribuya, a la vez, a fortalecer a la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral.
10. El empleo adecuado de estos mecanismos exige, como premisa lógica, la existencia de un Estado democrático dotado de derechos fundamentales plenamente garantizados y donde el pluralismo político goce de total efectividad. Demanda, además, la plena vigencia de la libertad de expresión e información y la no manipulación de la opinión pública, así como condiciones de equidad del proceso. No hay que olvidar que, en más de una ocasión, han sido los enemigos de la libertad y de la democracia los que han recurrido a su uso (Aragón y López, 2000).

Por ello, como lo demuestra la práctica latinoamericana, los mecanismos de democracia directa significan un elemento distorsionador en ausencia de instituciones democráticas representativas eficientes, fundadas en un sistema de partidos políticos estable y correctamente arraigado en la sociedad. Es necesario, por lo tanto, llevar a cabo un proceso de reforma en materia de democracia directa dirigido a democratizar el empleo de estos institutos, es decir, hacerlos más accesibles a la ciudadanía.

Por último, cabe señalar que sin instituciones políticas fuertes y arraigadas, es posible que el uso de estas instituciones maximice el conflicto y, como señala Sartori, llegue a representar la encarnación de la "tiranía de las mayorías" (1988). Por lo tanto, y de cara al actual contexto económico, social y político regional, resulta esencial hacer un uso prudente de estos mecanismos. En mi opinión, es aconsejable un empleo prudente y no desvirtuado de estos mecanismos, sobre todo en lo que se refiere a su uso en el ámbito nacional. Por ello, y más allá del valor agregado que pueda derivarse de su aplicación, sobre todo a escala local (espacio que consideramos idóneo para su ejercicio), la coyuntura latinoamericana demanda prestar atención urgente y prioritaria al fortalecimiento del Estado democrático y al mejoramiento de la eficacia de los mecanismos y órganos centrales de la democracia representativa, en particular a la institucionalización y el fortalecimiento de un sistema de partidos políticos estable, eficaz y democrático.

Literatura consultada

- Aragón, M. y López, J.L. (2000). "Plebiscito", *Diccionario Electoral*, San José, Costa Rica, IIDH.
- Barreto, L. y Fleischer, D. (2007). "Reformas políticas y democracia en Brasil". En: Daniel Zovatto y José de Jesús Orozco Henríquez (Coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cameron, M., Hershberg, E. y Sharpe, K.E. (Eds.) (2012). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: La voz y sus consecuencias*, México: FLACSO.
- Duverger, M. (1980). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. 6.^a ed., Barcelona: Ariel.
- González Rissotto, R. (2008). "Democracia Directa: El caso de Uruguay". En: Alicia Lissidini et al. (Coords.). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Kornblit, M. (2013). "Revocatoria del mandato presidencial en Venezuela: Definición y puesta en Práctica". En: *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM.
- Kornblit, M. (marzo 2007). "Democracia directa y revocatoria de mandato en Venezuela". Trabajo presentado en Conferencia Internacional: Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires. Recuperado de http://www.dd-la.ch/download/kornbli-th_miriam.pdf
- Lissidini, A. (julio 2013) "La política en movimiento. Estados, democracias y diversidades regionales", Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Paraná.
- Lissidini, A. (2012). "Democracia directa en Uruguay y en Venezuela: Nuevas voces, antiguos procesos". En: Maxwell A. Cameron et al. (Eds.). *Nuevas instituciones de democracia participativa en América Latina: La voz y sus consecuencias*. México: Flacso.
- Lissidini, A. (2011). *Democracia directa en Latinoamérica. Entre la delegación y la participación*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/lisidini/lisidini.pdf>
- Lissidini, A., Welp, Y. y Zovatto, D. (Eds.) (2008). *Democracia directa en Latinoamérica*. Buenos Aires: Prometeo.
- Lissidini, A. (1998). "La historia de los plebiscitos en el Uruguay: ni tan democráticos ni tan autoritarios (1917-1971)". En: *Revista Ciencias Sociales*, 23(81-82):1-2.
- Navia, P. (2004). "Participación Electoral en Chile, 1988-2001". En: *Revista de Ciencia Política*, XXIV(1).
- Nohlen, D., Picado Sotela, S., Zovatto Garetto, D. Orozco, J. y Thompson, J. (Comps.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-IDEA-TEPJFM-IFE-FCE.

- Pachano, S. (marzo 2007). "Democracia directa en Ecuador". Trabajo presentado en Conferencia Internacional Democracia Directa en América Latina, Buenos Aires. Recuperado de <http://www.Goberna-Bilidadandina.Org/Descarga/1196224055.Pdf>
- Payne, M., Zovarro, D., Carrillo, F. y Allamand, A. (Coords.) (2006). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: BID-IDEA.
- Sartori, G. (1988). *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad.
- Thibaut, B. (2007). "Instituciones de Democracia Directa". En: Dieter Nohlen et al. (comps.), 2007. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. México: IIDH-CAPEL-Universidad de Heidelberg-TEPJFM-IFE-FCE.
- Welp y Serdült (2013). "Cuando es peor el remedio que la enfermedad. Análisis de la Revocatoria del mandato en los municipios de los países Andinos". En: *Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. México: IDEA Internacional/UNAM.
- Zovatto, D. (2013^a). "La reforma en los partidos políticos". En: D. Zovatto. *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009)*. Tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de: <http://eprints.ucm.es/17751/>
- Zovatto, D. (2013^b). *Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina durante la tercera ola democrática (1978-2009)*. Tesis de doctorado por la Universidad Complutense de Madrid. Recuperado de <http://eprints.ucm.es/17751/>
- Zovatto, D. (2008). "Las Instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina. Balance comparado: 1978-2007". En: Lissidini, Alicia et al. (Coords.). *Democracia Directa en América Latina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J.D.J. (Coords.) (2007). *Reforma Política y Electoral en América Latina, 1978-2007*. México: UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

ANEXO

Consultas populares realizadas a nivel nacional entre 1978 y 2014*

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Argentina	Nov. 1984	Consulta no vinculante	Laudo Beagle	Aprobada	Legitimador de la negociación realizada por el gobierno. Promovió una intensa movilización de los partidos. Gana la posición de gobierno de Raúl Alfonsín.
Bolivia	Jul. 2004	Referéndum. Vinculante	Política energética del país	Aprobado	Legitimador de la política del gobierno. Gana la posición de gobierno de Carlos Mesa.
Bolivia	Jul. 2006	Referéndum. Vinculante	Autonomías departamentales	Aprobada la autonomía en cuatro departamentos: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando. Rechazada en cinco departamentos: Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.	Si bien legitima la postura del gobierno, al mismo tiempo lo obliga a tomar decisiones. El resultado es vinculante para la Asamblea Constituyente, en el sentido de que estará obligada a incorporar constitucionalmente la autonomía para los departamentos donde se aprobó esta opción por mayoría simple. Gana la posición de gobierno de Evo Morales en cinco departamentos y pierde en cuatro.
Bolivia	Ago. 2008	Referéndum. Vinculante	Revocación del presidente Morales, el vicepresidente y ocho prefectos departamentales	Aprobada la continuidad del presidente Morales.	Legitimador del gobierno y al mismo tiempo legitima la continuidad de los cuatro prefectos opositores al gobierno, que mantienen la posición por la autonomía. Gana la posición de gobierno de Evo Morales.
Bolivia	Ene. 2009	Referéndum. Vinculante	Nueva Constitución Política	Aprobada la nueva Constitución Política, que tiene vigencia inmediata.	Legitimador de la nueva constitución promovida por el gobierno, quien puede optar por la reelección. Gana la posición de gobierno de Evo Morales.
Brasil	Abr. 1993	Plebiscito. Vinculante	Monarquía o república, parlamentarismo o presidencialismo	Rechazado el cambio de régimen.	Legitimador del régimen republicano y también del presidencialismo. Gana la posición de gobierno de Itamar Franco.
Brasil	Oct. 2005	Referéndum. Vinculante	Prohibición del comercio de armas de fuego y municiones	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta gubernamental. Se mantiene el comercio de armas. Pierde la posición de gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva.
Chile	Sep. 1980	Plebiscito. Vinculante	Nueva Constitución	Aprobado	Legitimador de la Constitución que institucionalizó el régimen militar y aseguró la continuidad de Augusto Pinochet como presidente hasta al menos 1989. Gana la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet²⁵.

²⁵ Los opositores al régimen y muchos analistas consideran este plebiscito como un fraude electoral (Navia, 2004).

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Chile	Oct. 1988	Plebiscito. Vinculante	Prolongación o no del mandato del general Augusto Pinochet	Rechazado	Deslegitimó la propuesta militar, prevista ya en 1980. Aceleró la apertura democrática. Pierde la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet.
Chile	Jul. 1989	Plebiscito	Reforma constitucional	Aprobado	Legitimó las negociaciones para la transición a la democracia. Pierde la posición de gobierno militar de Augusto Pinochet.
Colombia ²⁶	Oct. 1997	Consulta	Apoyo a la pacificación	Aprobada	Legitimó el apoyo a la paz pero no tuvo efecto en los hechos, pues recrudeció la violencia. Gana la posición de gobierno de Ernesto Samper.
Colombia	Oct. 2003	Referéndum. Vinculante	Quince preguntas sobre múltiples temas, entre ellos destacaba la reducción del Congreso, el endurecimiento de causales de pérdida de investidura, la eliminación de auxilios con dineros públicos, nuevos recursos para educación y saneamiento básico, endurecimiento de requisitos para la obtención de personería jurídica de los partidos y movimientos políticos, eliminación de contralorías de los departamentos y municipios del país	De las 18 consultas sólo se aprobó una: la referida a la "muerte política" en caso de corrupción. Las demás preguntas no alcanzaron el mínimo de umbral requerido (25%).	Deslegitimador del gobierno. Pierde la posición de gobierno de Álvaro Uribe.
Costa Rica	Oct. 2007	Referéndum. Vinculante	"Tratado de Libre Comercio República Dominicana, América Central-Estados Unidos" (TLC).	Aprobado	Legitimador de las negociaciones del TLC. Gana la posición de gobierno de Óscar Arias Sánchez.
Ecuador	Ene. 1978	Plebiscito. Vinculante	Constitución	Aprobado	Legitimador de la apertura al proceso de democratización. Gana la posición de gobierno (Consejo Supremo de Gobierno) y la apertura democrática.

²⁶ En marzo de 1990 se hizo una consulta "informal" promovida por los estudiantes para promover la reforma constitucional a través de una asamblea constituyente. A pesar de su informalidad, contribuyó a que esta se produjera y la Constitución colombiana se reformara en 1991.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	Jun. 1986	Consulta. Vinculante	Candidaturas independientes de los partidos	Rechazada	Deslegitimador de la gestión gubernamental. Pierde la posición de gobierno de León Febres Cordero.
Ecuador	Ago. 1994	Consulta de siete preguntas. Vinculante	Candidaturas independientes, reducción en la asignación de partidas presupuestarias de los diputados, reelección de cargos, excepto presidente. En general, apuntaban a dar legitimidad al presidente (reformas de corte constitucional).	Aprobada	Legitimador de la acción gubernamental, iniciador del proceso. Gana la posición del presidente Sixto Durán.
Ecuador	Nov. 1995	Consulta de once preguntas. Vinculante	Entre ellas: la posibilidad de que el presidente pudiese disolver el Parlamento, reformas a la seguridad social, manejo presupuestario, descentralización y reforma a organismos judiciales.	Rechazada <i>in totum</i> .	Deslegitimador del gobierno. Pierde la posición del presidente Sixto Durán.
Ecuador	May. 1997	Consulta de catorce preguntas. Vinculante	Puntos principales: apoyar destitución de Abadalá Bucaram y la presidencia de Alarcón.	Aprobada	Legitimador de la destitución del presidente Abdalá Bucaram y la confirmación de Alarcón en la presidencia. Como resultado de la consulta se convocó a una Constituyente que aprobó una nueva Constitución, donde se recoge parte de las medidas sometidas a consulta. Gana la posición de gobierno de Fabián Alarcón.
Ecuador	Nov. 2006	Consulta de tres preguntas. Vinculante	Política de educación, salud y asignación de los excedentes de los recursos petroleros para acciones sociales.	Aprobada	Legitimador del gobierno saliente. El presupuesto del Estado incluyó más recursos para el sector educación. Gana la posición de Alfredo Palacios.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Ecuador	Abr. 2007	Referéndum. Vinculante	Convocatoria a Asamblea Constituyente.	Aprobado	Legitimador de la convocatoria. Con ello se conforma la Asamblea Constituyente para transformar el marco institucional del Estado y elaborar una nueva Constitución. Gana la posición del presidente Rafael Correa.
Ecuador	Sep. 2008	Referéndum. Vinculante	Nueva Constitución Política	Aprobada	Legitimador del proyecto político del presidente. Además, se le abre la posibilidad de reelección consecutiva con la nueva Constitución. Gana la posición de gobierno de Rafael Correa.
Ecuador	May. 2011	Referéndum (5 preguntas con resultados vinculantes) y Consulta popular (5 preguntas, no vinculantes)	Caducidad de la prisión preventiva, reestructuración del Poder Judicial, regulación de la Banca y endurecimiento de las penas (Reforma constitucional). Consulta sobre prohibición de juegos de azar y los espectáculos con matanza de animales, obligatoriedad de afiliación a la seguridad social.	Aprobados	Legitimador del presidente. Gana la posición de gobierno de Rafael Correa.
Guatemala	Ene. 1994	Consulta popular (Referéndum) Vinculante	Reforma constitucional.	Aprobada	Legitimador de las reformas constitucionales resultado de los ajustes de la institucionalidad tras el fracasado autogolpe del presidente Jorge Serrano. Gana la posición de gobierno de Ramiro León Carpio.
Guatemala	May. 1999	Consulta popular (Referéndum) Vinculante	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	Deslegitimador del gobierno, pues se tradujo en plebiscito en contra del gobierno y no sobre el tema constitucional en debate. Pierde la posición de gobierno de Alvaro Arzú.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Panamá	Abr. 1983	Referéndum. Vinculante	Reforma constitucional.	Aprobado	Legitimador del acuerdo entre el gobierno y la oposición. Se inicia la democratización de la estructura de gobierno. Se establecen las bases para el balance entre el Ejecutivo y el Legislativo. Gana la posición de gobierno de Ricardo de la Espriella.
Panamá	Nov. 1992	Referéndum. Vinculante	Reforma constitucional de 58 puntos.	Rechazado	Deslegitimador de las reformas introducidas por el régimen democrático. Pierde la posición de gobierno de Guillermo Endara Galimany.
Panamá	Ago. 1998	Referéndum. Vinculante	Reforma constitucional. Reelección inmediata del presidente y otros puntos.	Rechazado	Deslegitimador de la gestión del presidente Pérez Balladares. Pierde la posición de gobierno de Ernesto Pérez Balladares.
Panamá	Oct. 2006	Referéndum. Vinculante	Construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá.	Aprobado	Legitimador de la propuesta gubernamental. Gana la posición de gobierno de Martín Torrijos.
Perú	Oct. 1993	Referéndum. Vinculante	Nueva Constitución propuesta por régimen militar.	Aprobado	Legitimador de la acción gubernamental y de la nueva Constitución, que aumenta el poder del presidente y permite su reelección inmediata. Gana la posición de gobierno de Alberto Fujimori (quien dio un autogolpe en 1992 y cerró el Congreso Nacional).
Perú	Dic. 2010	Referéndum. Vinculante	"Proyecto de Ley Devolución de dinero del FONAVI a los trabajadores que contribuyeron al mismo".	Aprobado	La convocatoria a referéndum fue muy resistida por el gobierno (que trató de impugnar la convocatoria, argumentando que se trataba de un tributo) y posteriormente su aplicación. Fue un triunfo de las organizaciones que promovían la ley. Pierde la posición de gobierno.
Uruguay	Nov. 1980	Plebiscito. Vinculante	Nueva Constitución propuesta por el régimen militar.	Rechazado	Deslegitimador del gobierno militar. El rechazo generó presión para que los militares iniciaran el proceso de liberalización del régimen. Pierde la posición de gobierno militar de Aparicio Méndez.
Uruguay	Abr. 1989	Referéndum derogatorio. Vinculante	Dejar sin efecto la Ley de Caducidad, Punitiva del Estado (amnistía general para los militares y la policía que cometieron delitos durante el gobierno militar).	Rechazado	Legitimador de la decisión tomada por el Parlamento, con votos del gobierno (Partido Colorado) y del Partido Nacional. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Nov. 1989	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para fijar procedimientos y criterios que se deberían emplear para incrementar periódicamente las jubilaciones y pensiones.	Aprobado	Legitimador de la acción promovida por la Comisión Nacional de Jubilados y apoyada por sectores de los partidos Nacional, Colorado y Frente Amplio. Pierde la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Dic. 1992	Referéndum derogatorio de ley. Vinculante	Propuesta para derogar parcialmente la Ley de Empresas Públicas, que habilitaba las privatizaciones.	Aprobado	Deslegitimador de las privatizaciones aprobadas en el Parlamento con votos de los partidos Nacional y Colorado, Triunfo de los sindicatos impulsores de la derogación parcial Pierde la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.
Uruguay	Ago. 1994	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para separar en la papeleta las elecciones nacionales y las municipales.	Rechazado	Deslegitimador del acuerdo entre las élites del partido en el poder y los partidos de la oposición. Pierde la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para establecer regulaciones que protegerían a los jubilados y pensionados.	Aprobado	Legitimador de las reformas impulsadas por los grupos organizados de jubilados. Pierde la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.
Uruguay	Nov. 1994	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional que buscaba asignar 27% del presupuesto al sector educativo.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta de los sindicatos de la enseñanza. Gana la posición de gobierno de Luis Alberto Lacalle.
Uruguay	Dic. 1996	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional orientada a modificar el sistema electoral.	Aprobado	Legitimador de las reformas impulsadas por los partidos Nacional y Colorado (apoyadas por un sector del Frente Amplio). Se elimina el doble voto simultáneo, se instituyen las elecciones primarias y el balotaje. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito Vinculante	Reforma constitucional para prohibir presentarse como candidatos a los funcionarios de empresas estatales.	Rechazado	Sin efectos importantes en términos legitimador/deslegitimador. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Uruguay	Oct. 1999	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para establecer un porcentaje fijo del presupuesto para el poder judicial.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta de las asociaciones relacionadas a los funcionarios y abogados del Poder Judicial. Gana la posición de gobierno de Julio María Sanguinetti.
Uruguay	Dic. 2003	Referéndum. Vinculante	Recurso contra la Ley N.º 17.448 de 2002, que autorizaba a la ANCAP a asociarse con empresas privadas y que eliminaba el monopolio para la importación de combustibles a partir de 2006.	Aprobado	Legitimador de la propuesta de los sindicatos de impedir la desmonopolización de ANCAP. La empresa petroquímica estatal mantiene entonces el monopolio sobre la importación, exportación y refinación de petróleo crudo y sus derivados. Pierde la posición de gobierno de Jorge Batlle.
Uruguay	Oct. 2004	Plebiscito. Vinculante	Reforma constitucional para incluir una serie de normas sobre el derecho y utilización de los recursos hídricos.	Aprobado	Legitimador de los sindicatos que promovieron la prohibición de privatizar los recursos hídricos. Con esta decisión todos los servicios de suministro de agua potable deben permanecer en manos de empresas estatales. Pierde la posición de gobierno de Jorge Batlle.
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito. Vinculante	Anular la Ley de Caducidad.	Rechazado	Legitimador de la decisión parlamentaria respecto a la Ley de Caducidad —que también fue objeto de plebiscito en el año 1989—. Pierde la posición de gobierno de Tabaré Vázquez.
Uruguay	Oct. 2009	Plebiscito. Vinculante	Voto epistolar: permitir el voto en el extranjero.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta gubernamental de permitir el voto de las y los uruguayos en el extranjero. Pierde la posición de gobierno de Tabaré Vázquez.
Uruguay	Oct. 2014	Plebiscito. Vinculante	Baja de edad de imputabilidad de 18 a 16 años.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta promovida por el Partido Colorado y un sector del Partido Nacional. Gana el gobierno de José Mujica.
Venezuela	Abr. 1999	Referéndum. Vinculante	Convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente y decisión respecto a las reglas del juego aplicables a dichos comicios.	Aprobado	Legitimador de la convocatoria a Asamblea Constituyente para reformar la constitución. Elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de julio de 1999. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.

País	Fecha	Mecanismo	Tema	Resultado	Efecto
Venezuela	Dic. 1999	Referéndum. Vinculante	Nueva Constitución.	Aprobado	Legitimador de la reforma constitucional. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Dic. 2000	Referéndum. Vinculante	Renovación dirigencia sindical	Aprobado	Legitimador de la decisión gubernamental, aunque con alta abstención electoral. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Ago. 2004	Referéndum. Vinculante	Revocatoria de mandato del presidente Chávez.	Rechazado	Legitimador de la presidencia. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Dic. 2007	Referéndum. Vinculante	Ratificación de las reformas constitucionales impulsadas por el presidente Chávez que incluían, entre otros aspectos, el establecimiento de un Estado socialista, la reelección presidencial indefinida y el incremento del mandato presidencial a 7 años.	Rechazado	Deslegitimador de la propuesta del gobierno. Sin embargo, posteriormente, por vía parlamentaria, se aprobó buena parte de las iniciativas rechazadas en la consulta. Pierde la posición de gobierno de Hugo Chávez.
Venezuela	Feb. 2009	Referéndum. Vinculante	Reforma Constitucional para aprobar la reelección inmediata ilimitada de todos los cargos de elección popular.	Aprobado	Legitimador de la permanencia del gobierno y su reelección ilimitada. Gana la posición de gobierno de Hugo Chávez.

Los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral

Ismael Crespo Martínez *
Cristina Moreno Martínez **

Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de junio de 2015.



Revisión, corrección y aprobación: 18 de junio de 2015.

Resumen: La comunicación política es un aspecto fundamental de todos los procesos políticos contemporáneos. De hecho, el análisis político de la realidad, bien sea para realizar cálculos estratégicos, o bien para tratar de profundizar en la comprensión de las dinámicas socio-políticas, ya no puede obviar el papel central de la comunicación política en las sociedades. A partir de esta afirmación, los autores exponen a través de un recorrido histórico la influencia y efectos de la comunicación en la política, incluyendo las nuevas tendencias con los avances de las tecnologías de la comunicación.

Palabras clave: Comunicación política / Comportamiento electoral / Injerencia / Decisión política / Accountability / Medios de comunicación / Comunicación electrónica / Redes sociales.

Abstract: Political communication is a fundamental aspect of all contemporary political processes. In fact, the political analysis of the reality, whether to do strategic calculations or to go deeper into the comprehension of socio-political dynamics, cannot ignore the central role of political communication in societies. In light of this statement, the authors present the influence of communication in politics through a historical journey, including the new trends with the advancement in technologies of communication.

Key Words: Political communication / Electoral behavior/ Inherence / Political decision / Accountability / Mass media / Electronic communication / Social networks.

* Español, politólogo, correo icrespo@um.es. Catedrático de Ciencia Política y de la Administración y presidente de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Ciencia Política en la Universidad de Murcia y director del Departamento de Comunicación Política e Institucional del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Director de Más Poder Local, revista digital sobre comunicación política y comportamiento electoral con foco en España y América Latina. En 2012 elegido presidente de ALICE, Asociación Latinoamericana de Investigadores en Campañas Electorales.

** Española, politóloga, correo cmoreno@um.es. Profesora en el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Murcia. Doctora en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (UCM). Posee el Postgraduate Diploma in Social Data Analysis (University of Essex, Reino Unido). Es autora de artículos y capítulos en obras colectivas y en la actualidad compagina distintas líneas de investigación sobre los efectos de las campañas electorales y acerca de la comunicación de las políticas públicas.

1. La nueva comunicación política: de los primeros mass media al cambio de contexto

La comunicación política estuvo, desde sus inicios, ligada al desarrollo de los medios de comunicación, que posteriormente pasarían a denominarse *Mass Media*, o medios de comunicación de masas o masivos. La expansión de la tecnología que posibilitó el desarrollo de los medios de comunicación se manifestó, en primera instancia, en el avance de la radio y el cine, cuyo potencial resultaba alarmante para algunos investigadores de la época, gracias a las posibilidades de manipulación, merced a las nuevas técnicas de propaganda política que estos nuevos medios ofrecían. Walter Lippmann ya advertía, en su obra premonitoria de 1922, *Public Opinion*, sobre estos peligros; esto es, sobre las posibilidades de manipulación que los nuevos medios, que podían llegar a cantidades de población inusitadas hasta la fecha, podían significar. El desarrollo de los medios y de las técnicas de propaganda se relacionaban, además, con la revolución industrial y las migraciones del campo a la ciudad, que se asociaban a la destrucción de los grupos primarios de referencia, por lo que se suponía que los individuos quedaban indefensos ante las nuevas técnicas de persuasión y manipulación de la opinión pública, que a su vez eran posibles gracias a los nuevos medios. De hecho, la radio se popularizó a gran velocidad, y constituyó el primer medio de comunicación a través del cual desarrollar anuncios políticos, realizar discursos e intervenciones, o dirigir alocuciones políticas. En este sentido, las características de este medio fueron determinantes, hasta el desarrollo de la televisión y su posterior popularización, para los atributos que se consideraban fundamentales, por ejemplo, en un líder político, con especial énfasis en el dominio de la oratoria.

La radio llegó a prácticamente todos los hogares. Los anuncios comerciales y sus técnicas se desarrollaron en primera instancia asociándose a las características de este medio, con la importancia de la música, del ritmo, o de la capacidad de síntesis y de respuesta. La importancia de este hecho no pasaría inadvertida para los responsables y analistas políticos, para quienes las nuevas técnicas de propaganda, aplicadas al ámbito de lo político, sumadas a los nuevos medios, constituían el nuevo horizonte en el ámbito de la persuasión política. Como señaló Goebbels (1938), la radio (el medio de comunicación de mayor índice de penetración en la época) constituía el medio idóneo para llegar al corazón de cada alemán, hasta el punto de poner en marcha el programa gubernamental que hizo posible la fabricación de los Volksempfänger, receptores de radio de bajo coste (más accesibles) que hacían posible que hubiese un aparato de radio en cada hogar alemán¹.

Algunos sucesos contribuyeron a la percepción generalizada del enorme potencial de influencia que podría tener cualquier información sobre política que se difundiera a través de los medios de comunicación de masas. Así por ejemplo, es célebre el experimento de Orson Welles, conocido como *The Panic Broadcast*², en que se llevó a cabo una dramatización en radio de la obra de H.

¹ Estos aparatos de radio sólo permitían captar las emisiones de las emisoras nazis, no siendo posible la recepción de onda corta.

² Se trata de la adaptación radiofónica que Orson Welles hizo el 30 de octubre de 1938 de la novela de Wells. En la víspera de Halloween, la programación de radio se interrumpió para retransmitir un “boletín informativo”, en el que se comunicó a los oyentes que los marcianos habían comenzado a invadir la Tierra desde un lugar llamado Grover’s Mill, New Jersey. Como es sabido, se produjo una reacción popular de pánico colectivo de tal magnitud que a la retransmisión se le dio el nombre de “*Panic Broadcast*”.

G. Wells, *La guerra de los mundos*, con los resultados conocidos, que justifican el sobrenombre de esta experiencia.

Este contexto determinaba la actitud hacia las nuevas formas de propaganda política y sus posibles aplicaciones gracias a los nuevos medios de comunicación de masas (esencialmente, la radio y el cine³). De ahí que en la época, circulara una serie de teorías, o interpretaciones populares, puesto que no podían considerarse teorías en el sentido que la teoría de la ciencia atribuiría posteriormente a este término, al no estar sustentadas en ninguna base empíricamente contrastada. Esta suerte de teorías que recogían esta visión más o menos compartida del potencial de la comunicación política, a través de los poderosos nuevos medios de comunicación de masas, recibieron diferentes nombres, como “teorías de la aguja hipodérmica”, “teorías de la bala de plata” o “teorías de la bala mágica” (Davis y Baron, 1981), y presuponían un poder ilimitado a la comunicación política a través de los medios de comunicación, ya que se creía que podía influir sobre un gran número de personas de manera directa y uniforme “disparándoles” o “inyectándoles” mensajes específicamente diseñados para generar una determinada respuesta. Por tanto, se suponía a la comunicación política un efecto directo, inmediato y poderoso sobre sus audiencias.

Esta visión fue predominante desde la década de 1920 hasta mediados de la década de 1940, y se sustentaba en diferentes cambios que se habían dado en los años precedentes. En primer lugar, tal y como hemos mencionado, se había producido un rápido crecimiento y popularización de la radio y el cine. En segundo lugar, la publicidad y la propaganda se habían desarrollado enormemente; como pudo comprobarse por el uso extensivo de las nuevas técnicas propagandísticas de los regímenes autoritarios durante el período de entreguerras. Además, algunos estudios científicos, como los que se llevaron a cabo gracias al apoyo financiero de la Fundación Payne entre 1929 y 1932, acerca de los efectos de las películas sobre los niños, apoyaban esta visión (Lowery y DeFleur, 1995). La preocupación común de estas primeras teorías, sobre los efectos de la comunicación política, giraba en torno a los posibles efectos de la propaganda de masas. *Public Opinion* (1922) es el estudio académico más conocido de este período. En él, Walter Lippmann, a partir de un análisis histórico, sostenía que la mayor penetración social de los medios, junto con el desarrollo de los llamados entonces nuevos medios (cine y radio), unido al de las nuevas técnicas de publicidad y propaganda, habían hecho aumentar sustancialmente las posibilidades de persuadir al público. Además, se alertaba de los posibles riesgos que estos desarrollos implicaban para la democracia, dado el potencial manipulador que aparecía al alcance de los líderes políticos.

En general, los planteamientos de las teorías de la aguja hipodérmica presuponían una influencia directa del mensaje de los medios sobre audiencias pasivas e indefensas, y sobre las que se ejercía influencia de forma inmediata. En este sentido, se daba por hecho que la comunicación política, por tanto, partía de una *tabula rasa*, de una hoja en blanco, a partir de la que prácticamente se podía escribir *ex novo*.

³ Aunque la prensa también constituía un medio de comunicación de masas, el salto cualitativo se produjo con la popularización de los aparatos de radio, que permitieron el desarrollo de este medio hasta un punto insospechado hasta el momento, y con la extensión del cine como medio ligado al ocio de las clases trabajadoras, que hacía posible la popularización de “imágenes del mundo” de gran impacto.

Las experiencias de entreguerras parecieron confirmar los temores que estas teorías permitían anticipar. El III Reich daría rienda suelta a la extraordinaria importancia que Goebbels (1938) atribuía a la propaganda política, creando un Ministerio dedicado a tal fin. El Ministro de Propaganda admiraba profundamente la obra de cineastas como Eisenstein, que creó películas de la fuerza de “El acorazado Potemkin” (1925), y que fue pionero tanto en la teoría del séptimo arte, como en las técnicas de montaje, que en definitiva produjeron obras de una contundencia inédita hasta la fecha, apuntalando la imagen de la Rusia Soviética, donde se invirtió en el séptimo arte por considerarse un medio de gran valor propagandístico. Leni Riefenstahl (cineasta alemana) cumpliría en cierto modo con este cometido en la Alemania nazi, dados los encargos que recibió del nacionalsocialismo y la creatividad y maestría que desplegó en ellos, como puede apreciarse en “El triunfo de la voluntad” (1934), documental propagandístico sobre el congreso del partido nacionalsocialista que tuvo lugar en 1934 en la ciudad de Nuremberg, o en “Olympia” (1938), documental sobre los juegos olímpicos de Berlín de 1936.

2. La perspectiva de los efectos limitados

En la década de 1940 se publican los resultados de una investigación que pondría en cuestión los presupuestos en que se basaban las teorías precedentes sobre los efectos de la comunicación política en el comportamiento de los ciudadanos. La nueva aproximación académica predominante en aquellos años, el conductismo, sostenía que sólo podían estudiarse aquellos fenómenos que pudieran observarse, esto es, sobre los que pudiesen recogerse datos empíricos. Esta visión se apoyó, en el ámbito de las Ciencias Sociales, en el desarrollo de la técnica de la encuesta, que se aplicó en el célebre estudio de 1944 de Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson y Hazel Gaudet (Universidad de Columbia), *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*⁴. Esta obra inauguró un período en que los académicos se inclinarían mayoritariamente a pensar que la influencia que la comunicación política podía ejercer sobre los votantes era mínima. Lazarsfeld, *et al.* (1944) llevaron a cabo su estudio durante las elecciones presidenciales de 1940 en los Estados Unidos, ya que el objetivo de la investigación era el estudio de las pautas que influían sobre la orientación del voto, concretamente, los efectos de una campaña electoral sobre el sentido del voto.

Los resultados del estudio desafiaban las creencias convencionales acerca de la influencia de la comunicación política. Según sus conclusiones, los efectos de la campaña electoral no eran importantes en el sentido de que esta ejerciera una influencia directa y uniforme sobre una audiencia pasiva e indefensa. La repercusión de este estudio fue tremendamente importante, especialmente en el campo del comportamiento político y en concreto electoral, en que la comunicación política dejó de contemplarse como un factor relevante, explicativo de este.

Para su investigación, Lazarsfeld y sus colegas elaboraron, a partir de una serie de características sociodemográficas, un índice que daba idea de las predisposiciones políticas de los votantes, lo

⁴ Para este estudio se utilizaron datos de encuesta, poniéndose en práctica una invención metodológica de Paul F. Lazarsfeld, el estudio de panel, que consiste en la obtención de datos a partir de entrevistas repetidas a los mismos individuos en diferentes momentos, y que continúa utilizándose en la actualidad.

que les permitía hacer predicciones sobre el signo del voto de los entrevistados que no tenían decidido su voto al inicio de la campaña electoral. Los resultados del estudio mostraron que los votantes apenas se apartaban de las predicciones que podían hacerse en función de sus predisposiciones. Explicaron estos resultados refiriéndose a las presiones sociales que sufrían estos individuos. Ello porque se suponía que las personas de su entorno que sí tenían decidido el voto antes de la campaña electoral, y que presentaban características sociodemográficas parecidas, ejercían influencia sobre estos votantes indecisos para que se decidieran de conformidad con las personas del ambiente que les rodeaba.

Para estos autores las campañas tenían tres efectos fundamentales: activación, refuerzo y conversión. La activación hacía referencia al efecto de lograr que los indecisos acabaran votando por el partido al que se sentían más cercanos. El refuerzo aludía a que los entrevistados votasen por la misma opción política a la que dijeron que votarían. Por último, la conversión se refería al efecto de las campañas cuando el votante terminaba decidiéndose por un partido diferente del que dijo que prefería, o cuando se trataba de un votante indeciso en un principio, que terminaba votando por un partido diferente de aquel al que se sentía más cercano. Según sus resultados, el efecto más importante cuantitativamente era el de refuerzo de la intención de voto que el elector tenía antes de la campaña, es decir, el de refuerzo de las predisposiciones políticas latentes de los electores. La campaña, fundamentalmente, reforzaba las propias inclinaciones.

Los autores abundaban en este resultado refiriéndose a que, de hecho, a lo largo de la campaña los votantes buscaban información que reforzase sus predisposiciones, de manera que no tenían en cuenta la que no les permitía el refuerzo y la justificación de sus inclinaciones políticas latentes. Para explicar este proceso, recurrieron a las nociones que más tarde se asociarían a la teoría de la disonancia cognitiva de Leon Festinger (Festinger, 1959; Festinger y Carlsmith, 1959); en concreto, utilizaron el concepto de percepción selectiva, que permitía explicar cómo los individuos buscaban y tenían en cuenta las informaciones que concordaban con sus inclinaciones.

El concepto de percepción selectiva incluye los procesos de exposición, comprensión y retención selectivas, que son los mecanismos que, según Lazarsfeld *et al.* (1944), los individuos ponían en marcha para enfrentarse a la creciente cantidad de propaganda política disponible a medida que avanzaba la campaña. De ahí que la principal función de la propaganda fuera la de reforzar el apoyo a los partidos, ayudándoles a mantener a sus afiliados y simpatizantes.

Además de la selectividad de la información, la atención, comprensión y retención selectivas se veían condicionadas por variables de tipo sociodemográfico como la edad, el lugar de nacimiento, los ingresos o las creencias religiosas. En definitiva, el grupo primario de pertenencia aparecía como fundamental, en cuanto a la presión social que ejercía sobre los individuos (Katz, 1998)⁵. Además, dichos grupos primarios cumplían el papel de proporcionar información a los votantes. Esta última función se articulaba gracias a la teoría del *two-step flow of communication*, esto es, el modelo de las “dos etapas del flujo de la comunicación” (Dayan, 1998, p. 104). Según esta teoría, las personas recurrían a determinadas figuras de su comunidad de referencia, a los que Lazarsfeld *et al.* (1944) llamaban “líderes de opinión” (*opinion leaders*), en busca de opiniones

⁵ Se trata de la visión que convencionalmente se atribuye a la Escuela de Columbia.

acerca de la política y de la actualidad en general, que les ayudasen a interpretar la información a que tenían acceso. Se trataba de ciudadanos que contaban con informaciones de los medios de comunicación con mayor frecuencia e intensidad que otros, por lo que solían buscarse su parecer y consejo como referencia y, por ello, ejercían gran influencia sobre los demás.

Por tanto, la influencia de la comunicación política está lejos de ser fundamental debido, en primer lugar, a los procesos mediante los que los individuos seleccionan la información -que a su vez se ven determinados por una serie de características sociodemográficas relacionadas con el grupo primario de pertenencia- y, en segundo término, a lo que Lazarsfeld y Katz (1955) llamaron “mediación interpersonal”, que hacía referencia a la influencia del criterio de estos llamados líderes de opinión en cada comunidad.

La investigación de 1944 marcó una nueva etapa en el estudio de los efectos de la comunicación política a través de los medios de comunicación de masas. En este sentido, su importancia se comprueba por el hecho de que, a partir de su publicación, comenzara a hablarse del paradigma de los “efectos mínimos” o de “las consecuencias mínimas”⁶, denominación que designa a toda una corriente cuyo predominio fue indiscutible durante muchos años, y que sigue teniendo mucha importancia.

La investigación de Lazarsfeld y sus colegas también significó un cambio en cuanto a la forma de considerar a las audiencias, el público, y a los votantes. Al desechar las teorías de la aguja hipodérmica, el público dejaba de aparecer como una masa pasiva e indefensa, para convertirse en audiencias compuestas por individuos con capacidad de decisión, a los que no era tan fácil “inyectar” un mensaje. Además, se comenzó a conferir importancia al entorno frente a la información; es decir, se tomó conciencia de que entre el emisor y el receptor había un contexto por donde pasaba la información y a través del cual esta podía transformarse, pues no todo el público recibía una información del mismo modo, al variar el medio social, político, económico y cultural.

En los años posteriores, diversos estudios corroboraban las conclusiones del estudio de 1944, como el célebre estudio de Klapper (1960), en que afirmaba que la comunicación política a través de los medios de comunicación de masas no era normalmente causa de cambios en el comportamiento o las actitudes de los electores, sino que más bien servía para reforzar predisposiciones políticas. Este estudio se integraba claramente en el enfoque apuntado, pues Klapper sostenía que los medios no eran la única influencia que había que tener en cuenta al observar el comportamiento político, sino que estos operaban junto a un amplio grupo de influencias de gran importancia, como la familia, la religión, el grupo de amigos o la educación recibida, que tenían mayor importancia que la comunicación política a través de los medios a la hora de crear actitudes, creencias, o favorecer determinados comportamientos.

⁶ Esta denominación se explica por el hecho de que se consideraba que el único efecto relevante era el de la conversión, esto es, que un elector cambiara de decisión sobre a quién votar o que alguien que estuviera indeciso al inicio de la campaña terminase votando en contra de sus predisposiciones políticas, y que este era el efecto menos importante en términos cuantitativos según el estudio de 1944, de ahí el nombre de “efectos mínimos” o “efectos limitados”; porque, desde este punto de vista, si la conversión era cuantitativamente el menos importante de los efectos, ello significaba que los efectos de las campañas electorales y por ende de la comunicación política eran mínimos.

También se apoyaban las conclusiones del estudio de Lazarsfeld *et al.* (1944) en el estudio seminal de Campbell, A. Converse, P., Miller, W.E. y Stokes, D.R. (1960), *The American Voter* (1960)⁷, que ponía las bases para la perdurabilidad del enfoque de los efectos mínimos, gracias a la justificación, desde los estudios del comportamiento electoral, del escaso efecto de la comunicación política en el cambio de actitudes de los votantes. Campbell *et al.* (1960) afirmaban que el comportamiento electoral podía explicarse en función de un número reducido de variables, entre las que tenían importancia destacada la ideología o la identificación partidista⁸. *The American Voter* (1960) inauguró a su vez la que sería durante mucho tiempo la perspectiva convencional de los estudios del comportamiento electoral. Para estos autores, la gran mayoría de la población apenas mostraba interés en la política, lo que se percibía por el escaso interés participativo de los entrevistados, así como por el poco seguimiento de la información sobre política que tenían a su alcance. Dado que apenas manejaban información sobre la marcha de los asuntos políticos, los electores decidían su voto en función de lo que estos autores llamaron “atajos cognitivos” (*cognitive shortcuts*), como la ideología o la identificación partidista, que les permitían decidir a qué partido votar sin tener que estar al corriente de la información política. Las influencias clave para las actitudes políticas venían determinadas por el proceso de socialización, de manera que la familia o el entorno social de los votantes eran fundamentales para el desarrollo de sus lealtades partidistas. Así, las conversaciones con familiares, amigos o colegas se observaban como factores más importantes, en lo tocante a las actitudes políticas, que la comunicación política; en tanto que el intercambio comunicativo con familiares, amigos y colegas que compartían una ideología similar (al proceder de un medio social parecido) reforzaba la orientación ideológica del individuo.

Con el auge de esta perspectiva, se dejó de prestar atención a la influencia de la comunicación política en el comportamiento político y, por extensión, en el comportamiento electoral, pues se creía que estaban sujetos a determinantes estructurales.

3. El cambio de contexto

Posteriormente, diferentes investigaciones han constatado el debilitamiento de los *cleavages* o líneas de fractura (Lipset y Rokkan, 1967) que tradicionalmente explicaban el voto en las sociedades postindustriales, lo que se produjo a través de un proceso de “desalineamiento” (*party dealignment*) con respecto a los partidos políticos, de manera que la identificación partidista dejaba de ser fundamental a la hora de explicar el voto⁹. Autores como Nie, Verba y Petrocik (1976) conferían más importancia, para la orientación del voto, a la evaluación de la actuación del gobierno con respecto a cuestiones concretas de interés público (*issues*), a la marcha de la economía o a la valoración de los diferentes líderes políticos, que a las variables relacionadas

⁷ Que pondría las bases para la visión de la Escuela de Michigan en los estudios sobre el comportamiento electoral.

⁸ Este grupo de variables fundamentales a la hora de explicar el comportamiento electoral, tiene su precedente, en lo que a la orientación del voto se refiere, en el índice de predisposiciones políticas que utilizaron Lazarsfeld *et al.* (1944) para pronosticar el comportamiento electoral de los votantes que estaban indecisos al comienzo de la campaña electoral.

⁹ Véase por ejemplo Dalton y Wattenberg (2001), Aldrich (1995) o Dalton (2002).

con los *cleavages* que tradicionalmente habían explicado el comportamiento electoral¹⁰.

Estos estudios que sostenían que se estaba produciendo un debilitamiento de los factores que tradicionalmente habían explicado el comportamiento electoral dieron paso al desarrollo de una serie de investigaciones en que se trataba de pronosticar el voto en función de las condiciones económicas, concretamente, teniendo en cuenta una serie de indicadores económicos. Eran los modelos de las llamadas funciones de popularidad, en que se trataba de explicar la popularidad del gobierno (y por tanto, de pronosticar con éxito los resultados electorales) teniendo en cuenta algunas variables macroeconómicas básicas, como las tasas de inflación o desempleo, combinadas con algunos sucesos políticos decisivos¹¹.

En paralelo al debilitamiento de los condicionantes tradicionales del comportamiento político, y que desde la perspectiva del enfoque de los efectos mínimos eran de naturaleza estructural, se estaba dando un desarrollo de gran magnitud de los medios de comunicación, sobre todo de la televisión. Ello alteró notablemente el contexto político, provocando, al mismo tiempo, un interés renovado por el estudio de los efectos de la comunicación política sobre el comportamiento político.

Este desarrollo de los medios de comunicación que colocó a la televisión en el centro de la nueva comunicación política comenzó y fue mucho más rápido en los Estados Unidos. Allí se produjeron los primeros *spots* de campaña para la candidatura republicana de las elecciones presidenciales estadounidenses de 1952. Dwight Eisenhower se rodeó de un equipo que ya respondía a la caracterización actual de grupo de profesionales que desarrollan estrategias que pueden integrarse en lo que hoy conocemos como *marketing* político. Eisenhower contrató expertos en publicidad, encargó encuestas a Gallup, e incluso integró en su equipo de campaña a un actor de Hollywood, Robert Montgomery, como asesor para sus apariciones en televisión. En aquella campaña, el equipo del candidato republicano produjo *spots* para televisión y cuñas para radio, que duraban entre 20 y 60 segundos (Kavanagh, 1995). Posteriormente, en la campaña para las elecciones presidenciales de 1960, se produjeron los célebres primeros debates televisados entre los candidatos de los partidos demócrata y republicano para las elecciones presidenciales estadounidenses, que enfrentaron a Richard Nixon y John F. Kennedy. A partir de entonces, las campañas electorales y la comunicación política en general no se conciben sin tener en cuenta que han de desarrollarse en un entorno mediático. Se trató del momento en que la televisión se convirtió en el elemento clave de la comunicación política, transformando lo que se entendía por tal, al imponer sus propias características. Dichos rasgos se materializaron en exigencias en el sentido de los requisitos que debían cumplir los mensajes políticos, como visualización, espectacularidad, personalización, brevedad, simplificación o inmediatez¹² (Vallès, 2004), lo que modificó notablemente el contexto político.

¹⁰ Posteriormente, Miller y Shanks (1996) ahondarían en la cuestión del *dealignment* del electorado en *The New American Voter*, donde afirmaban que lo que había acontecido en la sociedad estadounidense no era propiamente un proceso de *dealignment*, como sostenían Nie, Verba y Petrocik (1976) en *The Changing American Voter*, sino que, en lugar de un proceso de esas características, lo que se había producido en la sociedad estadounidense era una situación de *nonalignment* y *noninvolvement* de las nuevas cohortes de electores.

¹¹ Rosenstone (1983), Campbell (1992), Lewis-Beck y Rice (1992).

¹² Algunas de estas exigencias, como la de la inmediatez, se han exacerbado con el desarrollo de Internet y las redes sociales.

Estos cambios han tenido consecuencias muy destacables en el ámbito de lo político. Uno de los fenómenos que más llama la atención es el conocido como “personalización de la política”, esto es el aumento de la importancia de la personalidad del candidato, propiciado por las mencionadas características del medio televisivo que centra la atención sobre los candidatos. A su vez, la preocupación por la imagen del candidato ha promovido lo que conocemos por “estilo americano” de comunicar y hacer política. La personalización de la política y la preocupación por la imagen del líder político han engendrado un nuevo tipo y concepto de liderazgo político caracterizado por su visibilidad, por la simbiosis permanente con los medios de comunicación. La capacidad de comunicar los atributos y cualidades de un candidato está en manos de los medios de comunicación. De entre estos, la televisión es, sin lugar a dudas, el soporte por excelencia, y su pantalla se ha convertido en el medio principal para difundir el quehacer político. Los candidatos están compelidos a construir un “cuerpo significativo”, una imagen que se adapte a los códigos y restricciones que el medio les impone. Vivimos en tiempos de “liderazgos de la visibilidad”. No es suficiente con ser un líder, sino que hay que difundir que uno lo es, a los fines de persuadir a más cantidad de ciudadanos y aumentar la espiral de liderazgo. Los medios de comunicación en general, y la televisión en particular, han reemplazado la lógica de la política por la lógica de los medios, de la cual la sociedad del espectáculo y de la vídeopolítica son sus más fieles exponentes. Los políticos que hoy pretendan posicionarse han de ser conscientes de que se dirigen a ciudadanos, pero también a audiencias, entendidas como consumidoras de productos mediáticos (Crespo, I., Garrido, A., Carletta, I. y Riorda, M., 2011).

Los partidos políticos también han tenido que adaptar sus estructuras organizativas al nuevo contexto. Para ello, han puesto en marcha un proceso de “profesionalización”¹³ de la organización en lo referente al aparato de comunicación. El desarrollo de los medios ha ido acompañado de otro paralelo en las técnicas para la elaboración de encuestas, por lo que los partidos contratan expertos externos a su organización que poseen una serie de capacidades que se han convertido en necesarias. Ello ha producido la aparición de un nuevo colectivo profesional integrado por consultores políticos, asesores, expertos en encuestas, publicistas, relacionistas públicos, expertos en *marketing* político, *news management*¹⁴, *voter targeting*¹⁵ o *image building*¹⁶ (Newman, 1999; Thurber, Nelson y Dulio, 2000). Ni que decir tiene que el desarrollo de los medios explica la importancia que los dirigentes de los partidos, consultores e investigadores de mercado otorgan a la comunicación estratégica, lo que a su vez explica la escalada del gasto de los partidos destinado a actividades relacionadas con la comunicación política, durante las campañas electorales, de forma que recursos crecientes son destinados al pago de las actividades que desempeñan estos

¹³ La “profesionalización” hace referencia al hecho de que el conjunto de actividades propias de las campañas electorales sean desempeñadas por profesionales en lugar de por afiliados de los partidos (Méndez Lago, 2000). Progresivamente, lo que en un principio se aplicó exclusivamente a los períodos de campañas electorales se ha convertido en parte estructural de la organización de la mayor parte de los partidos políticos.

¹⁴ Esta expresión se refiere a la gestión de la información, especialmente a las estrategias para tratar de ejercer influencia sobre los temas que aparecen en los medios.

¹⁵ Este término alude a la investigación acerca de los grupos de votantes que constituirán el objetivo de la campaña electoral de un partido político.

¹⁶ Esta expresión hace referencia al estudio de la imagen de un líder político y cómo pueden destacarse sus puntos fuertes, tratando de minimizar las características desfavorables. Véase Crespo et al., 2011.

expertos, que se han convertido en imprescindibles para los partidos. Dada la penetración social de la televisión, este medio ofrece una oportunidad inestimable de propaganda para los partidos, ya que, además de los espacios reservados a la publicidad política, las noticias sobre política constituyen la posibilidad de llegar a millones de electores de manera gratuita y frecuente.

Además, la transformación en la estrategia organizativa de los partidos no se restringe al período de campaña. La profesionalización de las estructuras de los partidos, integrando expertos en comunicación política, se extiende ahora con independencia de los períodos de campaña electoral, con el objetivo de llevar a cabo campañas publicitarias de la gestión del gobierno, de tratar de controlar a conveniencia la agenda de los medios y, en definitiva, de mantener una organización cuya misión es no descuidar la percepción que tienen los ciudadanos de la imagen del gobierno. Este fenómeno se conoce en la bibliografía sobre campañas como “campaña permanente” (Blumenthal, 1980; Roncarolo, 1994)¹⁷. Según este planteamiento, el partido que llega al gobierno sigue estando “en campaña”, tal y como ocurrió en los casos de Bill Clinton en los Estados Unidos y Tony Blair en el Reino Unido, quienes mantuvieron sus organizaciones de campaña una vez que llegaron al poder en sus respectivos países. El hecho de seguir “en campaña” permite a los gobernantes conocer el estado de opinión acerca de las políticas que están desarrollando, por lo que también pueden poner en marcha estrategias para intentar aumentar el grado de credibilidad que los votantes les confieren y por tanto su valoración y legitimidad. En este sentido, el gobierno se convierte en la plataforma desde la que hacer campaña a tiempo completo (Nimmo, 1999).

Las pautas, modos de hacer y rutinas de comunicación que la televisión impuso en el nuevo contexto, como la espectacularidad, la simplificación de los mensajes, el maniqueísmo con que a veces es necesario presentar la información -con la, según algunos, excesiva atención que los medios prestan a los temas que en la bibliografía estadounidense se identifican bajo el rubro de *horse race*¹⁸-, trajo consigo cambios importantes en el estilo de la comunicación política que se hizo fragmentaria¹⁹, centrada en el impacto de las consignas simples pero contundentes.

Este cambio en el carácter de la comunicación política, y por tanto de las informaciones que proporciona la cobertura mediática sobre los asuntos políticos, ha provocado una preocupación creciente en el ámbito académico, precisamente por la influencia que la naturaleza de estas

¹⁷ La generalización del término en el ámbito de los estudios electorales se remonta a la publicación de la obra de Sidney Blumenthal en 1980, *The Permanent Campaign*, acerca de los consultores políticos y su importancia creciente, aunque el concepto deriva inicialmente de una expresión de Pat Caddell, que en 1976 era un joven encuestador del presidente electo Jimmy Carter, cuando escribió a su jefe un informe de 62 páginas titulado “Documento de trabajo inicial sobre estrategia política”. “En esencia mi tesis es que gobernar con aprobación del público requiere una campaña política permanente”. La idea que subyace al concepto de campaña permanente es sencilla: especialmente desde que existe la televisión, es decir, desde los años 50, los líderes políticos tienen que esforzarse en trasladar sus iniciativas al público, asumiendo las rutinas y las pautas de los medios, poniendo en escena, en buena parte, a través de símbolos, día tras día, la representación de su relato político.

¹⁸ El interés de los medios por ver qué candidato va primero en los sondeos de popularidad, así como por las estrategias que emplea para adelantar a su(s) adversario(s), se conoce en la bibliografía estadounidense sobre campañas electorales como *horse race* y *horse race strategies* (Iyengar, Norpoth y Hahn, 2004).

¹⁹ En la bibliografía estadounidense, a menudo puede encontrarse el término *packaged politics*, o *packaged information*, que hace referencia a cómo en los medios puede presentarse la información de forma descontextualizada, como si se tratase de hechos probados aunque no se presente evidencia alguna que lo corrobore (Nimmo, 1996; Jamieson, 1984).

informaciones puede tener sobre los votantes. Se trata de las *videomalaise theories*, *media malaise theories* o “teorías del malestar”. Para estos investigadores, la forma en que los medios cubren la información política, poniendo el acento en aspectos superficiales, sensacionales y negativos²⁰, produce desafección, apatía política, desinterés y cinismo en los votantes, que se materializa en forma de abstención; por lo que el tipo de contenidos por el que se decantan los medios tendría efectos negativos sobre las actitudes de los ciudadanos hacia el sistema político, al desincentivar que se involucren en el proceso político. Sin embargo, otros investigadores han afirmado que la exposición a los medios incrementa la movilización electoral (Newton, 1997; Norris, 1996; 2003); que el seguimiento de la información electoral se relaciona positivamente con el fomento de la movilización, la participación y el interés por la política (Norris, 2003b); o que los efectos desincentivadores de la participación en el sistema de este tipo de informaciones sólo se producen cuando se dan determinadas circunstancias.

4. Nuevas teorías

En el ámbito académico, el inicio de estos cambios en la década de 1960 trajo consigo la aparición de nuevas teorías que desafiaban, desde diferentes perspectivas, el enfoque de los efectos mínimos. La comunicación política ya no podía entenderse sin la televisión y la adaptación a las pautas de dicho medio, por lo que las conclusiones de los estudios que se situaban dentro de la perspectiva de las consecuencias mínimas no parecían adecuadas al nuevo contexto. El potencial de influencia de la comunicación política parecía multiplicarse en este nuevo contexto, por lo que comenzaron a aparecer estudios como el de McCombs y Shaw (1972), quienes desarrollaban su teoría del establecimiento del orden del día *-agenda setting theory-*, en que sostenían que la influencia de los medios no radicaba en que determinasen lo que los ciudadanos han de pensar sobre un tema, sino los temas sobre los que deben pensar; es decir, la influencia de los medios, desde este punto de vista radicaba en que determinaban los temas en torno a los cuales se vertebraba el debate público. De este modo, los temas a los que los medios concedían más atención eran también los que el público consideraba más importantes en cada momento. Por tanto, la importancia de los medios había que buscarla en su habilidad para transferir la prioridad o importancia que otorgaban a los temas, más que en conseguir transmitir qué pensar sobre cada tema. No se trataba por tanto de una traslación de las opiniones con respecto a temas concretos, sino de la jerarquía de importancia concedida a los diferentes asuntos.

Esta teoría se ha ido desarrollando en investigaciones posteriores, diferenciándose entre medios de comunicación a la hora de transferir la prioridad que otorgan a los temas. Según Benton y Frazier (1976), la prensa era más efectiva para establecer la agenda de temas en los niveles más profundos de conocimiento, como conocer las soluciones que las diferentes opciones políticas proponen para un problema o poder citar las razones por las que se está en contra o a favor de dichas soluciones. La televisión, según estos autores, no resultaba tan influyente como la

²⁰ La negatividad no sólo está presente en el tipo de cobertura que realizan los medios acerca de los temas políticos. También es el rasgo característico de los llamados *spots* negativos de las campañas electorales. Un desarrollo exhaustivo sobre el concepto de comunicación negativa, y su expresión mediante anuncios de televisión, se puede encontrar en Crespo et al. (2011).

prensa en lo tocante a niveles más profundos de información. Para los que no se informaban de manera superficial, la prensa era clave para el análisis de cuestiones políticas. Esta teoría ha sido ampliamente constatada²¹. En la actualidad, resulta evidente la importancia de la cobertura mediática de los temas políticos. Al establecerse la prioridad de los temas, se ejerce influencia sobre los asuntos que los ciudadanos citarían como importantes en las encuestas, a los que a su vez el Gobierno puede atender a la hora de establecer sus prioridades. Asimismo, dicha información también puede influir en las estrategias de la oposición.

Esta teoría se desarrolló posteriormente en un “segundo nivel”, que iba más allá de la transferencia del orden de importancia de los temas (“primer nivel”), en que prima el nivel de cobertura que se dedica a cada asunto. El “segundo nivel” de la teoría, por el contrario, se centra en el tono o contenido de la información, es decir, en la comprobación de si los medios tienen éxito a la hora de transmitir no sólo la prioridad que otorgan a los temas, sino también a las características o distintos aspectos de dichos temas. En este sentido, no sólo es posible que la ciudadanía opine que la deuda pública es un problema de primera magnitud, sino que además, mayoritariamente se crea que dicho problema sólo puede solucionarse, por ejemplo, mediante la lucha contra el fraude fiscal (McCombs y Evatt, 1995).

Tanto el primero como el segundo nivel de la teoría de *agenda-setting* son fundamentales para lo relacionado con la comunicación política. Ni que decir tiene que los diferentes actores políticos propiciarán que los temas que les interesan formen parte de aquellos a que se da prioridad en los medios. En este sentido, si es posible transferir la prioridad u orden de deseabilidad de los atributos de un líder político, será objetivo prioritario de los equipos de los diferentes líderes resaltar aquellas características a que se esté dando prioridad en los medios, o llamar la atención sobre aquellos aspectos en que destaquen (McCombs, Llamas, López-Escobar y Rey, 1997).

Otras teorías que aparecieron a partir de este nuevo contexto fueron la del *priming*, o preparación del juicio, y la del *framing*, o enmarcación del juicio. Según la primera, las informaciones a que se da prioridad en cada momento en los medios de comunicación influyen en las valoraciones que hacen los ciudadanos de los personajes públicos (Iyengar y Kinder, 1987); lo que se explica porque cuando se solicita a una persona que valore, por ejemplo, a un político, lo hace teniendo en cuenta la última información a la que han dado prioridad los medios. Los entrevistados de una encuesta no pueden hacer un análisis exhaustivo de todo lo que recuerdan sobre la actuación de esa persona, de manera que lo valoran en función de su actuación en relación con el tema al que en ese momento estén dando prioridad los medios. De esta manera, al establecer la prioridad de los temas (*agenda-setting*, primer nivel) desde los medios se “prepara el juicio” de los entrevistados o, dicho de otro modo, se establecen las pautas según las cuales se evaluará a las figuras públicas. Así por ejemplo, si en el momento en que se pide una valoración sobre el presidente del Gobierno, en los medios se está dando prioridad al tema del desempleo, los ciudadanos lo evaluarán teniendo en cuenta la actuación del presidente en relación con este problema (Sanders y Gavin, 1996).

²¹ Véanse, por ejemplo, McCombs (1997) o Herrnson y Patterson (2000).

El *framing* o enmarcación del juicio se refiere a que la percepción de los temas varía en función de cómo se presentan (“enmarcan” o “encuadran”). La manera en que los temas se presentan en los medios condiciona la forma en que dichos temas se interpretan (Iyengar, 1991). Así, por ejemplo, si el desempleo se presenta como producto de una política de empleo equivocada, probablemente se percibirá de forma distinta que si se presenta como el producto de una coyuntura económica determinada, o como parte del ciclo económico²².

Otra de las teorías que surgió como producto del nuevo contexto provocado por la popularización de la televisión fue la de la espiral del silencio, cuya autora, Elisabeth Noëlle-Neumann (1973, 1993) sostuvo que las teorías que se enmarcaban en el enfoque de los efectos limitados no tenían sentido en un mundo en que la televisión era una realidad ubicua, con diferentes mensajes consonantes entre sí y que se acumulan creando una imagen que se repite. Estas condiciones, que son ubicuidad, consonancia y acumulación se dan en las sociedades postindustriales desde el desarrollo de la televisión y hacen posible que se produzca la llamada espiral del silencio, que se basa en el miedo al aislamiento de los seres humanos. El desarrollo de los medios ha hecho posible que los individuos puedan percibir la distribución de la opinión pública con respecto a cualquier tema. Ello permite saber si la propia opinión se corresponde o no con la mayoritaria y, por tanto, si es o no censurable (en términos de aislamiento social). El miedo al aislamiento de los individuos al percibir que su parecer con respecto a dicho tema es minoritario hace que tiendan a modificar su opinión, sometiéndola a la mayoritaria, o a no expresar su opinión, es decir, al silencio. En este sentido, puede imponerse la tendencia a hablar entre quienes se sienten mayoría y a la autocensura entre los que se sienten minoría; lo que provoca la sobredimensión de la percepción de la posición mayoritaria por una parte y la infraestimación de la minoritaria por otra; a lo que contribuyen los medios creando una presión ubicua y consonante con la opinión mayoritaria, que aparece amplificada, mientras el sector minoritario permanece en silencio (Noëlle-Neumann, 1995).

5. ¿Nuevos efectos de la comunicación política?

El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha continuado imparable. El desarrollo de Internet, de las redes sociales generalistas y especializadas, de las plataformas de todo tipo en que se comparten y generan contenidos hace que las teorías acerca de la importancia de los efectos de la comunicación política, sobre el comportamiento político y en concreto sobre el electoral, tengan plena vigencia en la actualidad. Lo sorprendente del nuevo contexto es que el paradigma de los efectos mínimos también sigue vigente. Ambas aproximaciones son complementarias. Si el enfoque de los efectos limitados sigue teniendo vigencia (Gelman y King, 1993; Finkel, 1993 o Finkel y Shcrott, 1995), es porque refleja bien el hecho de que continúa siendo tremendamente difícil la modificación de las predisposiciones políticas latentes de los ciudadanos. Al mismo tiempo, las teorías que surgieron con el desarrollo de la televisión y que apuntaban a la influencia de la comunicación política mantienen su validez.

²² De ahí que no resulte difícil comprender el interés de candidatos y partidos por transmitir a los informadores los temas y enfoques que les resultan más favorecedores.

Las audiencias no son pasivas e indefensas, de hecho, son cada vez más activas y participativas gracias a la infinidad de posibilidades de generación de contenidos y retroalimentación que el desarrollo de las nuevas tecnologías ha hecho posible.

Las estrategias propias de la comunicación política pueden propiciar otros cambios. Nöelle-Neumann (1978) se refirió a lo que denominó “clima de opinión” con respecto a un tema, lo que se refiere a las corrientes de opinión predominantes sobre dicho asunto. Tal y como señaló al formular su teoría de la espiral del silencio, desde la extensión de la televisión (a lo que se ha sumado posteriormente la de Internet y las redes sociales), considera que los individuos son capaces de percibir el clima de opinión predominante con respecto a un tema (Nöelle-Neumann, 1995). Esta posibilidad abre la puerta a los efectos de la comunicación política, porque, aunque, tal y como descubrió el estudio de Lazarsfeld *et al.* (1944), las predisposiciones son difíciles de modificar, pueden darse otros efectos de la comunicación política, concretamente en lo relativo a las corrientes de opinión sobre temas determinados (Moreno, 2012). En particular, el efecto conocido como *Bandwagon*, es decir, sumarse a la opción que se percibe como ganadora en una contienda política; o el efecto *Underdog*, que consiste en lo contrario (sumarse a la opción que se espera perdedora), o la abstención, que puede ocurrir por exceso de confianza en la supuesta victoria de la propia opción, o por decepción por el esperado fracaso. Los efectos de la comunicación política pueden operar a medio y largo plazo influyendo sobre el clima de opinión para favorecer un posterior cambio de voto, el cambio de percepción con respecto a la imagen de un líder político, o dar relevancia a unos temas en detrimento de otros en previsión de una futura campaña o política pública (Moreno, 2012). Estos cambios sobre el clima de opinión con respecto a un tema son relevantes no sólo en lo relativo a la comunicación propia, por ejemplo, de las campañas electorales, ámbito tradicional de los efectos de la comunicación política, sino que también son fundamentales para cualquier tipo de campaña de comunicación, como las campañas sociales, institucionales, o las estrategias de comunicación aplicadas a la comunicación de las políticas públicas. En este sentido, la comunicación política puede tener un impacto notable, por ejemplo sobre la definición socialmente aceptada con respecto a un tema, lo que puede ser clave para la puesta en marcha de una política pública (Moreno, 2012).

Abundando en lo anterior, las audiencias son cada vez menos pasivas, antes al contrario, se trata de ciudadanos cada vez más participativos en el sentido, por ejemplo, de la comunicación 2.0, en tanto que generadores de contenidos. Sin embargo, las nuevas posibilidades de efectos de la comunicación política que abre el nuevo contexto propiciado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, llevan a que en el ámbito de la comunicación se den determinadas tendencias, como la personalización de la política.

Las cámaras de televisión, que ponían el foco en el candidato frente al proyecto, iniciaron la tendencia hacia la personalización de la política y la personificación de las campañas, que se ha visto acentuada por el desarrollo de la comunicación instantánea que propician las redes sociales o las aplicaciones como Instagram, en que pueden editarse y compartirse fotografías que posteriormente pueden a su vez compartirse en las redes sociales. El *personal branding* o marca personal constituye otra realidad que promete continuar al alza, dado el fomento que el nuevo entorno mediático proporciona con respecto al fenómeno de la personalización, que dota de incentivos para la diferenciación de los líderes políticos entre sí. Este proceso de diferenciación

para con el resto de líderes políticos, o candidatos, si se trata de una contienda electoral, no se limita al ámbito de la apariencia externa, como es sabido, sino que incluye aspectos como los valores, los atributos y experiencias asociados a cada persona.

Estos aspectos, que se encuentran en el ámbito de las percepciones, van ligados al relato, a la historia que encontramos detrás de cada uno de los líderes políticos. Esta es otra de las tendencias que encontramos en este nuevo entorno, el protagonismo del relato, del *storytelling*, que subyace bajo cada propuesta, y que en este caso remite a los líderes políticos, pues se trata de un fenómeno conectado a la personalización de la política. Todo líder político tiene detrás una historia. El nuevo contexto favorece la atención sobre dicha historia, que además interesa al público, pues se percibe como más cercana que las complicadas propuestas sobre los asuntos públicos, lo que sigue en consonancia con las pautas que impone el medio que, pese al desarrollo del resto, de Internet, de las nuevas plataformas, de las redes sociales continúa siendo el medio rey, la televisión.

El medio televisivo continúa imponiendo sus requisitos a la comunicación política actual; la personalización de la política que confiere protagonismo a los líderes políticos, en detrimento del debate acerca de asuntos de interés público, también provoca el interés por la historia detrás de cada uno de los líderes que acerque su vivencia a la del público, poniendo el acento en aspectos similares a aquellos que los periodistas consideran noticiables, precisamente aquellos con interés humano que acercan al personaje y su historia, haciéndolo más accesible, cercano e interesante, a la par que añade aspectos relacionados con el entretenimiento, que son cruciales en el entorno mediático actual, extraordinariamente complejo, con patrones de competencia extremadamente agresivos.

El desarrollo exponencial de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, con el desarrollo posterior de las redes sociales y las diferentes plataformas digitales, ha modificado notablemente lo que se entiende por comunicación política en la actualidad y, por lo tanto, lo que entendemos por política. Las nuevas posibilidades de participación, de generar el sentimiento de pertenencia a una comunidad o a un grupo que se identifica con un determinado proyecto, se traducen en las nuevas posibilidades que se abren a la comunicación política actual, de manera similar a como lo hacen en las iniciativas relacionadas con el *open government* y el fomento de la transparencia y las nuevas formas de participación. La nueva comunicación es, en gran medida, interactiva y participativa, en el sentido del lugar privilegiado que en ella tiene la comunicación digital.

6. A modo de conclusión

El actual nuevo contexto en que resuena el eco de la aldea global de McLuhan, más que nunca, remite a una comunicación política inmediata, rápida, pero al mismo tiempo planificada y flexible. El nuevo contexto ha hecho evidente no sólo la naturaleza inevitable de la comunicación en el ámbito de lo político, sino su imbricación con todos y cada uno de los aspectos del quehacer político (Majone, 1997). La comunicación ya no es un mero corolario de la actuación gubernamental, por ejemplo en el caso de las políticas públicas; sino que debe impregnar todos

los aspectos implicados para asegurar no sólo la legitimidad de las medidas, sino la factibilidad, la coordinación de los diferentes actores implicados y, en definitiva, el éxito de los programas de acción gubernamental (Moreno, 2012).

La campaña permanente es hoy una realidad que afecta tanto a los partidos políticos en el poder, como a aquellos que se encuentran en la oposición. En ambos casos sus estrategias deben orientarse en el medio y largo plazo; porque, si como hemos señalado la comunicación política difícilmente puede lograr cambios en las predisposiciones políticas en el corto plazo, no ocurre así con las posibilidades con respecto a las percepciones relacionadas con determinados temas en el medio o largo plazo. Sin embargo, dichos objetivos necesitan de estrategias planteadas con un horizonte temporal más lejano. Lo mismo ocurre con la comunicación política que utilizan las diversas organizaciones no gubernamentales u organismos de índole social. La comunicación política es parte de la columna vertebral de las nuevas sociedades centradas en los medios; vehículo de diversas nuevas formas de participación de los ciudadanos, que no existían hace unos pocos años. Además, esta nueva comunicación política propiciada por el nuevo entorno fomenta el control, la *accountability* y la transparencia, multiplicándose los controles al poder y la información a que tienen acceso los ciudadanos. La política contemporánea ya no se concibe sin tomar en consideración las corrientes de opinión, que se difunden a través de los nuevos medios, de las redes sociales, utilizando todo tipo de mecanismos, y que al mismo tiempo se alían con nuevas formas de participación, como por ejemplo, la recogida de firmas a favor de diferentes causas en diferentes plataformas virtuales.

La comunicación está presente en todos y cada uno de los aspectos de nuestra vida en las sociedades postindustriales contemporáneas. El ámbito de lo político no es diferente. La comunicación está presente en todos los aspectos de la arena política. Las ramificaciones de los efectos que pueden darse sobre el comportamiento político, y más en concreto sobre el comportamiento electoral, son de muy diversa índole. Vivimos en un mundo de percepciones, en que construimos la realidad y nuestra interpretación de los aspectos clave de esta a partir de la información y de las opiniones y juicios a que tenemos acceso gracias a los medios de comunicación. Por tanto, los medios son agentes fundamentales en la “construcción social de la realidad” (Berger y Luckmann, 1966), dado que nuestra existencia social se desenvuelve mediante unos conceptos que tienen un origen convencional. El conocimiento de lo político, como ocurre con el resto de los ámbitos de aquella realidad social, también es construido a través de las informaciones que tienen su origen en estrategias de comunicación política. De ahí que, en función de la importancia que esta ha llegado a tener en las sociedades contemporáneas, y merced a los resultados de las investigaciones en el ámbito de los efectos de la comunicación política, podamos suponer que dichas percepciones puedan verse en gran medida condicionadas por aspectos relacionados con esta. La comunicación política es un aspecto fundamental de todos los procesos políticos contemporáneos. De hecho, el análisis político de la realidad, bien sea para realizar cálculos estratégicos, o bien para tratar de profundizar en la comprensión de las dinámicas socio-políticas, ya no puede obviar este papel central de la comunicación política en nuestras sociedades.

Literatura consultada

- Aldrich, J.H. (1995). *Why Parties? The Origins and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: Chicago University Press.
- Benton, M. y Frazier, J. (1976). "The Agenda Setting Function of the Mass Media at Three Levels of Information Holding". En: *Communication Research*, 3: 261-273.
- Berger, P.L. y Luckmann, T. (1966). *The social construction of reality. A treatise in the sociology of knowledge*. Nueva York: Anchor Books-Doubleday.
- Blumenthal, S. (1980). *The Permanent Campaign: Inside the World of Elite Political Operatives*. Boston: Beacon.
- Butler, D. y Stokes, D. (1971). *Political Change in Britain*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Campbell, A., Converse, P., Miller, W.E. y Stokes, D.E. (1960). *The American Voter*. Nueva York: Wiley.
- Campbell, James E. (1992). "Forecasting the Presidential Vote in the States". En: *American Journal of Political Science*, 36(2):386-407.
- Crespo, I., Garrido, A., Carletta I. y Riorda, M. (2011). *Manual de Comunicación Política y estrategias de campaña. Candidatos, medios y electores en una nueva era*. Buenos Aires: Biblos.
- Dalton, R.J. (2002). "Political Cleavages, Issues and Electoral Change". En: LeDuc, Lawrence, R. G. Niemi y P. Norris (Eds.). *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*, pp. 189-209. Londres: Thousand Oaks, CA; New Delhi: Sage.
- Dalton, R.J. y Wattenberg, M.P. (Eds.) (2001). *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, D.K. y Baron, S.J. (1981). "A History of Our Understanding of Mass Communication". En: D.K Davis. y S. J. Baron (Eds.). *Mass Communication and Everyday Life: A Perspective on Theory and Effects*, pp. 19-52. Belmont: Wadsworth Publishing.
- Dayan, D. (1998). "Acerca de la teoría de los efectos limitados". En: J.M. Ferry, D. Wolton. *El nuevo espacio público*, pp. 104-106. Gedisa: Barcelona.
- Festinger, L. (1959) [1957]. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Londres: Tavistock Publications.
- Festinger, L. y Carlsmith, J. (1959). "Cognitive Consequences of Forced Compliance". En: *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 58:203-210.
- Finkel, S.E. (1993). "Reexamining the 'Minimal Effects' Model in Recent Presidential Elections". En: *Journal of Politics*, 55: 1-21.

- Finkel, S. y Schrott, P.R. (1995). "Campaign Effects on Voter Choice in the German Election of 1990". En: *British Journal of Political Science*, 25(3): 349-378.
- Gelman, A. y King, G. (1993). "Why are American Presidential Election Campaign Polls so Variable when Voters are so Predictable?". En: *British Journal of Political Science*, 23:409-51.
- Goebbels, J. (1938) "Der Rundfunk als achte Großmacht". En: *Signale der neuen Zeit. 25 ausgewählte Reden von Dr. Joseph Goebbels* (Munich: Zentralverlag der NSDAP., 1938), pp. 197-207.
- Herrnson, P.S. y Patterson, K.D. (2000). "Agenda Setting and Campaign Advertising in Congressional Elections". En: J. A. Thurber, C. J. Nelson y D. A. Dulio (Eds.). *Crowded Airwaves: Campaign Advertising in Elections*, pp. 96-148. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Iyengar, S. y Kinder, D. (1987). *News That Matters*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S. (1991). *Is Anyone Responsible? How Television Frames Political Issues*. Chicago: University of Chicago Press.
- Iyengar, S., Norpoth, H. y Hahn, K.S. (2004). "Consumer Demand for Election News: The Horserace Sells". En: *The Journal of Politics*, 66(1): 157-175, February 2004.
- Jamieson, K.H. (1984). *Packaging the Presidency: A History and Criticism of Presidential Campaign Advertising*. Nueva York: Oxford University Press.
- Katz, E. (1998) [1987]. "La investigación en la comunicación desde Lazarsfeld" . En: J.M. Ferry y D. Wolton. *El nuevo espacio público*, pp. 85-103. Gedisa: Barcelona.
- Kavanagh, D. (1995). *Election Campaigning: The New Marketing of Politics*, Oxford, England; Oxford: B. Blackwell.
- Klapper, J., (1960). *The Effects of Mass Communication*. Glencoe, IL: Free Press.
- Lazarsfeld, P. F. y Katz, E. (1955). *Personal influence: The part played by people in the flow of mass communication*. Glencoe, IL: Free Press.
- Lazarsfeld, P.F., Berelson, B. y Gaudet, H. (1944). *The People's Choice: How the Voter Makes Up His Mind in a Presidential Campaign*. Nueva York: Columbia University Press.
- Lewis-Beck, M. y Rice, T. (1992). *Forecasting Elections*. Washington, DC: CQ Press.
- Lippmann, W. (1997) [1922]. *Public Opinion*. Nueva York: Free Press.
- Lipset, S.M. y Rokkan, S. (Eds.) (1967). "Cleavage structures, party systems and voter alignments: An introduction". En: S. M. Lipset y S. Rokkan (eds.). *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives*, Nueva York: Free Press.

- Lowery, S.A. y DeFleur, M.L. (1995). *Milestones in Mass Communication Research: Media Effects*. 3.^a ed. N.Y.: Longman.
- Majone, G. [1989] (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- McCombs, M. (1997). "Building Consensus: The News Media's Agenda-Setting Roles". En: *Political Communication*, 14: 433-443.
- McCombs, M. y Evatt, D. (1995). "Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda setting". En: *Comunicación y Sociedad*, VIII:7-32.
- McCombs, M. y Shaw, D.L. (1972). "The Agenda-Setting Function of the Mass Media". En: *Public Opinion Quarterly*, 36: 176-87.
- McCombs, M., Llamas, J.P., López-Escobar, E. y Rey, F. (1997). "Candidate images in Spanish elections: Second-level agenda-setting Effects". En: *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 74: 703-717.
- Méndez Lago, M. (2000). *La estrategia organizativa del Partido Socialista Obrero Español (1975-1996)*. Madrid: CIS.
- Miller, W.E. y Shanks, J.M. (1996). *The New American Voter*. Harvard University Press.
- Moreno, C. (2012). "La comunicación de políticas públicas y la comunicación de campaña". En: *Circunstancia*, 29.
- Newman, B.I. (1999). *Handbook of Political Marketing*. Thousand Oaks; Londres; New Delhi: Sage.
- Newton, K. (1997). "Politics and the News Media: Mobilisation or Videomalaise?". En: *British Social Attitudes: the 14th Report, 1997/8*, R. Jowel, J. Curtice, A. Park, K. Thomson y L. Brook (eds.). Aldershot: Ashgate.
- Nie, N.H., Verba, S. y Petrocik, J.R. (1976). *The Changing American Voter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Nimmo (1996). "Politics, Media, and Modern Democracy: The United States". En: D. L. Swanson y P. Mancini (eds.). *Politics, Media and Modern Democracy: An International Study of Innovations in Electoral Campaigning and Their Consequences*, pp. 29-47. Westport, Conn.: Praeger,
- Nimmo, (1999). "The Permanent Campaign: Marketing as a Governing Tool". En: B.I. Newman (Ed.). *Handbook of Political Marketing*. Thousand Oaks, pp. 73-86. Londres; New Delhi: Sage.
- Noëlle-Neumann, E. (1973). "Return to the Concept of Powerful Mass Media". En: *Studies of Broadcasting*, 9:67-112.
- Noëlle-Neumann, E. (1978). "El doble clima de opinión: la influencia de la televisión en una campaña electoral". En: *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 4:64-101.

- Noëlle-Neumann, E. (1983). "The Effects of Media on Media Effects Research". En: *Journal of Communication*, 33:157-165.
- Noëlle-Neumann, E. (1995) [1984]. *La Espiral Del Silencio. Opinión Pública: Nuestra Piel Social*. Barcelona: Paidós.
- Norris, P. (1996). "Does Television Erode Social Capital? A Reply to Putnam". En: *Political Science and Politics*, 29(3):474-480.
- Norris, P. (2003). "Do campaign communications matter for civic engagement? American elections from Eisenhower to George Bush, en Farrell, David M. y Rüdiger Schmitt-Beck (eds.), *Do Political Campaigns Matter?: Campaign Effects in Elections and Referendums*, pp. 127-144. Nueva York: Routledge/ECPR Studies in European Political Science.
- Norris, P. (2003b). *A Virtuous Circle. Political Communication in Postindustrial Societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roncarolo, F. (1994). *Controllare I media. Il presidente americano e gli apparati nelle champagne di comunicazione permanente*. Milán: Franco Angeli.
- Rosenstone, S. (1983). *Forecasting Presidential Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Sanders, D. y Gavin, N. (1996). "The Impact of Television News on Public Perceptions of the Economy and Government, 1993-94". En: D. M. Farrell, D. Broughton, D. Denver y J. Fisher (Eds.). *British Elections and Parties Yearbook 1996*, pp. 68-84. Londres: Frank Cass.
- Thurber, J.A., Nelson, C.J. y Dulio, D.A. (Eds.), (2000). *Crowded Airwaves: Campaign Advertising in Elections*. Washington, D. C.: The Brookings Institution.
- Vallès, J.M. (2004). *Ciencia Política*. Barcelona: Ariel.

Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos

José Thompson Jiménez *

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 19 de mayo de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de junio de 2015.

Resumen: El artículo expone la evolución de la desunión inicial entre las nociones de democracia y de derechos fundamentales del ser humano y cómo con la aparición y consolidación de la democracia representativa alrededor del mundo y la paulatina inclusión de los derechos políticos como parte de los derechos humanos, sobre todo después de la internacionalización de los últimos, se da una transformación en doctrinas políticas, alimentando los procesos de constitucionalización y posterior internacionalización de estos.

Palabras clave: Derechos fundamentales / Derechos humanos / Derechos políticos / Desarrollo de la democracia.

Abstract: The article presents the evolution of the initial disunion among the notions of democracy and fundamental human rights and how the emergence and consolidation of representative democracy around the world as well as the progressive inclusion of political rights as part of human rights, especially after the internationalization of the latter, led to a transformation of political doctrines, feeding processes of constitutionalization and eventual internationalization of these rights.

Key Words: Fundamental rights / Human rights / Political rights / Development of democracy.

* Costarricense, abogado, correo electrónico jthompson@iidh.ed.cr. Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Tiene trayectoria como docente universitario en temas y cátedras de Derecho Internacional, con la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica (1984-2005) y también ha sido profesor invitado en otros centros de educación superior (Law School, Columbia University en New York, 2002). Autor de publicaciones e investigaciones especializadas en temas de justicia, democracia, Derechos Humanos y Derecho Internacional.

1. Introducción

El presente estudio pretende ser un acercamiento a las obligaciones internacionales, fundamentalmente aquellas relativas a los derechos humanos, como un marco jurídico que incide en el diseño, implantación y práctica de la materia electoral. Para ello, enfoca en particular esta relación en las normas, instituciones y jurisprudencia pertinentes del sistema interamericano. Se analiza someramente la evolución histórica de las nociones de democracia y de derechos humanos, subrayando sus rutas no coincidentes hasta la llegada de la Escuela Clásica del Derecho Natural y su transformación en doctrinas políticas, que habrían de alimentar los procesos de constitucionalización y posterior internacionalización, gracias a los cuales los derechos políticos se establecen como una categoría dentro de los derechos fundamentales de la persona, aunque, como se verá, con condiciones y limitaciones propias. Se propone la noción compleja de la dimensión internacional de la democracia y la materia electoral y en ese contexto, se analiza el contenido de los derechos políticos y las implicaciones que conlleva el que formen parte de los derechos humanos, finalizando con el examen de algunas de las oportunidades que se abren en este contexto¹.

2. La dimensión internacional de la democracia y las elecciones

En el pasado, parecía prevalecer la opinión que aducía que los asuntos incluidos en un proceso electoral eran de incumbencia exclusivamente interna del respectivo Estado. En esta visión, los temas de la forma de gobierno y la realización de comicios (en todo su ciclo de vida) eran y debían ser resueltos por las instancias nacionales, en una manifestación de la soberanía nacional, vista, en la generalidad de los casos, como absoluta.

En la actualidad, hay amplio consenso en el sentido de que la democracia se ha convertido, más bien, en un lenguaje común internacional, conforme aumenta el número de Estados alrededor del mundo que se acogen y practican esta forma de gobierno y acción pública, de la misma manera que se ha relativizado lo que se entiende por soberanía, en un mundo globalizado en muchos aspectos y con un crecimiento notable del Derecho Internacional positivizado en la forma de tratados².

No debe sorprender, entonces, que los temas relativos a la mecánica electoral tengan implicaciones internacionales. Hay mención específica de los derechos políticos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, se producen resoluciones y sentencias por parte de tribunales internacionales enfocadas directamente a los asuntos electorales³, existen

¹ Para ampliar algunos de los enfoques contenidos en este estudio, se recomiendan los textos de Picado, Sonia (2007), "Derechos políticos como derechos humanos", en *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, Segunda Edición, Ciudad de México, también disponible en www.iidh.ed.cr/capel y Dalla Via, Alberto (2012), "Los derechos de participación política en el sistema interamericano de derechos humanos". En: *El Derecho* N.º 13034, Año L, Buenos Aires.

² En ese sentido, véase, por ejemplo, Hinojosa Martínez, L.M. (2005), "Globalización y soberanía de los Estados". En: *Revista electrónica de estudios internacionales*, Universidad de Rioja, España, disponible en dialnet.unirioja.es

³ Importante destacar aquí que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en jurisprudencia varía y en especial en el caso

asociaciones internacionales dedicadas exclusivamente a los temas electorales, los flujos de cooperación técnica alimentan los procesos electorales en (y entre) los distintos países y se han adoptado instrumentos internacionales que, aun si imperfectos, se dirigen a la defensa colectiva de la democracia representativa.

También la observación electoral, en su faceta internacional, merece ubicarse dentro de la expansión de esta “dimensión internacional de la democracia”. Existen numerosas entidades que la practican, vinculándola con marcos institucionales diversos, algunos relacionados con la cooperación internacional, como es el caso de la Unión Europea, o bien con la pertenencia del Estado en cuyo territorio se celebran elecciones, a la respectiva organización internacional, como es el caso de la Organización de Estados Americanos y la Organización de Naciones Unidas.

Y este es un paso histórico notable, ya que la relación entre la democracia -con su materialización en la participación política- y los derechos humanos es ya en sí relativamente reciente.

A lo largo de siglos, las ideas de que hay atributos esenciales del ser humano que se derivan simplemente del hecho de ser persona se mantuvieron en un plano axiológico y no se materializaron en instrumentos jurídicos sino hasta el siglo XVII.

La democracia, por su parte, más allá de prácticas de comunidades más bien aisladas, floreció en las ciudades-estado griegas y en particular en Atenas, sin conseguir continuidad ni convertirse en una doctrina política transformadora hasta que pensadores como Locke, Rousseau y Montesquieu entre los siglos XVII y XVIII la redefinieron en función de la representación. Fue entonces cuando apareció la noción de que la participación en la vida política constituía un derecho, aunque la categoría de “ciudadano” se llenó de más requisitos que la mera condición de ser humano. De hecho, el proceso de universalización del sufragio ha sido lento en la historia y aún en nuestros tiempos siguen ocurriendo debates acerca de la edad mínima para votar, la posibilidad de habilitar mecanismos para que quienes están en centros de detención puedan sufragar o la implantación o no de la extraterritorialidad del voto –como el sufragio de nacionales en el exterior–. Para muchas de las constituciones, el ejercicio de la ciudadanía era originalmente más una función o un deber, antes que una facultad.

Por otra parte y en la misma línea, por largo tiempo prevaleció la idea de que la forma en que se conducían las elecciones era asunto de la incumbencia interna de los Estados y, por consiguiente, se hallaba protegida por el principio de no intervención. Cualquier opinión extranjera respecto de cómo una comunidad había decidido organizarse políticamente o cómo entendía o practicaba las elecciones era considerada poco menos que un acto hostil.

En los tiempos más recientes, además de la progresiva relativización del principio de no intervención, con la aparición de figuras tan desafiantes como la acción internacional por razones humanitarias, hay un proceso en expansión, que asigna cada vez más competencias a la que podemos llamar la “dimensión internacional de las elecciones”.

Yátama contra Nicaragua ha dispuesto medidas que afectan directa y sustantivamente al régimen electoral en ese país, lo cual, por cierto, no ha estado exento de polémica. Puede consultarse en la respectiva resolución, ubicable en la sección de Jurisprudencia de www.corteidh.or.cr. Resoluciones con una orientación similar se han producido en el sistema regional europeo.

Esta “dimensión internacional de las elecciones” se evidencia en un conjunto de manifestaciones, que tienen origen en la postulación de facetas varias de la participación política como parte de las grandes declaraciones de 1948: la Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Universal de Derechos Humanos⁴, adoptadas en abril y diciembre, respectivamente, de ese año. Y en ambas se establece un grupo de derechos relacionados con el ejercicio de la democracia como parte del listado de atributos de la persona que son reconocidos por estos instrumentos declarativos.

Probablemente, la mayor parte de los Estados signatarios de estas declaraciones no vieran el potencial de que ellas trascendieran hacia algo más que un conjunto de principios generales sin concreción en instituciones jurídicas. Y ello parece cierto dado que un grupo significativo de firmantes eran monarquías autocráticas o gobiernos no democráticos.

Sin embargo, las declaraciones se constituyeron en el referente para que múltiples organizaciones y grupos inspiraran e impulsaran movimientos en defensa de los derechos de la persona. Y este fue uno de los factores que incidieron para que se adoptaran instrumentos obligatorios, tratados, en esta materia. Primero, fue el sistema europeo, que adopta el Convenio (Europeo) para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, adoptado en Roma en 1950, que, curiosamente, no incluye en su texto original ningún derecho que pueda ser de manera expresa identificado como “político”, vacío que fue llenado desde el Protocolo I a este instrumento⁵. Determinantes fueron los Pactos de 1966, el de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)⁶ y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en el seno de Naciones Unidas, esenciales para la creación del sistema universal de protección de derechos humanos, o la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969⁷, fundamental para la conformación del sistema interamericano. Estos tratados representan una evolución decisiva que, para lo que aquí interesa, consolida la inserción de las facetas de la participación política en una categoría

⁴ Artículo 21 DUDDHH: “1.Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

⁵ Artículo 3: Derecho a elecciones libres. Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que garanticen la libre expresión de la opinión del pueblo en la elección del cuerpo legislativo.

⁶ Artículo 25 PIDCP: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

⁷ Artículo 23 Convención Americana sobre Derechos Humanos: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

(...) 2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

de derechos humanos, a saber, el derecho a elegir, el de ser elegido y el de ejercer funciones públicas. Así, los textos de la Convención Americana y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos son similares en su contenido.

El más reciente de los sistemas regionales, el africano, con base en la Carta de Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981 también incluye la participación política como un derecho⁸.

Por lo anterior, la necesidad de que haya elecciones y la forma en que ellas se celebren se ha transformado en un asunto de incumbencia internacional.

Los artículos en mención indicaron que deben cumplir ciertas características, como ser: “periódicas”, “auténticas”, “por sufragio universal e igual”, “por voto secreto” a fin de que se garantice “la libre expresión de la voluntad de los electores”. Como bien se comprende, cada una de estas características requiere de un cuadro institucional que las haga efectivas: ¿cómo podría haber voto universal sin un Registro Electoral íntegro, con bajo margen de error?; ¿cómo podría respetarse el secreto del voto sin adoptar medidas encaminadas a que el diseño de los instrumentos de votación y su entorno asegure que no pueda conocerse cuál fue la decisión de los electores?

En el caso del sistema interamericano, la relación entre democracia y derechos humanos intentaría consolidarse con la adopción de la “Carta Democrática Interamericana” en septiembre del 2001. Este instrumento es, por una parte, el resultado de un proceso que arrancó con progresivas declaraciones (Compromiso de Santiago, 1991, la “cláusula democrática aprobada en la Cumbre de las Américas de Quebec en 2001) que buscaron convertir la vigencia del régimen democrático en una condición ineludible para la permanencia activa de un Estado en el sistema interamericano y, por otra, un intento por vincular explícitamente la democracia con los derechos humanos y también con condiciones jurídicas y sociales determinadas, como ser el Estado de Derecho, el espacio para los partidos políticos, la actuación de los medios de comunicación y aun el respeto a los derechos de los trabajadores.

Por lo anterior, la Carta postuló la posibilidad de que un Estado solicite ayuda a la OEA o que esta misma se interese, en caso de que considere que hay una amenaza a la estabilidad democrática (artículos 17 y 18) y aun la exclusión de un Gobierno si hay ruptura del orden democrático (artículos 19-20).

A pesar de que la Carta permite reforzar el nexo entre democracia y derechos fundamentales, lo ambicioso de sus planteamientos conceptuales, el hecho de que no sea un tratado, es decir, es un instrumento no obligatorio, y lo rígido de sus cláusulas de exclusión, como lo demostró el caso de Honduras en 2009, han restringido su eficacia y mayor proyección. Sin embargo, constituye un referente más para consolidar la figura de los derechos políticos como el instituto en que la relación entre democracia y derechos humanos se materializa más concretamente.

⁸ Artículo 13: 1. Todo ciudadano tendrá derecho a participar libremente en el gobierno de su país, ya sea de modo directo o a través de representantes libremente escogidos de conformidad con las disposiciones de la ley.
2. Todo ciudadano tendrá derecho a acceder al servicio público de su país (...).

3. El contenido de los derechos políticos y sus posibles limitaciones

La postulación de los derechos políticos como ha quedado establecida en instrumentos obligatorios incluye por lo menos tres grandes vertientes: el derecho a elegir, el derecho a ser elegido y el derecho a ejercer funciones públicas.

El derecho a elegir, para ser real, debe darse en un marco institucional y procesal que permita su ejercicio. Por ello, el artículo 23 CADDHH arriba citado exige que las elecciones sean **periódicas**, esto es, que ocurran en lapsos determinados que permitan establecer con anterioridad los mandatos para las autoridades electas; que sean **auténticas**, es decir, que exista una incertidumbre relativa acerca de su resultado y que haya posibilidad de una competencia real entre distintas opciones; que se den por **sufragio universal e igual**, lo que representa la concreción del principio “una persona, un voto” y la superación de la visión de la ciudadanía como privilegio y no como derecho; con **voto secreto**, lo que se materializa en una serie de medidas e instituciones que blinden de seguridades la emisión del sufragio para evitar que se conozca cuál ha sido la opción escogida por el votante; y la garantía de **libre expresión de la voluntad de los electores**, lo que supone no sólo que se proteja al sufragante de posibles coacciones o presiones, sino también que se establezcan condiciones que impidan la alteración de los resultados, es decir, las formas de fraude.

Como bien se comprende, cada una de las condiciones exigidas para las elecciones en el contexto de la vigencia del derecho a elegir conlleva el establecimiento de normativa, estructuras y procedimientos que conforman un “sistema electoral”⁹. En otras palabras, para que un Estado cumpla con sus obligaciones en materia de derechos políticos, será menester, por ejemplo, que cuente con un Registro Electoral íntegro, con la mayor cobertura posible, a fin de que se llegue a la mayor universalidad; será preciso que haya una serie de reglas que permitan el establecimiento de partidos y movimientos políticos y que fijen las condiciones para la “contienda electoral” y que los procesos comiciales sean auténticos; será necesario que establezca mecanismos que protejan la secretividad del voto en su emisión y en su cómputo, entre otras tantas.

En cuanto al derecho a ser elegido, deben existir las condiciones para que se postulen candidaturas y se pueda, en efecto, aspirar a una posición elegible sin más restricciones que las permitidas por la normativa vigente nacional, en concordancia con las disposiciones internacionales. Un debate actual, pertinente al derecho a ser elegido, es el de la asimetría que se manifiesta entre el peso relativo de las mujeres o de la diversidad étnica en cuanto a su condición de sufragantes y los puestos elegibles que ocupan, aunque estas constituyen temáticas en sí mismas que no pueden ampliarse en el marco de este documento.

Llama la atención la cantidad de limitaciones que el texto del Pacto de San José permite al ejercicio de los derechos políticos, lo cual se debe, en parte, a la tradición histórica que ha

⁹ En sentido amplio, puesto que en una acepción más restringida, un “sistema electoral” es el mecanismo para la conversión de votos en escaños para las dignidades plurinominales, ver IIDH/CAPEL (2000), *Diccionario Electoral*. Segunda Edición. San José: Costa Rica, pp. 1157 ss.

distinguido entre la condición de ciudadano y la de titular de derechos fundamentales. Por ello, requisitos como el de una edad determinada o el de nacionalidad suelen exigirse para alcanzar el goce de los derechos a elegir o ser elegido. Sin embargo, el texto del artículo 23 CADDHH resulta extremadamente amplio, al consentir limitaciones por factores de idioma o instrucción, los cuales, como veremos posteriormente, deben ser interpretados restrictivamente, en concordancia con los avances doctrinarios y jurisprudenciales producidos en materia de derechos humanos.

Finalmente, cabe notar que las disposiciones relativas a los derechos políticos no sólo incluyen “derechos” en sentido estricto, sino también “oportunidades”, lo cual significa que debe existir una opción para que tengan materialización o concreción. Y esto alimenta uno de los debates más complejos de nuestros tiempos: cómo dotar a la contienda electoral de “condiciones de equidad”¹⁰, el cual por más fascinante que nos resulte, excede los límites del presente estudio.

4. Consecuencias de la materialización del vínculo entre democracia y derechos humanos en la figura de los derechos políticos

Si bien la relación entre democracia y derechos humanos se evidencia en una serie compleja de instituciones¹¹, a los efectos del presente artículo nos concentraremos en los derechos políticos, sus particularidades y sus relaciones con los principios y criterios que se han desarrollado respecto de los derechos humanos en general y en especial a partir del desarrollo de su faceta internacional.

Si los derechos políticos son derechos humanos les es aplicable el carácter doble de la protección internacional tal como lo postulan los tratados en la materia. En efecto, si observamos la CADDHH, en su artículo 1 dispone que “(l)os Estados Partes... se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción”. En otras palabras, hay una obligación de “respeto” y otra de “garantía”. La primera entraña el deber de no impedir o tornar nugatorio el ejercicio, mientras que la segunda implica crear las condiciones requeridas para que sea efectivo, así como la previsión de recursos y procedimientos (específicos, idóneos y eficaces) para rectificar cualquier violación que pudiera haber habido a la primera.

Lo anterior cobra una particular importancia, porque los Estados suelen enfatizar únicamente la obligación de respeto y olvidar que el tema de los recursos o mecanismos de rectificación y eventual reparación de los derechos humanos es de igual significado. A los efectos del presente estudio, es preciso tener en cuenta que las medidas y resoluciones generadas en el ámbito electoral (o similares) deben ser susceptibles de revisión por procedimientos específicos y expeditos si entrañan una restricción o desaplicación de los derechos políticos.

¹⁰ Sobre esta materia, ver *Cuadernos de CAPEL*, 57. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL, 2012.

¹¹ Así, ver Thompson, J. (2001), “Democracia, participación y derechos humanos”. En: *Revista IIDH* 34-35.

También importa considerar la trascendencia del principio de no discriminación, tan determinante que figura como regla general previa a la enumeración de los derechos protegidos en los tratados internacionales de derechos humanos: el Estado debe reconocer, respetar y garantizar los derechos “a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 1 CADDHH). Se entiende que la lista de causales de discriminación expresada no es taxativa, como lo estableció la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2012, al agregar la orientación sexual como un fundamento inadmisibles para establecer diferenciaciones en el goce y ejercicio de derechos¹².

Relacionada directamente con el principio de no discriminación, la pretensión de universalidad caracteriza a los derechos humanos y, por tanto, debería extenderse a los derechos políticos. Sin embargo, debemos conciliar esta universalidad con una lista más bien larga de restricciones y limitaciones autorizadas por los textos internacionales en materia de derechos políticos, en particular el artículo 23 CADDHH, aunque, como ya se apuntó, la interpretación de la validez de estas limitaciones debe ser cada vez más restrictiva, en atención a la evolución histórica que resta fundamento a varias de las causales allí incluidas. En todo caso, debates acerca del voto de los nacionales en el extranjero o la disminución en la edad requerida para ejercer el sufragio suelen relacionarse con una búsqueda de mayor universalidad en la vigencia de los derechos políticos.

La pertenencia de los derechos políticos a los derechos humanos implica también relaciones con otras libertades y derechos protegidos. Es bastante evidente el vínculo con la libertad de expresión (art. 13 CADDHH), puesto que resulta casi imposible pensar en la difusión del pensamiento político o en la conducción de una campaña electoral sin pleno uso de este derecho fundamental. Dado el papel determinante de los partidos y los movimientos en la época electoral, la libertad de asociación (art. 16 CADDHH) adquiere un valor particular. Y ¿cómo imaginar la política sin los mítines y manifestaciones que se hacen al amparo del derecho de reunión (art. 15 CADDHH)? Por supuesto, que pueden hacerse relaciones de diverso tipo entre los derechos políticos con otros derechos civiles y aun económicos, sociales y culturales¹³.

Por otro lado, uno de los principios fundamentales en derechos humanos, que debe entenderse extendido a los derechos políticos, es el que guía la aplicabilidad de las distintas interpretaciones de una norma determinada, de modo que se escoja aquella más extensiva y se deseche la más restrictiva. Conocido como interpretación *pro homine* o *pro persona*, este enfoque es de la mayor importancia, puesto que zanja el debate acerca de cuáles criterios preferir y con qué fundamento, a la hora de hallar diversas interpretaciones de una norma cuya aplicación incide en la vigencia de derechos humanos¹⁴. Aun aceptando que los derechos políticos conocen más restricciones que otras categorías de derechos humanos, no se inhibe la utilización de la interpretación *pro homine*.

¹² En ese sentido, la sentencia en el caso Atala Ríffo y niñas vs. Chile, de 2012. Texto completo disponible en www.corteidh.or.cr

¹³ Ver Thompson, José, *op. cit.*

¹⁴ Sobre el principio de interpretación *pro homine*, puede verse Pinto, M. (1997). “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”. En: *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: CELS.

Quizá la implicación práctica más significativa de la pertenencia de los derechos políticos (y los actos electorales que les dan contenido) al ámbito de los derechos humanos es la posibilidad que se abre de que disposiciones y resoluciones que se consideren violatorias de estos derechos pueden ser atacadas con uso de los recursos y ocurriendo a los órganos (nacionales e internacionales) previstos para la defensa de los derechos fundamentales. Como bien se comprende, esto abre un abanico de opciones procesales muy importante, sobre todo porque la filosofía con que estos procedimientos y estos órganos funcionan es distinta de la que prima en otras esferas judiciales, en buena medida por las razones recién apuntadas, que le dan una orientación propia y también porque las resoluciones que se producen en ese ámbito y materia no sólo pueden tener efectos resarcitorios sino que, cuando constatan violaciones a los derechos humanos, suelen ordenar modificaciones legislativas que prevengan la ocurrencia de futuras situaciones similares.

5. La extensión del concepto de obligaciones internacionales en materia electoral y sus implicaciones

Con la producción de normas, resoluciones y sentencias que tienen que ver con la forma en que se planean y se hacen las elecciones en los Estados Parte de un sistema de derechos humanos, se ha extendido la noción de que las obligaciones internacionales se traducen en estándares que deben guiar la materia electoral y que también permiten evaluar la integridad del respectivo régimen jurídico y su aplicación en la práctica, como se postuló en párrafos precedentes.

La relación entre democracia y derechos humanos en la actualidad no puede escapar de esta noción, que adquiere cada vez más adhesión y desarrollo¹⁵. Es posible argumentar que no sólo el origen de una democracia, sino su salud institucional y la legitimidad de su ejercicio dependen de la vigencia efectiva de los derechos de las personas y la forma en que estos derechos son o no eje de la acción gubernamental.

Recientes esfuerzos doctrinarios de algunas de las instituciones internacionales de vanguardia en la generación de doctrina especializada en materia electoral¹⁶, que resultan coincidentes en el postulado de que las obligaciones internacionales proveen criterios y estándares que deben guiar la construcción y el funcionamiento de un régimen electoral en su sentido más amplio, son evidencia de que la tesis que aborda el presente documento se extiende y su tratamiento se torna más complejo.

¹⁵ Ya en una oportunidad, pudimos avanzar en estos planteamientos, aunque desde un enfoque más general, ver Thompson, J. (2001). "Democracia, participación y derechos humanos". En: *Revista IIDH* 34-35.

¹⁶ Se trata de The Carter Center (2014), *Election obligations and standards*, Atlanta y de IDEA (2014) *International obligations for elections. Guidelines for Legal Framework*, Estocolmo. En ambos casos, se busca utilizar la base provista por el entramado de las obligaciones internacionales, fundamentalmente aquellas de derechos humanos, para construir y evaluar las normas, prácticas e instituciones electorales en un contexto determinado. Por su naturaleza, los planteamientos se hacen, sobre todo, con base en normas del sistema universal, a diferencia de lo que aquí se plantea, que observa con especial atención el sistema interamericano. Sin embargo, la doctrina inherente a todos los sistemas internacionales de derechos humanos es, cada vez más, común y congruente entre sí.

A nuestros efectos, conviene profundizar en esta noción con base en lo que ha sucedido en el sistema interamericano de derechos humanos, ahora más bien en la labor de sus órganos de protección.

En las primeras oportunidades en que la Corte Interamericana se ha referido a la democracia y los derechos políticos ha sido en sus Opiniones Consultivas, las cuales constituyen un referente obligado a la hora de analizar el contenido de los derechos protegidos en las Américas. Así, en la OC5/85, relativa a la colegiatura obligatoria de periodistas, la Corte halló la oportunidad para una lúcida afirmación:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también **conditio sine qua non** para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Aunque el fondo del caso Canese contra Paraguay involucró más la libertad de expresión, el contexto de los hechos en el marco de una campaña previa a las elecciones permitió a la CorteIDH reforzar la trascendencia de este derecho y su plena vigencia para el debate político en una sociedad contemporánea¹⁷ y considerar que resulta indispensable que:

... se proteja y garantice el ejercicio de la libertad de expresión en el debate político que precede a las elecciones de las autoridades estatales... La formación de la voluntad colectiva mediante el ejercicio del sufragio universal se nutre de las diferentes opiniones que presentan los partidos políticos... El debate democrático implica que se permita la circulación libre de ideas e información respecto de los candidatos y sus partidos políticos...

De especial significado para resaltar la condición de los derechos políticos como categoría dentro de los derechos humanos fue el Caso Yátama contra Nicaragua, en donde la Corte no sólo concluyó que la estricta imposición de la figura del partido político a una comunidad indígena o autóctona que ha conocido otras manifestaciones de organización y representación resulta violatoria del Pacto de San José por infringir, entre otras, la prohibición de no discriminación, sino que advirtió que el régimen electoral de un país sometido a su jurisdicción puede ser revisado y debe ser modificado si sus instituciones centrales no son compatibles con las disposiciones del sistema interamericano de derechos humanos y la forma en que ellas han sido interpretadas por la Corte¹⁸. Como bien se observa, este razonamiento es clara aplicación de la noción, central al presente documento, de que las obligaciones internacionales en derechos humanos constituyen un referente ineludible a la hora de conformar y revisar el régimen electoral de un Estado determinado.

¹⁷ Sentencia de 31 de agosto de 2004.

¹⁸ Sentencia de 23 de junio de 2005.

Por otro lado, al fallar el Caso Castañeda contra México, la CortelDH señaló la pertinencia de la doble obligación de los Estados cuando suscriben la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto no sólo se trata de “respetar” tales derechos, sino también de “garantizarlos”. Fue la ocasión para que este Tribunal pudiera hacer una reflexión más general sobre lo que implica el cumplimiento de las obligaciones internacionales, en el marco del sistema interamericano, en materia de derechos políticos, cuando afirmó que:

... en el ámbito de los derechos políticos la obligación de garantizar resulta especialmente relevante y se concreta, entre otros, en el establecimiento de los aspectos organizativos o institucionales de los procesos electorales, a través de la expedición de normas y la adopción de medidas de diverso carácter para implementar los derechos y oportunidades reconocidos en el artículo 23 de la Convención. Sin esa acción del Estado los derechos a votar y a ser votado, simplemente, no podrían ser ejercidos. Los derechos políticos y también otros previstos en la Convención como el derecho a la protección judicial, son derechos que ‘no pueden tener eficacia simplemente en virtud de las normas que los consagran, porque son por su misma naturaleza inoperantes sin toda una detallada regulación normativa e, incluso, sin un complejo aparato institucional, económico y humano que les dé la eficacia que reclaman, como derechos de la propia Convención [...], si no hay códigos o leyes electorales, registros de electores, partidos políticos, medios de propaganda y movilización, centros de votación, juntas electorales, fechas y plazos para el ejercicio del sufragio, éste sencillamente no se puede ejercer, por su misma naturaleza; de igual manera que no puede ejercerse el derecho a la protección judicial sin que existan los tribunales que la otorguen y las normas procesales que la disciplinen y hagan posible’¹⁹.

Como último ejemplo, el Caso López contra Venezuela permitió que la Corte recordara, además de la relación con las garantías y el debido proceso, la complejidad de los derechos políticos, en especial en cuanto al concepto de “oportunidades”:

...el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención (...)y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de “oportunidades”. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos²⁰.

¹⁹ Sentencia del 6 de agosto de 2008.

²⁰ Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

En fallos recientes, más allá de que no se tratara de la protección de los derechos políticos y los conexos con ellos, la CortelDH ha planteado el concepto de “control de convencionalidad”²¹, que exige que los Estados consideren y apliquen, en las funciones y ámbitos de competencia de sus distintos órganos, las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos así como la interpretación que de ella y otros instrumentos del sistema interamericano ha hecho la misma CortelDH. Si bien esta doctrina se comprende inmediatamente cuando se piensa en la impartición de justicia en todas las ramas, lo cierto es que también entraña consecuencias para quienes diseñan las normas, ponen en marcha las instituciones y hacen realidad la práctica de la materia electoral.

6. A modo de conclusión

En las páginas precedentes hemos podido establecer la significativa evolución que se produjo en la historia después de superarse la desunión inicial entre las nociones de democracia y de derechos fundamentales del ser humano, con la aparición y consolidación de la democracia representativa alrededor del mundo y con la paulatina inclusión de los derechos políticos como parte de los derechos humanos, sobre todo después de la internacionalización de los últimos. Ejemplificamos el acelerado progreso en la dinámica de los derechos políticos como parte de los derechos humanos primero en los instrumentos, más adelante en los institutos y finalmente en la jurisprudencia del sistema interamericano.

La relación entre derechos políticos y los derechos humanos en general implica importantes consecuencias de fondo y procesales, que se han potenciado especialmente a partir del desarrollo de la dimensión internacional de la democracia y la materia electoral, implicaciones que han quedado esbozadas en el presente documento.

Es de prever que, conforme se expanda la dimensión internacional de la materia electoral, por vía de nuevos casos ante los órganos de protección, se producirá nueva doctrina y jurisprudencia que seguramente revelarán otras facetas derivadas del carácter de los derechos políticos como derechos humanos. Este es todavía un proceso en construcción, pero sus posibilidades son, sin duda, fascinantes.

La conformación y expansión de doctrinas tales como la del control de convencionalidad nos muestran con claridad cada vez mayor, que las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos inciden con creciente fuerza en el rumbo del funcionamiento de los Estados, bajo la mirada de los tribunales internacionales y, que en este marco, la materia electoral debe pensarse y aplicarse a la luz de lo que esas obligaciones internacionales disponen.

²¹ Para ampliar en la materia, ver Sagüés, N. (2010). “Obligaciones internacionales y control de convencionalidad”. En: Estudios Constitucionales, Año 8, disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v8n1/art05.pdf>

Literatura consultada

- Dalla Via, A. (2012), "Los derechos de participación política en el sistema interamericano de derechos humanos". En: *El Derecho*. N.º 13034, Año L, Buenos Aires.
- Hinojosa Martínez, L.M. (2005). "Globalización y soberanía de los Estados", disponible. En: *Revista electrónica de estudios internacionales*, Año 8, Universidad de Rioja, España. Disponible en dialnet.unirioja.es
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2012). *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*. Cuadernos de CAPEL, 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2000). *Diccionario Electoral*. Segunda edición. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Picado, S. (2007). "Derechos políticos como derechos humanos". En: *Tratado de Derecho Electoral Comparado*. Segunda edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, M. (1997). "El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos". En: *La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: CELS.
- Sabine, G. (1981). *Historia de la Teoría Política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sagüés, N. (2010). "Obligaciones internacionales y control de convencionalidad". En: *Estudios Constitucionales*, Año 8. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/estconst/v8n1/art05.pdf>
- Sartori, G. (2007). *¿Qué es la democracia?*. Madrid: Taurus.
- Thompson, J. (2001). "Democracia, participación y derechos humanos". En: *Revista IIDH*, n.º 34-35.

Financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género *

Delia Matilde Ferreira Rubio **

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 8 de junio de 2014.

Revisión, corrección y aprobación: 13 de julio de 2015.

Resumen: La falta de fondos es señalada frecuentemente como uno de los principales factores que obstaculizan la carrera política de las mujeres. En el artículo se abordan las medidas normativas y de política pública que pueden contribuir a solucionar el problema. Se destaca que el diseño de las soluciones tiene que atender al contexto institucional, económico y cultural concreto y poner el acento también en las condiciones de implementación de las medidas, particularmente en lo que se refiere a los organismos de control del financiamiento.

Palabras clave: Participación política / Mujeres / Igualdad de género/ Financiamiento / Costo electoral / Campaña política / Control financiero.

Abstract: Lack of funding is frequently stated as one of the main factors that block the political career of women. The article deals with the public policy and normative measures that can contribute to solve the problem. It points out that the design of the solutions has to take into account the concrete cultural, economic and institutional context and focus also on the conditions concerning the implementation of measures, particularly in regard to what it does to funding control bodies.

Key Words: Political participation / Women / Gender equality / Funding / Electoral cost / Political campaign / Financial control.

* Síntesis de la conferencia pronunciada en San José de Costa Rica, el 4 de marzo de 2015, en el taller organizado por el Instituto Nacional de las Mujeres y el Tribunal Supremo de Elecciones sobre *Participación política de las mujeres: herramientas para la transformación hacia una democracia paritaria*.

** Argentina, abogada, correo deliaferreira@gmail.com. Doctora en Derecho, grado otorgado por la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Es miembro individual de Transparency International -Berlín- e integra el Comité de Gobierno del Board de T.I. Miembro titular de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Se desempeña como consultora en temas institucionales y anti-corrupción, colaborando con IFES, OEA, UNODC, PNUD, IDEA, BID, CAPEL, USAID, NEEDS, CIM, IFE, ERIS, DEMOCRACY INTERNATIONAL y otros organismos internacionales y algunas ONG. Autora de varios libros y numerosas publicaciones sobre financiamiento de la política y sistemas electorales, cultura democrática e instituciones políticas, sistemas de gobierno, gobierno por decreto, ética pública y ética parlamentaria, entre otros temas.

I. Un déficit de la democracia

El tema de la participación de las mujeres en política no debe reducirse a un enfoque de derechos de una parte de la sociedad. La cuestión va mucho más allá y afecta directamente la calidad de los sistemas políticos. Cuando más de la mitad de la población de un país no está adecuadamente representada en los procesos de toma de decisión, el problema no es meramente la posible existencia de discriminación, el problema hace a la esencia misma de la democracia como forma de organización política que debe garantizar la inclusión de todos los sectores¹. Al 1.º de mayo de 2015 el promedio mundial de representación de mujeres en los parlamentos del mundo es de sólo el 22,1%², cuando las mujeres representan el 49,6% de la población mundial³. Las cifras señalan con claridad que estamos frente a un déficit democrático.

La inclusión, como condición constitutiva de la democracia, no se agota en el concepto clásico de representación formal, sino que implica la participación amplia, plena y en condiciones reales de igualdad de toda la población en la dirección de los asuntos públicos y en la determinación del destino común de una sociedad. Para garantizar la inclusión no alcanza con la presencia física en los órganos de gobierno, es necesario garantizar los derechos políticos, sociales, económicos y culturales de toda la población y asegurar los mecanismos para que la participación de todas las personas se traduzca en la atención de sus opiniones, intereses y necesidades. En muchos países, la incorporación de las mujeres en puestos de decisión no ha implicado la adopción de la agenda de género, ni ha logrado transversalizar la mirada de género en los procesos de decisión y el diseño e implementación de las políticas públicas.

Los marcos institucionales orientados a facilitar la participación de las mujeres en política fueron avanzando progresivamente desde principios del siglo XX. Primero se consagró el derecho a votar, a través de la universalización del sufragio activo. Luego se incorporó el derecho a ser elegidas para ocupar cargos públicos. Pero el reconocimiento formal de los derechos políticos no alcanzó para producir la incorporación de la mujer a la política en condiciones de igualdad. Se recurrió entonces a establecer mecanismos de acción positiva para forzar o incentivar la presencia efectiva de la mujer en los cargos electivos y en otras posiciones de decisión y aparecieron entonces las leyes de cuotas⁴ y en la actualidad se trabaja por la paridad en la representación que -a diferencia de las cuotas que son medidas temporales- es concebida como principio ordenador permanente de la organización política. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el sistema de cuotas, adecuadamente implementado, puede contribuir a la mayor presencia de mujeres en la política, pero no garantiza por sí solo que esas mujeres estén efectivamente en los ámbitos relevantes de decisión.

Aun cuando los marcos jurídicos hayan incorporado normas de incentivo para la participación política de las mujeres, en muchos casos esto no ha sido suficiente y, superados los obstáculos legales, se imponen barreras sociales, culturales y económicas que frenan la incorporación de

¹ Conf. BAREIRO (2012)

² Interparliamentary Union - Recuperado de <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> 15 de mayo de 2015.

³ Banco Mundial - Indicadores de Desarrollo - Recuperado de <http://wdi.worldbank.org/table/1.5> 15 de mayo de 2015.

⁴ Sobre el tema, consultar: IDEA (2013) y ARCHENTI, N. y TULA, I. (2014).

las mujeres en política. Es necesario revisar las condiciones de factibilidad para que la paridad de la representación de género se haga realidad. El acceso a los recursos económicos juega un papel importante entre esas condiciones de factibilidad. Tanto en la construcción de una carrera política, como en la competencia electoral, los recursos son un elemento necesario. Sin recursos es muy difícil competir. Es frecuente que las mujeres que se han lanzado a la política señalen que uno de los grandes obstáculos que han enfrentado es la carencia de recursos. Pero el problema no es sólo el acceso a los fondos, es necesario también saber cómo y para qué utilizarlos, cuándo y en qué proporción para que contribuyan eficientemente a la construcción de liderazgos, al éxito electoral o a una gestión eficiente.

II. El desafío de los recursos

Una herramienta de política pública que se utiliza con frecuencia, particularmente en América Latina, para generar condiciones de factibilidad de la participación de género, es la regulación del financiamiento de la política. No hay en esta materia recetas universales. Cada país debe elaborar su propia respuesta adaptada al contexto social y cultural, a las condiciones económicas y al sistema político.

El mismo arreglo institucional puede producir resultados diferentes cuando se aplica en distintos contextos. En Francia y en el territorio de Nueva Caledonia, por ejemplo, se sanciona con la disminución del financiamiento público a aquellos partidos que en el total de las circunscripciones uninominales del país no presentan una oferta igualitaria de candidatos hombres y mujeres⁵. El sistema electoral es el mismo; sin embargo, en Francia la medida fue menos eficaz que en Nueva Caledonia. La diferencia radica en que los partidos políticos en Nueva Caledonia son más pobres y tienen menos capacidad de obtener créditos del sistema bancario, por lo tanto necesitan más del financiamiento público y, en consecuencia, son más sensibles a las sanciones que implican la reducción de estos fondos.

La problemática de la inclusión de la mujer en política no se circunscribe al momento electoral que es, en general, el que está contemplado por las normas sobre financiamiento. La necesidad, el peso y la influencia de los recursos varían notablemente en diversos momentos de la carrera política. Mucho antes de la elección, es necesario construir una imagen y capacitarse para la gestión y el liderazgo, lo cual requiere inversión de recursos. La competencia electoral comprende varios momentos: la nominación o precampaña, la campaña propiamente dicha y la elección. Finalmente, la etapa de consolidación de liderazgos -o permanencia de la mujer como actora del proceso de decisión- incluye la necesidad de recursos para la gestión y también para la reinserción laboral una vez cumplido el mandato, lo cual plantea el desafío de mantener la presencia política aun desde el llano.

⁵ BERMAN, A. (2005).

a. Las respuestas normativas

Existe la tendencia a confiar en que la respuesta a los problemas sociales es la aprobación de una ley. Sin embargo, las soluciones normativas, aun cuando estén bien diseñadas y adaptadas al contexto particular en cada caso, siempre estarán incompletas si no son efectivamente implementadas. Y ese es un problema central en el área de participación de la mujer en política. La efectiva vigencia de algunas de las normas requiere de un compromiso de las autoridades encargadas de la aplicación de la ley, en especial los organismos electorales.

Veamos a continuación algunas de las áreas del régimen de financiamiento de la política que pueden tener incidencia en la equidad⁶ de género en la representación, y que suelen proponerse como mecanismos adecuados para lograr ese objetivo.

Si se entiende que la falta de participación política de las mujeres se debe a la falta de fondos, la primera respuesta a la que se recurre es el financiamiento público de las campañas. Sin embargo, la entrega de fondos del presupuesto público por sí sola no es garantía de compensación entre la diferente capacidad de recaudación de los candidatos. En principio, con respecto al tramo público del financiamiento, pueden establecerse normas que garanticen la asignación de los fondos disponibles en condiciones de igualdad entre los candidatos y las candidatas. Pero aun así, la diferente capacidad de recaudación afectará al segmento privado del financiamiento de campaña.

Por otra parte, como vimos, hay distintos momentos en la carrera política de una persona en la que se requieren fondos y en muchos de estos momentos no hay financiamiento público disponible. No alcanza con distribuir fondos públicos en el momento de la campaña electoral; la asignación de fondos en el período de nominación o precampaña resulta casi indispensable para fortalecer la presencia de candidatas mujeres.

Un aspecto a tener en cuenta con relación al financiamiento público es la determinación del sujeto-eje del sistema legal. Cuando el sistema de financiamiento está organizado en torno al partido u organización política y no a cada candidato individualmente, si no hay mecanismos que garanticen internamente el reparto equitativo de los recursos pueden generarse desventajas para las candidatas mujeres, sobre todo si no tienen asegurada una presencia efectiva en los órganos de decisión del partido. La asignación directa de los fondos a los candidatos favorece a las candidatas mujeres en lo que se refiere a la recepción del financiamiento público, pero puede perjudicarlas en cuanto a la recaudación de fondos privados, ya que en estos sistemas la responsabilidad del financiamiento de la campaña recae en los candidatos y no en las organizaciones.

Si se pretende compensar la supuesta diferencia en la capacidad recaudatoria de las mujeres en relación con los candidatos varones, es desaconsejable adoptar un sistema de financiamiento público a través de reembolso de gastos, pues en estos sistemas los candidatos deben hacer frente a los costos de campaña a través de préstamos a la espera de recuperar la inversión *a posteriori*,

⁶ Sobre equidad electoral y financiamiento político: FERREIRA RUBIO, D. (2012).

con lo cual no se soluciona el problema de la capacidad de recaudación. En este sentido, son más favorables a las mujeres los sistemas de aporte previo o adelanto a cuenta de reembolso.

Una iniciativa que parece haber favorecido a las mujeres es la utilización de un sistema de *matching funds* que se aplica en la ciudad de Nueva York y que asigna los fondos públicos en función de los pequeños aportes (no superiores a U\$ 175) que son aquellos aportes más fáciles de conseguir para las candidatas mujeres⁷.

El gasto en propaganda y medios es uno de los rubros del presupuesto de campaña que más fondos requiere, salvo los casos en que la compra de espacios está prohibida y sólo se pueden utilizar los espacios gratuitos distribuidos por la autoridad electoral. En este sentido es interesante la solución adoptada por la legislación brasileña que dispone que los partidos deberán otorgar a las candidatas mujeres un porcentaje de los espacios gratuitos para propaganda en radio y televisión. Este tipo de medida contribuye a dar visibilidad a las candidaturas femeninas.

Otra herramienta vinculada con el financiamiento de la política que suele mencionarse como propicia para incentivar la equidad de género es el establecimiento de límites a los gastos de campaña. Se aduce que si se limitan los gastos de campaña, se favorece a los candidatos que tienen menos fondos a disposición o que tienen un déficit en su capacidad de recaudación. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no basta establecer límites; es indispensable controlarlos de manera efectiva.

Otra batería de normas apunta a regular el financiamiento y la distribución de fondos al interior de las agrupaciones políticas entre todos los candidatos que compiten, ya sea en la etapa de nominación o elecciones primarias, como luego en la competencia general. Estas normas apuntan a limitar la discrecionalidad de las cúpulas dirigentes en la asignación de los fondos de campaña entre los diversos candidatos.

Una de las medidas legislativas más utilizadas para fomentar la participación política de las mujeres es la asignación de fondos con fines de capacitación. Costa Rica fue pionera en esta materia y el modelo fue seguido por Panamá, México, Honduras, Brasil, Colombia y El Salvador. La ley determina que una parte de los recursos públicos asignados al sostenimiento institucional y permanente de los partidos debe orientarse a la capacitación de lideresas y a la promoción de la participación activa de la mujer en política. El desafío, en este caso, es garantizar que los fondos efectivamente se destinen a capacitación. El Instituto Nacional Electoral de México ha desarrollado una serie de parámetros de auditoría para garantizar el destino de este tipo de aporte público.

Cualquiera de las medidas normativas mencionadas requiere de un sistema de control e implementación efectivo y de reglas de transparencia que faciliten el control institucional y ciudadano sobre el financiamiento de la política en general. Además, es necesario prever un sistema adecuado de sanciones para el caso de incumplimiento. Si la violación de las reglas no produce consecuencias relevantes para los actores políticos; las normas sobre límites,

⁷ MIGALLY, A. y LISS, S. (2010).

prohibiciones y obligación de asignaciones específicas se transforman rápidamente en letra muerta y perduran los patrones tradicionales en la forma de hacer política.

En las tabla 1 se reflejan las soluciones normativas que diversos países latinoamericanos han diseñado en materia de financiamiento de la política para fomentar la participación política de las mujeres.

Tabla n.º 1.

Normativas de países latinoamericanos en materia de financiamiento de la política para la equidad en la participación.

País / Territorio	Año	Medida
Costa Rica	1990	Aporte público orientado (sin especificar porcentaje)
Panamá	2002	Aporte público orientado (2,5% del aporte anual por voto)
México	2007	Aporte público orientado (2% del aporte anual ordinario)
Honduras	2007/2008	- Aporte público orientado (10 % del aporte ordinario –con jóvenes-) Eliminado en 2008 - Penalidad sobre monto financiamiento público
Brasil	2009	- Aporte público orientado (mínimo 5%) + sanción sobre monto financiamiento público por incumplimiento - Espacio Franja Gratuita Medios (mínimo 10%)
Costa Rica	2009	Fondos destinados por partido a capacitación – asignación peritaria
Colombia	2011	Aporte público orientado (15% del aporte estatal para inclusión de mujeres, jóvenes, minorías y otros fines de capacitación) - Nº mujeres electas = criterio asignación financ. público
Panamá	2012	Aporte público orientado (5% del aporte anual por voto)
Honduras	2012	Aporte anual equivalente 10% deuda política para capacitación mujeres Mantiene penalidad sobre financiamiento público
México	2014	Aporte público orientado (3% del aporte anual ordinario)
El Salvador	2014	Los partidos deben facilitar recursos para inclusión y capacitación (sin especificar)

Nota: Elaboración propia con base en los datos recopilados.

b. Soluciones no normativas

La mayor equidad de género en la participación política será una realidad cuando se modifiquen las condiciones culturales, económicas y sociales de contexto. Las medidas normativas son una parte de la solución, pero es indispensable también trabajar en la formación de la mujer para que se incorpore con plena capacitación y confianza a la esfera política, de la misma forma en que ya lo ha hecho exitosamente en otras áreas de la vida pública. Estos cambios evidentemente exceden el régimen de financiamiento de la política y se vinculan más con otras áreas de políticas públicas⁸.

⁸ BANCO MUNDIAL (2012).

Entre las iniciativas de acción específicamente relacionadas con los recursos para las campañas, puede mencionarse la creación de “líneas de crédito subsidiado para la actividad política de mujeres”, a imagen de las experiencias que existen en otros sectores, como los pequeños proyectos empresariales, o los micro-créditos. El New Democratic Party de Canadá, por ejemplo, ha implementado un sistema de créditos para la etapa de nominación de candidaturas, orientados a las mujeres y a los representantes de minorías que busquen la candidatura⁹. En El Salvador, las candidatas del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) organizaron en 2007 una estrategia de recolección colectiva de fondos para promover las candidaturas femeninas¹⁰. También en el caso de El Salvador es de destacar la labor de ASPARLEXSAL, una asociación de mujeres exparlamentarias dedicada al fortalecimiento y capacitación de las mujeres en política¹¹. Una experiencia muy interesante es EMILY’s List, en Estados Unidos. La iniciativa, que nace en 1985 y cuya sigla corresponde a “*Early Money Is Like Yeats*” (El dinero temprano es como la levadura), apunta a financiar a mujeres del Partido Demócrata que apoyan políticas “*pro choice*” en materia de aborto¹². También pueden mencionarse dos organizaciones canadienses EQUAL VOICE¹³ y CANADIAN WOMEN VOTERS¹⁴ que tienen interesantes programas de promoción de la participación política de la mujer.

III ¿Cómo seguir?

El logro de la equidad de género en la participación política requiere —a nuestro juicio—, en lo que al acceso a los recursos se refiere, un trabajo orientado en las siguientes direcciones básicas¹⁵:

- a) La creación de las condiciones culturales para la equidad. En primer lugar, es necesario trabajar en la educación y la capacitación de la mujer, condiciones previas para que la inserción en la vida económica y política sea efectiva y sea motor de modificación de pautas culturales. El diseño de las políticas públicas debería orientarse a la integración de las mujeres, con plena autonomía en la vida económica, en el mercado de trabajo, en los ámbitos de influencia de pensamiento, en las posiciones de decisión e influencia social¹⁶.
- b) La generación de mecanismos de equidad al interior de los partidos políticos. La mujer tiene que insertarse en los órganos de decisión de los partidos, ganar espacios de gobierno que luego le permitan garantizar, con su presencia normal y aceptada, el acceso a los recursos del partido.
- c) La consagración de un marco normativo adecuado. Lo importante en este punto no es tanto que existan normas, sino que las que se dicten estén ajustadas a las condiciones particulares del complejo institucional en que se insertan y sean claras y directas, para evitar que a través de la interpretación de estas se consagren soluciones contrarias al objetivo perseguido.

⁹ YOUNG, L. (2005, Cap. 4).

¹⁰ LLANOS, B. y SAMPLE, K. (2008).

¹¹ <https://www.facebook.com/asparsal.mujerespoliticas> Última visita 2 de junio de 2015.

¹² <http://www.emilyslist.org/> Última visita 2 de junio de 2015.

¹³ <http://equalvoice.ca/> Última visita 2 de junio de 2015.

¹⁴ <http://www.womenvoters.ca/> Última visita 2 de junio de 2015.

¹⁵ FERREIRA RUBIO, D. (2010).

¹⁶ Ver interesantes datos al respecto en THE ECONOMIST INTELLIGENT UNIT (2012).

d) El fortalecimiento de los organismos de control. Es necesario fortalecer la autonomía y capacidad de acción de los órganos de control, ya que muchas de las soluciones normativas que se proponen en materia de equidad de género y financiamiento (financiamiento público, límites a los gastos de campaña, asignación de aportes orientados) dependen para su efectiva vigencia del trabajo de los órganos de control.

e) La generación de mecanismos de transparencia en el financiamiento. La transparencia puede ayudar a detectar las irregularidades y a construir un soporte legitimante para los reclamos de participación en el financiamiento.

f) El trabajo internacional. La observación electoral internacional podría actuar como un incentivo a la acción, si el tema de la equidad de género en el financiamiento de la campaña estuviera incluido entre los parámetros de observación.

En todas estas direcciones es necesario un trabajo de doble faz que incluya una mirada a la norma y otra a la generación y consolidación de prácticas. Si solo se trabaja en el aspecto normativo, la equidad quedará relegada a un discurso. Si solo se trabaja en las prácticas, cambiarán probablemente las condiciones, pero no se garantizará institucionalmente el avance.

Literatura consultada

ARCHENTI, N. y TULA, I. (Coord.) (2014). *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*. Buenos Aires, EUDEBA

BANCO MUNDIAL (2012). *Igualdad de Género y Desarrollo: Informe sobre Desarrollo Humano 2012*. Washington DC.

BAREIRO, L. (2012). "Avances importantes y persistentes discriminaciones a los derechos políticos de las mujeres". En: IIDH-Capel. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, pp. 81-93.. *Cuaderno Capel N.º 57*. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

BERMAN, A (2005). "The Law on Gender Parity Politics in France and New Caledonia: A Window into the Future or More of the Same?" En: *Oxford University Comparative Law Forum*. Oxford.

FERREIRA RUBIO, D. (Otoño, 2008) "Financiamiento político y género". En: *Mujeres en política*, N.º 15.

FERREIRA RUBIO, D. (Junio, 2009). "Financiamiento político y género en América Latina y el Caribe". En: Documento de Trabajo preparado para el Encuentro de Mujeres Parlamentarias de América Latina y el Caribe, PNUD, Madrid. Recuperado de <http://deliaferreira.com.ar/pdf/at-miscelanea/Financiamiento - Genero - Foro Parlamentarias Madrid 09.pdf>

FERREIRA RUBIO, D. (Setiembre, 2009) "Financiación Política y Género en Iberoamérica". Ponencia presentada en el II Coloquio La Democracia Mexicana en Clave de Género: Prácticas para la Igualdad desde los Partidos Políticos, organizado por INMujeres, IFE, TriFe, NDI y UNIFEM, en México DF.

- FERREIRA RUBIO, D. (2012). "Garantías de equidad en la competencia electoral y financiamiento político". En: *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales*, pp. 175-190. Cuaderno Capel N.º 57. San José, C.R.: IIDH/Capel.
- INTERNATIONAL IDEA (2013). *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Stockholm.
- MIGALLY, A. and LISS, S. (2010) *Small Donors Matching Funds: The NYC Election Experience*. New York: Brennan Center for Justice, 2010.
- LLANOS, B. y SAMPLE, K. (2008). *Del Dicho al Hecho. Manual de Buenas Prácticas para la Participación de Mujeres en los Partidos Políticos Latinoamericanos*. Lima: IDEA.
- PNUD, LUCHSINGER SIDHU, G. y MEENA, R. (2007). *Electoral Financing to Advance Women's Political Participation: A Guide for UNDP Support*. En: *Colección Primers in Gender and Democratic Governance* N.º 3. New York.
- THE ECONOMIST INTELLIGENT UNIT (2012). *Women's Economic Opportunities 2012. A Global Index and Ranking*. Londres.
- YOUNG, L. (2005). "Campaign Finance and Women's Representation in Canada and the United States". En: GRINER, S. y ZOVATTO, D. *Funding of Political Parties and Elections Campaigns in the Americas*. Washington DC: IDEA-OAS, Cap. 4.

Un acto fallido: La reforma electoral en el Perú (1978-2012)

Fernando Tuesta Soldevilla *



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 3 de junio de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de julio de 2015.

Resumen: Expone el proceso que han tenido las reformas electorales en Perú en las tres últimas décadas. Concluye que las reformas electorales han sido producidas de manera pragmática y sin considerar aspectos de impactos e integridad de los elementos que se reforman, por lo que estas se encuentran dispersas en un número alto de leyes, reglamentos y resoluciones.

Palabras clave: Reformas electorales / Sistemas electorales / Reforma política / Legislación electoral / Derecho electoral / Situación política / Desarrollo de la democracia / Perú.

Abstract: It presents the process that electoral reforms in Peru have undergone during the last three decades. It concludes that the electoral reforms have been produced pragmatically and without considering aspects concerning the impact and integrity of the elements that are reformed; thus, these reforms are dispersed in a high number of laws, regulations and resolutions.

Key Words: Electoral reforms / Electoral systems / Political reform / Electoral legislation / Electoral Law / Political situation / Development of democracy / Peru.

* Peruano, sociólogo y politólogo, correo ftuesta@pucp.pe. Docente del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Mayor de San Marcos. Magister y licenciado en sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Realizó estudios de doctorado en Ciencia Política en la Universidad de Heidelberg (Alemania). Se desempeña como profesor principal en la PUCP, en la especialidad de Ciencia Política. Anteriormente enseñó en la Academia Diplomática del Perú, Universidad del Pacífico, Universidad de Lima y Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Fue jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electoral (ONPE), entre 2000 y 2004. Fue director del Instituto de Opinión Pública de la PUCP entre el 2005 y 2011. Ha realizado diversas investigaciones y publicaciones en temas de elecciones, partidos políticos y opinión pública.

I. Introducción

La reforma electoral es aquel conjunto de modificaciones en el derecho y en el sistema electoral, que tienen como propósito mejorar la representación política. Es parte de los incentivos a los ciudadanos, candidatos y partidos, que se introducen en las reglas de juego de la competencia para el acceso al poder a través de elecciones, al definir aspectos relativos a instituciones, procedimientos, así como sanciones. En un sentido amplio, la reforma electoral también compromete modificaciones de instituciones políticas y derechos políticos, referidos específicamente al derecho al sufragio.

El presente trabajo trata de mostrar cómo las reformas electorales de las tres últimas décadas en Perú, postmilitarismo, estuvieron marcadas por incentivos contradictorios que no cumplieron con los objetivos trazados por sus creadores, en la mejora en la calidad de la representación ni en la estabilidad política.

II. Las condiciones de una reforma electoral

En América Latina, la década del ochenta significó, por un lado, la adaptación, con diversos ritmos y profundidades, de sistemas democráticos basados en partidos políticos y, por otro lado, la mayor frecuencia de procesos electorales que puso a prueba la consistencia de los sistemas electorales.

Pero la democracia bajo presión económica difícilmente podía mantenerse sin hacer grietas en su propia institucionalidad, en consecuencia, se produjeron interrupciones de los períodos presidenciales, por diversos motivos, como fueron los casos de Perú, Ecuador, Bolivia, Argentina, entre otros. Pero la debilidad de las democracias de la región obligó a reformar no sólo sus economías, sino también sus instituciones y sus reglas. Como consecuencia de ello, la década del noventa será testigo de un nuevo cambio en sus constituciones, leyes electorales y de partidos políticos.

Sin embargo, el nuevo siglo no escapa de esta tendencia reformadora (Dosek y Freidenberg, 2012). Si bien las reformas son de variado tipo, algo que se observa es considerar, en muchos casos, que los grandes males de la representación política se deben al sistema electoral. En otros casos, este carece de impacto. La realidad muestra que es muy frecuente confundir la legitimidad de origen, que nace de elecciones, con la legitimidad de desempeño, que se libra en el cargo. De esta manera, ante un desempeño político desaprobatorio, se intenta buscar la solución, reformando el sistema electoral, cuando no existe relación de causalidad.

Sin embargo, no considerar al sistema electoral como variable para diseñar reformas políticas es un error en la medida en que sí puede tener un efecto importante. Por lo tanto, no se trata de discutir la importancia del sistema electoral o no, sino de ubicar el aporte que este pueda ofrecer a una reforma política cuyo objetivo sea una mejora de la calidad de la representación.

De lo anterior se desprende que un primer aspecto es el referido al diagnóstico del sistema electoral. Esto quiere decir, ubicar los elementos más cuestionados y aquellos de mayor aprobación. En otras palabras, sus debilidades y fortalezas. Sin embargo, no todo elemento del sistema electoral que es popular es necesariamente el mejor. En algunos países desean listas abiertas, pero puede ser contraproducente en un sistema de partidos débil.

Un segundo aspecto es el relacionado con el contexto social-histórico de cada país. Por ejemplo, la introducción de un sistema electoral proporcional personalizado, puede ser dificultosa en un país con bajo nivel educativo.

En otro plano, en un país de variaciones culturales, el sistema electoral debe ser inclusivo, situación que el sistema electoral mayoritario, por ejemplo, difícilmente resuelve.

Un cuarto aspecto hace referencia a la idea de importar un sistema electoral. Sin embargo, lo que es adecuado en un país, no necesariamente lo es para otro país. Esto debido a que existe una seducción por tratar de importar modelos, particularmente de países de democracias estables, cuando en realidad son sistemas electorales que se desarrollan en contextos muy precisos. Por eso, como veremos más adelante, si una reforma electoral quiere ser amplia y profunda, deberá ser parte de una reforma del sistema político.

En consecuencia, se debe subrayar que no existe un sistema electoral perfecto. El sistema electoral es un proceso histórico en construcción en cada país. Por lo que todo sistema electoral tiene particularidades, pocas veces repetibles. Esto hace que no siempre la fortaleza de uno de sus elementos se reproduzca de la misma manera en otro país. La eficacia y consistencia dependerá de otros factores. Sin embargo, hay algunos sistemas electorales que por estas características han sido modelos en los procesos de reformas electorales.

Por otro lado, no es suficiente tener un conocimiento de los elementos constitutivos del sistema electoral, sino también conocer los efectos que produce. Por ello, hay que tener especial cautela, pues es fácil pensar que modificando algunos elementos del sistema electoral se tendrán los mismos efectos políticos que se manifiestan en determinados países. Esto ocurre cuando no se consideran otros elementos contextuales fundamentales, como los históricos e institucionales. En todo proceso de reforma el legislador debe tener claridad en los objetivos que busca alcanzar.

III. La reforma electoral en el Perú

Como en toda la región, la reforma electoral en el Perú, después del decenio militar (1968-1980), ha transitado un camino complejo. Por el lado de los derechos políticos, la ampliación del derecho al sufragio mostró la mayor incorporación, que se recuerda, de la ciudadanía. Desde el derecho al voto a los analfabetos, la reducción de la edad mínima para sufragar, el derecho al voto para los peruanos residentes en el extranjero, así como el derecho al voto para los miembros de las fuerzas armadas y policiales. En varias de estas reformas, el Perú ha estado entre los primeros de la región.

En el caso de las reformas que corresponden a los componentes del sistema electoral, la situación ha sido menos afortunada. El debate y las decisiones han estado impregnadas por un clima contrario a los partidos políticos, que va desde una campaña y discurso antipartidista (gobierno militar y fujimorismo), el mal desempeño de los propios partidos y la corrosión institucional que provocó la presencia nefasta de Sendero Luminoso.

Seguidamente veremos los casos más significativos de reforma electoral en estas tres últimas décadas.

Tabla 1.

La reforma electoral 1978-2015

Reforma	Base normativa
Eliminación de la reelección de autoridades regionales y municipales.	Reforma Constitución 1993
Segunda vuelta para presidente y vicepresidente regional	Ley N.° 29470 reforma art. 5 de la Ley de Elecciones Regionales
Distrito electoral de Lima Provincias	Ley N.° 9403
Incrementa número de congresistas de 120 a 130	Ley N.° 29402 reforma art. 90.° de la Constitución Política del Perú
Voto a los militares y policías	Ley N.° 21480 reforma los artículos 31.° y 34.° de la Constitución Política del Perú
Financiamiento de los partidos políticos	Ley N.° 28094
Elecciones internas de los partidos políticos	Ley N.° 28095
Elección de autoridades regionales	Ley N.° 27683 de Elecciones Regionales
Eliminación de la reelección inmediata	Ley N.° 27365
Derecho al sufragio de extranjeros en elecciones municipales	Ley N.° 26864
Creación de ONPE y RENIEC	Ley N.° 28480
Mecanismos de democracia directa (Revocatoria, remoción, rendición de cuentas)	Ley No. 26300
Reelección presidencial inmediata	Constitución Política del Perú 1993, artículo 202.°
Congreso Unicameral con 120 congresistas	Constitución Política del Perú 1993, artículo 90.°
Voto preferencial con doble opción	Ley N.° 23903 Artículo 20.°
Reducción del periodo de mandato presidencial	Constitución Política del Perú 1979, artículo 205.°
Segunda vuelta elecciones presidenciales	Constitución Política del Perú 1979, artículo 239.°
Se reduce la edad de 21 a 18 años para elegir autoridades	Constitución Política del Perú 1979, artículo 65.°
Voto de peruanos en el extranjero	Constitución Política del Perú 1979, Artículos 89.°, 90.° y 91.°
Voto a los analfabetos	Constitución Política del Perú 1979, artículo 65.°
Voto preferencial	Decreto Ley 21949

Nota: Elaboración del autor con base en los datos recopilados en la investigación.

1. La reforma en el derecho electoral

1.1 El voto de los peruanos en el extranjero

El voto para peruanos residentes en el extranjero (PRE) se introdujo por primera vez en la legislación peruana, en 1980. El Perú se convirtió en uno de los primeros países en establecer este derecho en la región. Desde aquel año, los PRE votaron por las candidaturas a la presidencia de la República y el Senado, por tratarse de circunscripción única. No lo hicieron, por la cámara de diputados que se elegían por circunscripción departamental. Así ocurrió para las elecciones de 1980, 1985 y 1990.

Luego del autogolpe de 1992, en las elecciones de aquel año para el Congreso Constituyente Democrático (CCD) y para los congresos de 1995 y 2000, los PRE votaron por los representantes de la circunscripción nacional del parlamento unicameral. A partir de las elecciones del 2001, posterior a la caída del fujimorismo, se estableció que los PRE estarían representados por los congresistas de Lima (2001, 2006) y, posteriormente, Lima Metropolitana.

Pese a tratarse de una reforma electoral que reconocía derechos políticos sustantivos, la medida fue limitada, por no atender a la relación estrecha que existe entre el derecho al sufragio pasivo y activo. Es decir, el derecho a elegir, pero también a ser elegido.

Residir fuera del país, condujo a los peruanos a perder parte de su derecho al sufragio. Esta pérdida se manifiesta, de manera clara, cuando solo pueden votar, pero no ser elegidos en el parlamento peruano. El peruano o peruana que vive fuera del país puede votar para presidente de la República y también para el Congreso. Sin embargo, para este último, lo debe hacer por los candidatos de Lima Metropolitana. Y es que la norma peruana separa, inadecuadamente para este caso, el hecho de elegir y ser elegido, cuando en realidad se trata de una unidad indisoluble. Uno elige por candidatos que proceden de un mismo espacio electoral. Por eso, un iqueño vota por los candidatos de Ica o un piurano lo hace por los de Piura. En consecuencia, los peruanos en el extranjero deberían de votar por uno entre ellos y no, por un candidato que resida en Lima.

Este tema es de especial relevancia si se tiene en cuenta que hay más de 3 millones de migrantes peruanos que reportan remesas equivalentes al 2% del PBI y suman poco menos de 800 mil electores inscritos en los consulados de todo el mundo¹. Casi diez veces más que los inscritos para las elecciones de 1980, tres décadas atrás². Su crecimiento ha sido mayor que ninguna otra circunscripción (departamento) en el mismo período, en donde concentra más electores que Loreto, San Martín, Huánuco o Ayacucho, por nombrar tan solo algunos departamentos.

Para que un peruano pueda postularse al Parlamento, debe cambiar de domicilio e inscribirse en Lima Metropolitana, y dejar de residir en el extranjero³. Un contrasentido, pues el elector que vota en una circunscripción debe también estar habilitado para representar al conjunto de sus votantes. Así es para todos los peruanos, salvo los peruanos residentes en el extranjero.

¹ Ver José Francisco Parra (2006)

² Ver Kristel Castillo (2011)

³ Obviamente es distinto cuando ya sale elegido y debe trasladarse a Lima, donde está ubicado el parlamento nacional.

La consecuencia de esta inadecuada reforma es que nunca un congresista de Lima se siente que representa (y quizá desconozca) los intereses de los 750 mil electores peruanos que viven en el extranjero. No siente que los representa y, menos, que está obligado a rendir cuentas. A su vez, estos no sienten tampoco que los 36 congresistas de Lima los representan.

Para resolver esta contradicción se requiere una reforma electoral, que resuelva este serio problema de representación. La creación de una circunscripción especial de los peruanos en el extranjero a la que se le asignen los escaños que le corresponden por el número de electores que están en el padrón, es una solución, que tiene tres alternativas⁴.

Una es recalcular la asignación de los 130 escaños para cada departamento, incluyendo esta nueva circunscripción, con la ventaja de que solo se trataría de una modificación legislativa, pues el número de congresistas está consignado en la Constitución. El problema en esta alternativa es que algunos departamentos perderían escaños (ver tabla 2).

La otra alternativa sería incrementar el número de escaños del Parlamento. Esto exigiría una modificación constitucional, alternativa que requeriría un amplio consenso, en un parlamento fraccionado.

Una tercera opción sería aumentar tan solo un escaño, pero esta alternativa seguiría colisionando con el principio de representación. La relación entre representantes y representados no es un tema de acuerdo político, sino de la regla misma de la democracia, por lo que los peruanos en el extranjero deben de tener los escaños que les corresponden.

La modificación debe estar en retirar de la Constitución la referencia al número de congresistas, pues tarde o temprano un congreso debe crecer, como ocurre en todo el mundo. Alternativa compleja pero necesaria para restituir un derecho injustamente cercenado.

⁴ En el Congreso de la República, las propuestas de Código Electoral del JNE y de la ONPE consideran esta posibilidad.

Tabla 2.

Electores por circunscripción 2011

Circunscripciones	Población electoral	%
Lima	5 991 831	30.03%
la Libertad	1 115 648	5.59%
Piura	1 106 918	5.54%
Arequipa	892 068	4.47%
Cajamarca	891 597	4.46%
Junín	786 304	3.94%
Lambayeque	784 633	3.93%
Puno	784 979	3.93%
Cusco	778 328	3.90%
Peruanos en el Extranjero	754 154	3.78%
Ancash	737 514	3.69%
Callao	649 896	3.25%
Lima provincias	616 283	3.08%
Loreto	544 358	2.72%
Ica	517 529	2.59%
San Martín	467 689	2.34%
Huánuco	447 386	2.24%
Ayacucho	369 929	1.85%
Ucayali	269 380	1.35%
Huancavelica	252 618	1.26%
Apurímac	244 008	1.22%
Amazonas	231 137	1.15%
Tacna	216 784	1.08%
Pasco	167 179	0.83%
Tumbes	138 509	0.69%
Moquegua	121 977	0.61%
Madre de Dios	71 279	0.35%
Total	19 949 915	100%

Nota: Padrón Electoral 2011. RENIEC

1.2. La revocatoria del mandato de las autoridades regionales y municipales

Las revocatorias de mandato por referéndum o plebiscito forman parte de un paquete de instituciones llamadas Mecanismos de Democracia Directa (MDD). A diferencia de países como Suiza, Estados Unidos o Uruguay, en gran parte de América Latina, la implementación de los MDD fueron consecuencia de las críticas a la democracia representativa.

Una primera visión fue la de introducir un complemento a una democracia concebida como limitada y formal. Los MDD ofrecían esta posibilidad de participación ciudadana. La idea central era que con la participación y el control ciudadano la democracia adquiriría una calidad mayor. Esta visión estuvo, sobre todo, alimentada y sostenida por la izquierda latinoamericana, que veía con entusiasmo el camino a una democracia directa y participativa.

Una segunda visión, distinta y distante de la anterior, era aquella que criticaba y responsabilizaba al sistema partidista imperante como causante de las limitaciones de la democracia. Esta visión estuvo encabezada por presidentes carismáticos, con rasgos autoritarios. Estos proyectos, a su vez reeleccionistas, acusaban a los partidos políticos de haber traicionado los reales intereses de los ciudadanos, por lo que los MDD eran los apropiados para relacionar adecuadamente a estos con el poder. Se configuraban así los contornos de una democracia plebiscitaria.

En el Perú, de los MDD tan solo el referendo se usó en dos oportunidades en el siglo pasado: Benavides (1939) y Fujimori (1993). Es justamente al amparo de la Constitución aprobada en este último referendo, que se promulga, en 1997, la Ley de Control y Participación Ciudadana (26300), que amplía los MDD, pues incorpora figuras nuevas como la revocatoria del mandato de autoridades regionales y municipales, iniciativa de reforma constitucional y legislativa, demanda de rendición de cuentas, entre otras. De este conjunto de mecanismos, la revocatoria ha sido la revocatoria la más utilizada.

Luego de casi década y media de promulgada la ley, se han realizado ocho procesos de revocatorias (1997, 2001, 2004, dos veces en 2005, 2008, 2009 y 2012), que permiten tener una idea más aproximada del impacto de este mecanismo que goza de simpatía en la opinión pública.

Una primera observación es que el mecanismo de revocatoria es el más utilizado de todos los que ofrece la Ley de Participación y Control Ciudadano (LPCC). En quince años se han vendido poco menos de 15 mil kits electorales de revocatorias. De ese total, para la última realizada el 30 de setiembre, se vendieron 2 090. Sin embargo, solo han cumplido con los requisitos y han sido aceptadas 1 376 solicitudes, menos del diez por ciento del total. De igual manera, han sido revocados hasta ahora, 279 alcaldes y 1247 concejales, menos de la tercera parte de los que se sometieron a las revocatorias. De esta manera, el Perú es el país que más ha utilizado este mecanismo en la región. Es decir, hay un ejercicio pleno y extendido de este mecanismo de democracia directa.

Pero si uno se acerca más a los datos disponibles nos encontramos con una realidad más compleja. La mayoría de las circunscripciones en donde se ha desarrollado la revocatoria, son distritos. Muy pocas en provincias y, en ningún caso, en una circunscripción departamental (caso de presidente y consejeros regionales). Esto ocurre porque es difícil conseguir la adhesión del 25% de electores del padrón electoral. Por esta razón, la gran mayoría son distritos con un número de electores muy pequeño, menos de 5 mil. Estos distritos, a su vez, están ubicados en la sierra. Asimismo, más de la mitad son distritos pobres o extremadamente pobres. En consecuencia, estamos delante de un escenario de revocatorias que se circunscribe, mayoritariamente a distritos pequeños, andinos y pobres.

Como ocurre en otras partes del país, en estas circunscripciones la presencia del Estado es débil y las pocas instituciones funcionan con reglas de juego que se tratan de evadir constantemente. Los partidos políticos que canalizan los intereses sociales han ido desapareciendo, quedando a merced de grupos locales. Estos, al tratarse de distritos pequeños y rurales, se encuentran agrupados alrededor de un pequeño número de familias, en muchos casos, en comunidades.

En varios casos se observa que más allá del legítimo derecho que les asiste a los ciudadanos, los propósitos declarados de los promotores de las revocatorias parecen ser otros. La gran mayoría de ellos han sido candidatos derrotados en las elecciones municipales.

Desde 1997, esta dinámica ha sido incentivada por las transferencias de recursos a los gobiernos locales que se han multiplicado por diez. A eso se agrega que en varios distritos se han instalado industrias extractivas, con lo que ingresan jugosos montos procedentes del canon a las arcas municipales.

La revocatoria ha sido utilizada, en gran medida, por venganzas políticas, polarizando a extremos la vida pública con una clara incidencia en la gestión pública. La inestabilidad es alta, pues un concejo municipal, en el que es revocado su alcalde y/o concejales, tiene tres autoridades en el período de cuatro años, en medio del mismo número de campañas electorales. En este escenario, ninguna autoridad, podrá hacer nada para su localidad.

La lógica de polarización extrema que desata la revocatoria hace que autoridades o revocadores o ambos busquen apoyo más allá de sus electores y eso lo consiguen bajo el método del “elector golondrino”. Esto no es otra cosa que promover falsos cambios domiciliarios para que dichos votantes apoyen cualquiera de las opciones o inflar el padrón y con su ausentismo, impiden la revocatoria, ya que se necesita superar la asistencia de la mitad de los electores para que la revocatoria proceda. Pese al esfuerzo de los organismos electorales, el voto golondrino se mantiene, cuando se observa un súbito crecimiento del padrón, en varios distritos en donde se han realizado revocatorias.

Finalmente, nuestro marco legal atenta contra la voluntad popular. Un ejemplo claro es en los distritos en cuyo concejo municipal, conformado por seis representantes, la organización política ganadora obtiene la alcaldía y cuatro escaños en el concejo. Si se revoca a todo el concejo y es suplido transitoriamente hasta que se realicen nuevas elecciones municipales, en julio del 2013, la lista ganadora solo tiene un accesitario para cubrir cinco plazas. Lo que se ha hecho hasta ahora es cubrir los escaños con los accesitarios de la segunda lista (opositora). Es decir, la lista ganadora

de las elecciones del 2010 se convierte en minoría y la segunda lista, en mayoría. La voluntad popular traducida en representación, a través de los votos, se ve así alterada. La revocatoria del mandato de las autoridades subnacionales no solo debe ser vista como un popular mecanismo de democracia directa, sino que se tienen también que evaluar sus impactos negativos, los cuales no producen una mejora de la calidad de la democracia, que es lo que tanto se invoca.

Tabla 3.

Autoridades municipales revocadas (1997-2012)

Año	Alcaldes sometidos a CPR	Alcaldes revocados	Regidores sometidos a CPR	Regidores revocados
1997	61	42	129	93
2001	166	11	462	27
2004	187	29	691	109
2005 I	13	8	54	35
2005 II	6	3	21	7
2008	240	95	999	444
2009	67	22	271	132
2012	261	69	1040	400

Nota: ONPE, JNE

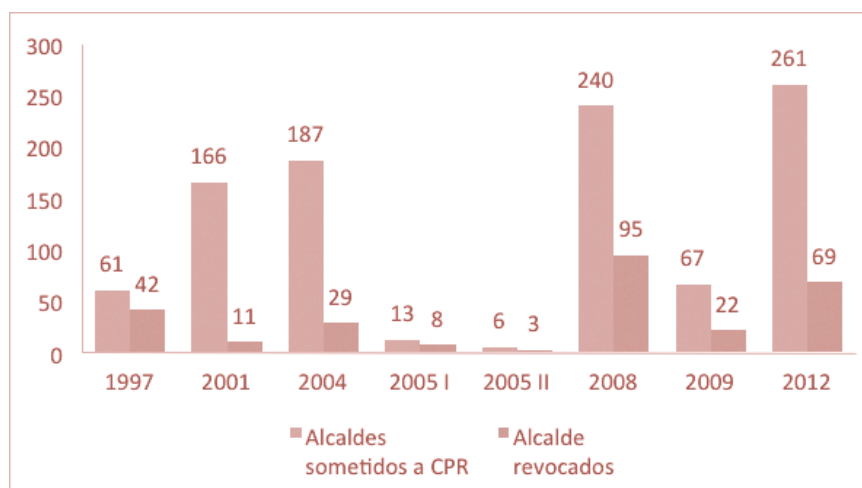


Figura 1. Autoridades municipales revocadas (1997-2012). Elaboración propia con base en los datos de ONPE, JNE.

2. La reforma en el sistema electoral

2.1 El voto preferencial

El voto preferencial es una de las reformas electorales que ha tenido gran impacto y es quizá la más discutida. Es un mecanismo que forma parte de la variable *Tipo de Lista*, en la modalidad de *Lista cerrada, pero no bloqueada*, de los sistemas electorales proporcionales. En concreto, consiste en otorgar uno o varios votos a uno o varios candidatos, de entre una serie de postulantes inscritos en listas partidarias que los agrupan.

El Perú, en más de tres décadas de implementación, ha tenido experiencias de votación con congresos bicamerales (1985, 1990) y unicamerales (1978, 1992, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011), así como con sistemas de votación que contemplan la circunscripción única (1978, 1992, 1995 y 2000) y circunscripciones uni y plurinominales (1985, 1990, 2001, 2006 y 2011). Así como también se ha probado la obligatoriedad (1978) o no del voto preferencial (todas las demás) y la variación en el número de las preferencias (solo 1, en 1978).

El voto preferencial se implementa, por primera vez, durante el Gobierno militar del general Francisco Morales Bermúdez, como parte del proceso de transición a la democracia y con miras a las elecciones de la Asamblea Constituyente de 1978.

En aquella oportunidad se implementó el voto preferencial único y obligatorio. Hubo resistencia de parte de algunos partidos políticos, especialmente el Apra, que señaló que existía “voluntad de fraude”, pues se trataba de una norma que buscaba quebrar el liderazgo de los partidos políticos, especialmente el de Víctor Raúl Haya de la Torre, al desatar este mecanismo de elección la disputa por los votos al interior de la lista. Esta experiencia, siendo la primera, tenía la característica de aplicarse para un electorado sin voto analfabeto. Era, asimismo, obligatorio.

Para las elecciones de 1980, no se aplicó el voto preferencial, pues al haberse otorgado el voto a los analfabetos y, dado que no pueden leer ni escribir, este mecanismo se eliminó de las normas electorales (Tuesta, 2005, p. 22).

Para las Elecciones Generales de 1985, un acuerdo partidario, estableció la reimplementación del voto preferencial. Sin embargo, señalaba una diferencia con el aplicado en 1978. El voto de preferencia pasaba a ser doble, pero opcional. La no emisión del voto preferencial, o el error que se cometía al marcarlo ya no anula el voto, como antes, pero sí la preferencia. A partir de aquella oportunidad, en todas las elecciones de asambleas o congresos se aplicó esta modalidad, hasta la actualidad.

Un tema que es necesario tener en cuenta es que la implementación del voto preferencial en la década del ochenta tenía como contexto lo siguiente: un sistema partidista estructurado con partidos más institucionalizados y disciplinados. Pero de la misma manera, no existía una ley de partidos políticos y, por lo tanto, los partidos no eran observados en su vida interna. De esta manera, no se exigía el ejercicio de la democracia interna y menos de la fiscalización del financiamiento de los partidos políticos.

En la actualidad, la debilidad de los partidos políticos, el fraccionamiento del sistema que los cobija, así como la baja cohesión interna y de la disciplina partidaria, han mostrado un escenario radicalmente distinto al de hace tres décadas.

Tras poco más de tres décadas del ejercicio de este mecanismo en el Perú, los argumentos a favor del voto preferencial pueden resumirse en los siguientes:

- Porque permite al elector, un mayor margen de elección.
- Porque el candidato se relaciona de manera más estrecha con el elector, que con el partido político.
- El candidato puede aspirar a ser elegido, sin que el puesto que ocupa en la lista sea una limitación.
- Porque el ciudadano valora este tipo de elección más que la de lista cerrada.

Sin embargo, es claro que el voto preferencial produce una dinámica interna en los partidos, con independencia de la voluntad de los involucrados. Su popularidad ante la opinión pública no debe evitar observar que su impacto ha sido severo sobre los partidos políticos y los procesos electorales.

Por ese motivo, los argumentos en contra del voto preferencial se pueden resumir de la siguiente manera:

- El voto preferencial desata una inevitable lógica fratricida. Es así que cada candidato, al necesitar ganar más votos que los compañeros de su propio partido, debe diferenciarse de ellos, convirtiéndose en competencia interna, allí donde debería haber colaboración.
- La competencia intensa por el voto preferencial ha originado tensiones y pugnas que, en muchos casos, y han dejado huella de conflicto entre los candidatos, y han crecido dificultades en sus relaciones internas partidarias.
- El partido político está incapacitado para desarrollar una campaña unificada, en la medida en que cada candidato hace la suya, impidiendo un mensaje partidario claro. El elector debe recibir mensajes de candidatos presidenciales, al lado de los mensajes de cada uno de los candidatos de las listas parlamentarias. En el 2011, solo en Lima Metropolitana, para los 36 escaños, se presentaron 13 listas, lo que hace un total de 468 candidatos. Es decir, 468 campañas y mensajes que pugnan por conseguir el voto ciudadano.
- Es casi imposible conocer el origen y el gasto de los recursos económicos de los partidos políticos, puesto que el candidato no informa sobre sus ingresos o solo lo hace parcialmente. Sin embargo, el partido político se hace responsable por los recursos obtenidos por todos los candidatos.
- Si los organismos electorales controlan a los partidos con dificultad, resulta casi imposible hacerlo, cuando hay sistema de voto preferencial. Los candidatos, al necesitar dinero

individualmente, resultan siendo vulnerables al apoyo financiero privado y pueden, en algunos casos, caer en manos del dinero mal habido.

- La lucha al interior de cada partido es tan intensa y competitiva por el voto que incluso algunos candidatos intentan impugnar actas de escrutinio. Pero, en muchos casos no existe una confianza en el personero oficial del partido político, pues cada uno defiende sus intereses particulares. Si pudiera, cada candidato tendría su personero, ante la desconfianza del partidario.
- La votación se hace más compleja para el elector. De esta manera, los votos nulos se incrementan debido a los errores en el uso de este mecanismo de elección. La tabla 4 muestra claramente este impacto.

Tabla 4.

Comparación de votos nulos (1995-2011)

Año	Elecciones presidenciales	Elecciones Congresales
	Votos nulos	Votos nulos
2011	584 233	2 125 438
2006	619 573	2 188 789
2001	402 436	1 352 780
2000	271 742	1 304 382
1995	769 858	3 189 198

Nota: Elaboración propia con base en datos de ONPE.

- El escrutinio en mesa. Si a eso se agrega que la votación se hace más compleja tanto para el elector como para el miembro de mesa, se entenderá por qué el 90% de las actas con errores se deben al voto preferencial y, en consecuencia, la demora en la entrega de resultados. Según la ONPE “En el proceso electoral del año 2006 el promedio de actas observadas fue de 9,1% en la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 39,8% en la del Congreso de la República; mientras que en el año 2011 el promedio fue de 7,3% en la elección de Presidente y Vicepresidentes, y de 24,1% en la del Congreso de la República” (ONPE, 2012, p. 95).
- Por otro lado, al no ser obligatorio y no tener el elector la posibilidad de hacer respetar el orden de la lista, el voto preferencial inclina el peso de la decisión a quienes lo usan y disminuye el peso a quienes no lo usan. Podemos comprobarlo con un ejemplo hipotético. En Ancash, que tiene 5 escaños en el Congreso, un partido A obtiene 100 votos, con los que consigue 2 escaños. Del total de votantes de A, 98 deciden no utilizar el voto preferencial, pues consideran que el orden presentado por el partido no es el adecuado. Sin embargo, 2 votantes sí lo utilizan, optan por candidatos que están en los puestos debajo del que ocupa el segundo lugar en la lista, digamos en los puesto 4 y 5. El resultado sería que ingresan estos últimos y no los candidatos de los puestos 1 y 2, pese a que la mayoría de los votantes del partido A así lo consideraron. Este ejemplo puede

ser extremo, pero muestra un mecanismo que, al no ser obligatorio, hace que algunos electores tengan mayor capacidad de decisión que otros. Es decir, en este formato de voto preferencial, no hay cómo hacer valer la decisión de quienes desean que se mantenga el orden presentado por el partido. Lo que establece una relación peligrosamente inversa: a menor uso del voto preferencial, mayor peso decisivo de los que lo utilizan.

- Contra lo que comúnmente se piensa, no todos los puestos que conforman una lista de candidatos de un partido tienen las mismas posibilidades de salir elegidos. Un ejemplo es el caso de la votación en Lima Metropolitana. Si se toman como muestra las 3 últimas elecciones (2001, 2006 y 2011), del conjunto de los 36⁵ puestos de la lista, los candidatos que ocuparon el primer, segundo y tercer lugar ingresaron en 17, 15 y 12 veces. Cuanto más se desciende en el puesto de lista, la posibilidad disminuye. Incluso, como se observa en la tabla 5, hay puestos como 14, 15, 17, del 23 al 29 y del 31 al 34 que nunca lograron un escaño.
- Finalmente, el voto preferencial tiene un costo político adicional. Los resultados electorales parlamentarios oficiales, debido al voto preferencial, demoran en ser proclamados, con lo que se crean situaciones de alta incertidumbre en la conformación del congreso.

El voto preferencial se introdujo para quebrar el liderazgo partidario en un contexto de gobierno autoritario y crítica a los partidos políticos. Posteriormente, varias reformas en el Perú han invocado como objetivo fortalecer a los partidos políticos. Sin embargo, el voto preferencial ha mostrado que su impacto en los partidos es negativo. Pero, en todos los partidos parlamentarios han logrado un escaño gracias a él, lo que ha impedido que este mecanismo se mantenga hasta el día de hoy.

⁵ Para las elecciones del 2001 y 2006 fueron 35 escaños.

Tabla 5.

Puestos con frecuencia de obtención de escaños

Frecuencia de obtención de escaños	Puesto en la lista
17	1
15	2
12	3
9	5
9	8
7	4
5	11
4	6
4	9
3	10
3	20
3	30
2	7
2	12
2	15
2	35
1	13
1	16
1	18
1	19
1	21
1	22
1	36

Nota: Elaboración propia con base en datos de ONPE.

2.2 El ballottage presidencial

Una de las reformas más importantes que se introdujo en la Constitución de 1979 fue la modalidad de dos vueltas electorales, para la elección del presidente de la República. La reforma electoral se basaba en la idea de que la segunda vuelta permitía dotar de mayor legitimidad y fuerza al gobernante, así como facilitar la reducción del número de partidos políticos en el sistema electoral.

La segunda vuelta electoral, conocida también como *ballottage*, de origen francés, es un mecanismo que señala que si ningún candidato ha logrado superar un porcentaje de votos

(generalmente, pero no siempre, mayoría absoluta), los dos más votados vuelven a candidatear a una segunda elección. Este elemento del sistema electoral se aplicó por primera vez en Francia, en el siglo XIX.

En la actualidad, en Europa, se aplica en Francia, Austria y Portugal. Las dos vueltas electorales son parte de una misma dinámica política, por lo que solo las separa dos semanas. En América Latina, la diferencia en la realización entre una y otra vuelta electoral ha sido, incluso, de más de dos meses, constituyéndose en casi dos procesos eleccionarios distintos. Se rompe así la dinámica única que el modelo prevé.

De la misma forma, las elecciones presidenciales en Francia, son previas a las parlamentarias. De esta manera, la incidencia de las primeras sobre las segundas es alta. Desarrolla una tendencia a concentrar las preferencias en los grandes partidos, sobre todo de gobierno y oposición. En América Latina, no es así (Martínez, 2004). En muchos casos, Perú o Bolivia, por citar solo dos casos, las elecciones son simultáneas, por lo que el elector vota ciego. Es decir, sin conocer quién es el presidente de la República. En Colombia, incluso, es a la inversa. Primero son las elecciones parlamentarias y luego las presidenciales.

Finalmente, pero muy importante, el *ballottage* francés también se aplica a las elecciones parlamentarias. Si nadie logra la mayoría absoluta, los candidatos que superan el 12,5% pasan a competir, a los pocos días, en una segunda vuelta. En América Latina, no hay país en donde eso suceda. De esta manera, la probabilidad de que el presidente francés logre una mayoría en la Asamblea Nacional propia o en coaliciones, es pues alta. En consecuencia el diseño institucional francés permite lograr una mayoría de gobierno y una relación fluida entre Gobierno y oposición.

En América Latina, la aplicación amputada del *ballottage* ha traído como consecuencia no la disminución de los partidos, sino la proliferación de ellos (Canchari, 2010). De la misma manera, se ha fortalecido el hiperpresidencialismo y, en no pocos casos, el Parlamento ha sido una fuente de obstrucción, con el incremento de los elementos de ingobernabilidad. Es decir, tres décadas de experiencia de *ballottage*, en América Latina, han demostrado que no se logró el objetivo deseado, por la mala importación del diseño

En el Perú, posterior al último gobierno militar, se han realizado ocho elecciones presidenciales con experiencias distintas de segunda vuelta. En 1980, no se aplicó la norma por acuerdo plasmado en la Constitución de 1979. En tres ocasiones, no hubo segunda vuelta. En 1985, se retiró Alfonso Barrantes y ganó Alan García. En 1995, Fujimori ganó con más de la mitad de los votos y, en el 2000, el mismo Fujimori ganó las elecciones, por el retiro de Alejandro Toledo. En cuatro ocasiones, sí hubo segunda vuelta, Fujimori ganó a Vargas Llosa, en 1990; Toledo a Alan García, en el 2001; Alan García a Ollanta Humala, en el 2006; y este derrotó a Keiko Fujimori, en el 2011. De los siete casos, sólo el primer Gobierno de Alan García (1985-1990) y el segundo, de Alberto Fujimori (1995-2000) tuvieron mayoría parlamentaria. En los otros cinco casos se crearon Gobiernos de minoría. Asimismo, el número de partidos con representación en el Congreso creció.

Si el objetivo de la ley era evitar la fragmentación política y dotar a la presidencia de un sólido apoyo, esto no se logró. No se ha podido evitar el multipartidismo y no necesariamente los

Gobiernos elegidos por este sistema podrían calificarse como más legítimos y fuertes. No es posible demostrar que los Gobiernos que nacieron de una segunda vuelta, como Fujimori (1990), Toledo (2001), Alan García (2006), u Ollanta Humala (2011), tienen mayor legitimidad, que aquellos en donde no hubo segunda vuelta, como el de Fernando Belaunde (1980).

De esta manera, *ballottage* y semipresidencialismo, como el francés, están íntimamente relacionados; pero esto no es así en los sistemas presidencialistas, como el peruano. Detrás de esta situación, está el hecho de confundir la legitimidad de origen, que otorga un triunfo electoral y la legitimidad de la gestión de gobierno, que no tiene que ver con el porcentaje de votos a obtener u obtenidos, que es una idea muy extendida. Tan propagada que este mecanismo se ha ampliado a la elección de las autoridades regionales, con el consiguiente impacto negativo en la gobernabilidad en este espacio subnacional.

2.3 Incremento de escaños y la representación de Lima

Una de las reformas de mayor impacto de la Constitución de 1993 fue el diseño institucional del parlamento y la representación política. De un parlamento bicameral se pasó a uno unicameral con 120 congresistas que representaban la mitad del parlamento anterior. El número se colocó en la Constitución, por lo que un incremento en el tamaño del parlamento exigiría una reforma constitucional.

El número de escaños se mantuvo en los parlamentos comprendidos en el período 1995-2006. Sin embargo, para las elecciones del 2011, se aprobó la reforma constitucional, por la que el número de congresistas aumentó en diez, en medio de un clima de crítica a los partidos políticos y al Congreso.

El número de congresistas no tiene que ver con el buen desempeño parlamentario. Si fuera así, muchos parlamentos, incluido el peruano, deberían reducir su número. Ningún país deja de crecer en el número de sus parlamentarios, debido a la evaluación del desempeño de sus congresistas. En concreto, de lo que se trata es de saber a cuántos electores representa un congresista. No existe, por cierto, una ecuación fija, pero sí una relación entre la población electoral de un país y su parlamento.

Así, encontramos parlamentos pequeños como el de Botsuana, con 40 miembros, hasta muy grandes como el de China, con 2 985. Este es el rango en que se mueven en el mundo. De esta manera, si el Perú es el quinto país en tamaño poblacional y electoral de América Latina, debería también tener el quinto parlamento en número de sus miembros. Históricamente nuestro parlamento fue creciendo según se incorporaban oleadas de electores, como en todos los países. Esto se detuvo en 1992, año en que el Perú contaba con 240 congresistas (180 diputados y 60 senadores). El autogolpe de Fujimori, a través de la Constitución de 1993, lo recortó a la mitad, para congraciarse con la opinión pública que, como hoy, tenía una percepción mayoritariamente negativa del Congreso. Nuestro parlamento es ahora, en número, menor al parlamento peruano anterior a la guerra con Chile y es el decimocuarto en América Latina.

En términos internacionales, el Perú tiene hoy un congreso con igual número de miembros que Gabón, Israel, Macedonia, Nueva Zelanda y Senegal, y solo el doble de San Marino. La diferencia es que todos estos países juntos no suman la población peruana.

Pero crecer en diez escaños, para otorgar cuatro de ellos a las provincias de Lima y el resto distribuirlos en los departamentos restantes, sin eliminar el número fijo señalado indebidamente en la Constitución, es haber resuelto el tema a medias y mal.

El bajo desempeño y el temor de los congresistas a la opinión pública, unidos a la demagogia de algunos propagandistas han sido un freno para discutir y resolver el serio problema de la representación, en la parte concerniente al número de parlamentarios. De esta manera, el Congreso se ha entrampado entre la necesidad de crecer y la baja legitimidad para lograrlo.

3. Una reforma integral

Las reformas electorales en el Perú han sido producidas de manera pragmática y sin considerar aspectos de impactos e integridad de los elementos que se reforman. Es más, en nuestro país, a diferencia de otros de nuestra región, las normas referidas al campo de la competencia reglada por el poder (elecciones) y sus actores principales (partidos, candidatos y electores) se encuentran dispersas en un número alto de leyes, reglamentos y resoluciones. Esta situación crea vacíos, contradicciones y confusión en el momento del desarrollo de un proceso electoral. Un Código Electoral podría unificarlas y sistematizarlas en un solo cuerpo normativo y de esta manera superar los problemas actuales que ocasionan tan dispersas normas electorales.

Sin embargo, no hay reforma electoral, si no existe una voluntad política para realizar el cambio. Pero a eso se debe añadir la convicción de que no existe comunidad política democrática en donde las reglas de juego no sean estables y respetadas. Ese es el objetivo último de toda reforma.

Literatura consultada

- Canchari Obregon, G. (2011). *Elecciones presidenciales en América Latina (1978-2010) ¿Doble vuelta o mayoría relativa?* Lima: UNMSM/NDI.
- Castillo Cucalón, K. (2010). *¿Cómo votan los peruanos en el exterior? Aproximaciones al heterogéneo electorado del exterior y al voto migrante.* Tesis para optar la licenciatura en Ciencia Política. Lima: PUCP.
- Dosek, T. y Freidenberg, F. (2012). *Las reformas electorales en América Latina.* Salamanca: Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca (inédito).
- Gutierrez, P. y Zovatto, D. (2011). *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina.* 2da edición. México: UNAM/Idea Internacional.
- Martinez, R. (Ed.) (2004). *La elección presidencial mediante doble vuelta en Latinoamérica.* Barcelona: ICPS.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y reforma electoral. Una introducción.* Lima: Transparencia.
- Parra, J.F. (2006). "Democracia sin fronteras: el voto en el extranjero y la migración". Lima: JNE.
- Perú. Jurado Nacional De Elecciones (JNE) (2011). "Proyecto de Código Electoral y Código Procesal Electoral". Lima: JNE
- Perú. Oficina Nacional De Procesos Electorales (ONPE) (2012). "Actas Electorales Observadas en las Elecciones Generales. Análisis de sus escenarios y actores". Lima: ONPE.
- Perú. Oficina Nacional De Procesos Electorales (ONPE) (2010). Competencia electoral en el ámbito provincial. Escenarios y tácticas de oferta política durante las Elecciones Regionales y Municipales, Serie: Documento de trabajo N.º 23. Lima, ONPE.
- Tanaka, M. (2005). *Democracia sin partidos Perú, 2000-2005: Los problemas de representación y las propuestas de reformas Políticas,* Colección mínima, 57. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Tuesta Soldevilla, F. (2005). *Representación política: las reglas también cuentan (Sistemas electorales y partidos políticos).* Lima: PUCP/Fundación Friedrich Ebert, .
- Valladares Molleda, J. (2004). *Razones, nociones y opciones básicas para la reforma electoral en el Perú.* Lima: Asociación Civil Transparencia, Biblioteca de la Reforma Política No.5.
- Vergara, A. (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato.* Cuaderno de Trabajo. Lima: IDEA Internacional.
- Zovatto, D. (Coord.) (2006). *Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina.* México: Idea Internacional/UNAM.

¿De la alegría a la decepción?

Constantino Urcuyo Fournier *

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 2 de junio de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 22 de junio de 2015.

Resumen: La administración Solís Rivera inició gestiones con un apoyo ciudadano sin precedentes. Sin embargo, la complejidad en la composición de la Asamblea Legislativa, luchas internas en su propio partido político, y errores de gestión han marcado una ruta difícil durante el primer año de gobierno. El desgaste político no sólo se ha medido desde la esfera política, en sus relaciones con otras fuerzas políticas y sociales, sino también con la ciudadanía. Encuestas recientes reflejan el deterioro en el apoyo de la ciudadanía a la administración que le dio la alegría de un camino hacia el cambio.

Palabras clave: Gobernabilidad / Promesas de campaña / Control político / Legitimidad política / Carrera política / Sistema de partidos políticos / Pluralismo político / Oposición política / Partido Acción Ciudadana / Presidente de la República / Solís Rivera, Luis Guillermo.

Abstract: The Solís Rivera administration started its term with an unprecedented level of support from the citizens. Nonetheless, the complexity of the composition of Congress, internal fights in its own political party and mistakes of the administration have marked a difficult path in the first year of the Solís Rivera administration. The political wear has not only been measured from the political sphere in its relations with other political forces but also with the citizenry. Recent polls reflect the deterioration in citizen support of the administration that had given citizens the joy of a path towards change.

Key Words: Governance / Campaign promise / Political control / Political legitimacy / Political career / Party system / Political pluralism / Political opposition / Acción Ciudadana Party / President of the Republic / Solís Rivera, Luis Guillermo

* Costarricense, relacionista internacional y politólogo, correo curcuyo@racsa.co.cr. Director del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo. Estudios: Relaciones Internacionales, Universidad de Bordeaux, Instituto de Estudios Políticos, doctorado en Derecho de la Cooperación Internacional (DES), Universidad de Bordeaux I y doctorado en Sociología Política, Universidad de París V, Sorbonne.

I. Introducción

Dos gobiernos seguidos del socialdemócrata Partido Liberación Nacional (PLN), erosión profunda del capital político de la presidenta Laura Chinchilla, crecimiento importante de la protesta social durante los meses precedentes a las elecciones y pérdida del apoyo al sistema político produjeron un deseo de cambio, que se tradujo en una modificación profunda del proceso político y en la ruptura del bipartidismo en la elección presidencial de febrero de 2014. Por primera vez en sesenta años, un candidato que no pertenecía a ninguna de las formaciones políticas tradicionales accedió la Presidencia de la República.

Trataremos de explicar ese cansancio ciudadano que se expresó en una gran volatilidad del voto y en una opción difusa por el cambio. Finalmente, la composición del nuevo gobierno y su ruta durante el primer año de su ejercicio constituyen el objeto de nuestros análisis.

II. Cansancio ciudadano: Aumento de la protesta

El disgusto con el bipartidismo (1986-2002) y la desconfianza en la política y los políticos caracterizaban desde hacía más de una década el proceso político costarricense¹. Sobre este telón de fondo transcurrió el último año de la administración Chinchilla Miranda (2010-2014).

La protesta social obedeció a cambios en la cultura política y al comportamiento político de las direcciones sindicales que asumieron un papel más militante contra la clase política reinante, participando activamente en un proceso de cuestionamiento y expresión de malestares diversos que erosionaron de manera sensible la legitimidad de ejercicio del gobierno de Chinchilla.

Las acciones colectivas, durante el 2013, superaron ampliamente los promedios de años anteriores y revelan procesos de movilización sociopolítica inéditos. Así, en los meses de febrero, abril, junio y noviembre, se superó el promedio de acciones colectivas mensuales de 1994-2013. En junio de ese año, ese número casi alcanzó las 70 acciones colectivas².

La ebullición social se transformó en el telón de fondo sobre el que se desarrollaron las elecciones y se enlazó con la pérdida de apoyo al sistema político que legitimó la escogencia de opciones diferentes a las ofrecidas por la institucionalidad política tradicional.

¹ Mediciones del proyecto LAPOP, de la Universidad de Vanderbilt y el Programa Estado de la Nación muestran un deterioro en las actitudes de los costarricenses hacia su apoyo a la democracia como sistema político, lo cual ha generado impactos negativos en instituciones públicas y los valores democráticos de la población. *Costa Ricans by the middle of the second decade of the twenty first century remain somewhat supportive of their political system, but are less tolerant of their opponents [...]. The combination of these factors can undermine the principles of coexistence of citizens in democracy and can create tensions that could ultimately destabilize the system.*

² Programa Estado de la Nación. (2004). El Programa Estado de la Nación sólo maneja el número de incidentes y no profundiza cualitativamente. Para más detalle consultar la base de datos que el Programa ha elaborado con el conteo de estos movimientos. Consúltese: <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/estadisticas-bases-de-datos/bases-de-datos-costa-rica/185-estadisticas/estadisticas-de-costa-rica/121-bases-de-datos-disponibles-en-linea>.

1. Pérdida de apoyo al sistema político

Bien que el descontento ciudadano se centra en la tarea gubernamental, las acciones colectivas construyen un escenario que resta legitimidad a los partidos tradicionales y promueven el malestar con lo establecido, generando un deseo de cambio general que converge con algunas aspiraciones de ruptura con los actores políticos dominantes.

El apoyo al sistema político cayó en el 2012, aunque en el 2014 se recuperó a los niveles del 2010. La tolerancia política, el otro indicador utilizado en la medición de una democracia estable, cayó de un valor de 53 a 47. De acuerdo con LAPOP, esto revela un deterioro de la estabilidad democrática sostenida con respecto a años anteriores. En su totalidad, la medición registra una caída paulatina desde el 2010 (46.6% de actitud favorable a una democracia estable); para el 2012 y 2014 este indicador cayó a 31.5% y 29.3%, respectivamente³.

La continuidad del mismo partido, la erosión del gobierno, el aumento de las acciones colectivas y la pérdida de apoyo al sistema generaron un paisaje de disconformidades sobre el que transcurrió el proceso electoral que se inició en octubre del 2013, ejerciendo una influencia estructural, más allá de la dinámica propia de la campaña electoral, aunque en convergencia con esta.

2. Resultados electorales

En febrero se realizó la primera vuelta de las elecciones generales con un virtual empate entre los candidatos del PAC (30.6%) y del PLN (29.7%), el FA logró 17.2%; el ML, 11.3%, y el PUSC, 6%.

En las elecciones parlamentarias, sobre el 100% de los escaños, el PLN obtuvo el 25.7%; el PAC, 23.5%; el FA, 13.1%; el PUSC, 10%; el ML, 7.9% y otros partidos pequeños 19.7%. Ningún partido logró la mayoría parlamentaria de 29 escaños sobre 57 en un parlamento unicameral.

Los resultados revelan una ruptura con el bipartidismo en la elección presidencial y el mantenimiento del multipartidismo parlamentario, hecho que obligó a una segunda vuelta electoral.

Igualmente, expresan la incertidumbre que caracterizó todo el proceso electoral, el ascenso meteórico de Luis Guillermo Solís en los últimos días de la campaña⁴, la fuerte irrupción de la izquierda más radical en el escenario, las limitaciones de las encuestas para dar cuenta del comportamiento de un votante volátil, así como fenómenos muy claros en cuanto a los orígenes sociales y territoriales del voto.

³ Alfaro-Redondo; Vargas-Cullell y Seligson. (2015).

⁴ Las mediciones realizadas por las encuestas a partir de octubre del 2013 colocaban al candidato del PAC con un porcentaje de voto que no superaba el 10%.

a. Presidenciales: ruptura con el bipartidismo

El resultado de la elección presidencial marcó una ruptura con el bipartidismo surgido de la guerra civil de 1948. Por primera vez, desde las elecciones de 1953, ocupa la presidencia un partido no vinculado directamente con esos acontecimientos. Al multipartidismo legislativo, iniciado en 2002, se le añade ahora un cuadro multipartidista de cuatro partidos que traspasan la barrera de los dos dígitos en las elecciones para presidente de la República.

Sin embargo, ese nuevo gobierno nace marcado por su extrema minoría en el Parlamento, lo que configura la hipótesis del gobierno dividido del Estado (13 escaños sobre 57) y una extrema debilidad presidencial frente a un Parlamento aún más dividido que el anterior (2010-2014).

b. Legislativas: profundización del multipartidismo

De ocho grupos parlamentarios en el Congreso anterior, se pasó a nueve grupos, con el agravante de que la fracción de gobierno constituye la segunda minoría, lo que la ha obligado a buscar alianzas parlamentarias durante su primer año de mandato. Ahora, en la segunda legislatura, la pérdida de la presidencia del directorio legislativo por el oficialismo complica la aprobación de legislación importante para el Ejecutivo, especialmente aquella relacionada con el ámbito fiscal.

La naturaleza de esas alianzas, por su diversidad ideológica y política, ha hecho frágiles los pactos y ha enfrentado al presidente Solís con algunos de sus aliados durante la campaña electoral e inclusive con miembros de su propia fracción parlamentaria, en temas de bioética y política fiscal.

III. El Nuevo gobierno

El presidente Solís se vio enfrentado a una circunstancia inédita: la segunda ronda electoral acortó la fase de transición de un gobierno a otro, obligándolo a dedicar más tiempo a la campaña electoral y menos a la preparación de su equipo de gobierno, lo que dificultó un paso ordenado de una administración a la otra.

El hecho de que Solís y su partido no tuvieran experiencia en el manejo del Poder Ejecutivo constituyó también una limitante, pues reclutó personal con credenciales académicas, pero sin experiencia de gobierno⁵. Lo anterior, unido a la necesidad de obtener dosis de legitimidad adicionales, lo condujo a forjar alianzas con algunos actores provenientes de otras tiendas partidarias.

Al quedar en minoría legislativa, el primer gobierno del PAC tuvo que establecer una alianza parlamentaria con el izquierdista FA y con el centrista PUSC, alianza cargada de contradicciones como se verá más adelante.

⁵ González, Soto, y Bermúdez (2014).

El PAC no ha logrado una implantación nacional y tampoco la creación de cuadros con visión del país, más allá de su vocación crítica y opositora al *status quo* político. Este bajo desarrollo partidario ha dejado al presidente en situación de debilidad para el ejercicio de la Administración Pública y ha provocado que el presidente se haya refugiado, desde el primer día de su gestión, en torno al círculo de sus amigos políticos más cercanos.

1. Aprendizaje forzado y súbito

La gran volatilidad del voto y la imprecisión de las encuestas sorprendieron hasta al mismo candidato ganador, quien hacía sus armas electorales por primera vez y no había dado pensamiento a una futura integración de su gabinete.

El presidente electo tardó varios días en integrar un gabinete de caras nuevas en la política, al que agregó a dos exministros socialcristianos (Hacienda y Relaciones Exteriores).

2. Gobierno de profesores

Casi la mitad del gabinete de Solís provino de las universidades públicas; él mismo es un presidente que no había ejercido previamente ningún cargo de elección popular y cuyo paso por la función pública fue únicamente como director de Política Exterior en la Cancillería.

El gobierno de los profesores acrecentó una cierta incertidumbre en una población que todavía no se reponía de la sorpresa electoral que quebró al bipartidismo definitivamente.

3. La alianza con el PUSC

Desde inicios de la campaña electoral el presidente seleccionó como candidatos a las vicepresidencias a dos figuras de origen socialcristiano, el otro polo del bipartidismo histórico. Esta maniobra perseguía tender puentes para el votante de la oposición tradicional al partido de gobierno e integrar algunos cuadros con experiencia a su equipo de gobierno. Sin embargo, no obedeció a una alianza de mediano aliento con distribución de puestos de manera sistemática por acuerdos partidarios previos o posteriores.

4. La alianza legislativa

En el Parlamento, el partido de gobierno logró establecer una alianza con el FA y el PUSC para la elección del directorio legislativo en la primera legislatura; sin embargo, esta no fue una alianza programática, en torno a un conjunto de proyectos de ley, sino únicamente para los puestos en ese órgano legislativo.

Para esta elección se unieron los trece votos del PAC con los nueve del FA y los ocho del PUSC y alcanzaron 30 votos, cuando 29 son la mayoría simple necesaria para esta votación.

La conquista de la presidencia legislativa sí constituye una victoria para el PAC, pues aparte del papel como director de debates, el presidente legislativo es quien realiza la integración de las comisiones legislativas y decide qué proyectos van a cada comisión. Por esta razón, y conociendo la integración de las comisiones para el período 2015-2016, el presidente tendrá mayores dificultades para la discusión y aprobación de legislación prioritaria⁶.

5. Un partido débil y los amigos del presidente

Un partido con segunda minoría legislativa y con divisiones profundas entre su fundador (Ottón Solís) y el presidente de la República no han contribuido de manera orgánica a la gestión del nuevo gobierno⁷. Si a lo anterior sumamos la ya señalada inexperiencia del partido en la gestión del Poder Ejecutivo, esto deja con serias limitaciones la tarea de Luis Guillermo Solís.

Ante la imposibilidad de apoyarse en una sólida estructura partidaria, el presidente se refugió en su equipo de campaña: el exministro de la Presidencia, Melvin Jiménez; el diputado Víctor Morales; el exasesor, Iván Barrantes; y el jefe de la Dirección de Inteligencia y Seguridad, Mariano Figueres. Barrantes tuvo que renunciar temprano (11 de agosto 2014), Jiménez fue cuestionado por su condición de obispo luterano, Morales ha entrado en contradicciones con parte importante de la fracción del partido de gobierno y Figueres ha sido criticado por su enfoque de la seguridad desde la perspectiva de policía política⁸. Los cuatro son recién llegados al partido de gobierno, lo que crea reacciones en su contra por parte de la estructura tradicional y reduce sus márgenes de acción.

IV. Una ruta accidentada

Los primeros meses de gobierno no han sido fáciles. La inexperiencia política se ha traducido en una reiterada aparición de problemas de gestión política que han generado percepciones negativas del gobierno y que se han acumulado de manera gradual. Esta erosión de la legitimidad de ejercicio se empieza a reflejar en las encuestas de opinión.

Las renuncias de algunos miembros del gabinete expresan algunas de las contradicciones internas del gobierno. La agudización de las contradicciones entre el PAC tradicional y el PAC gubernamental empiezan a aflorar con mayor fuerza, conforme se aproxima la elección del directorio legislativo en mayo de 2015.

⁶ Todas las comisiones, plenas y ordinarias, son presididas por diputados de la oposición (PUSC, PLN, ML, partidos evangélicos), excepto la Comisión de Asuntos Agropecuarios. Esto último como producto de una negociación con la diputada oficialista, Marlene Madrigal, la cual dio su voto para la elección del Directorio. Esto le ha provocado críticas de sus compañeros de fracción, los cuales le han pedido renunciar a su cargo de segunda prosecretaría del Directorio.

⁷ Posiciones contrarias con respecto a diferentes temas han sido constantes en la relación Solís-Solís. Una de ellas ha sido con respecto a la aprobación del presupuesto 2015, y la labor del diputado Ottón Solís por disminuirlo.

⁸ Sequeira y Mata (2015).

1. Problemas de gestión

Desde el día siguiente a la toma de posesión, el gobierno experimentó dificultades de gestión política. Fue así como se inició con una huelga nacional de educadores, la cual Solís apoyó antes de asumir la Presidencia de la República y que luego tuvo que sofocar en medio de contradicciones con los sindicalistas que lo habían apoyado durante la campaña electoral.

Después enfrentó la renuncia de su asesor de comunicación política, encaró las fracciones legislativas y compareció ante la Sala Constitucional por el levantamiento de vetos de presidentes anteriores, libró una dura batalla legislativa por el presupuesto del 2015, que culminó en una resolución del Tribunal Constitucional en la que desautorizaba el camino legislativo seguido para la aprobación de ese presupuesto, que hasta sectores importantes de su propio partido criticaron duramente por carecer de contención en el gasto.

Renuncias, huelgas, desacuerdos con sus partidarios han producido un lento y gradual desgaste político que, sin llegar a una caída abrupta, marca un descenso de su capital político.

2015	2016
<ul style="list-style-type: none"> • Mayo: Negociación evangélicos elección directorio legislativo • Mayo: Mariano Figueres como director de la DIS • Mayo: Huelga de educadores • Mayo: Izamiento de la bandera gay en Casa Presidencial • Julio: Levantamiento veto ley de calle 13 bis • Agosto: Renuncia Iván Barrantes • Agosto: Pagos al abogado del PAC • Octubre: Huelga de Moín • Setiembre-noviembre: Presupuesto 2015 • Diciembre: Levantamiento veto de Reforma Procesal Laboral. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enero: Caso Soley • Enero: Destitución embajadores en Corea y Bolivia • Enero: Desplante de Ortega en CELAC • Febrero: Renuncias ministros Celso Gamboa y María Elena López • Marzo: Destitución embajador en Venezuela • Marzo: Conflicto con elmundo.cr y crhoy.com • Marzo: Uso de helicóptero por asistente presidencial • Abril: Proyecto de ley de radio y televisión • Abril: Renuncia Julia Ardón • Abril: Renuncia ministro de Turismo • Abril: FIAsco • Mayo: Renuncia viceministra de Ganadería • Mayo: Denuncia de más de 1600 viajes al exterior.

Figura 1. Eventos de desgaste político, 2014-2015. Elaboración propia con base en los datos recopilados.

2. Renuncias en el gabinete

Durante el mes de enero de 2015 se presentan las primeras renuncias importantes en el gabinete.

El viceministro de la Presidencia, Daniel Soley, renunció el 17 de enero de 2015 por declaraciones de la procuradora general, en las que señaló que en una reunión el viceministro le habría ofrecido nombramientos en embajadas a cambio de su renuncia al cargo, pues, en el ejercicio de este, había tomado decisiones desfavorables a los intereses del gobierno. Las revelaciones provocaron un gran escándalo mediático y la constitución de una comisión legislativa que realizó audiencias públicas a las que comparecieron los jerarcas implicados en este *affaire*. La cobertura de los medios fue muy intensa y los principales medios televisivos transmitieron en directo las comparencias que minaron duramente la credibilidad del exministro de la Presidencia, como superior inmediato de Soley.

Luego de este episodio ocurrió también la renuncia del ministro de Seguridad Pública (3 de febrero), uno de los ministros estrella del gobierno, lo que algunos atribuyen a una confrontación con el ministro del Ambiente, a su vez enfrentado con la Corte Suprema de Justicia⁹. El ministro saliente tomó partido por la Corte y decidió regresar a su puesto en la Fiscalía General como fiscal adjunto.

Adicionalmente, la ministra de Salud presentó su renuncia en medio de un conflicto con las autoridades locales y la comunidad del puerto de Puntarenas en torno a los permisos de salubridad para efectuar los carnavales en esa ciudad.

La discusión de un proyecto de ley sobre reformas a la ley de radio y televisión, la cual proponía una serie de restricciones y sanciones al ejercicio de los medios de comunicación, provocó críticas desde todos los sectores. El desconocimiento reconocido por parte de la ministra y el viceministro de Tecnología y Telecomunicaciones obligó a la renuncia de ambos.

Relacionado con este último hecho, el exministro de la Presidencia, Melvin Jiménez, fue señalado por el viceministro de Tecnología y Comunicaciones por ofrecerle una embajada a cambio de su salida del ministerio de Ciencia y Tecnología. Esto aceleró la solicitud de renuncia a Melvin.

Finalmente, los fallos en la organización del Festival Internacional de las Artes (FIA), que condujeron a cambios en el programa y múltiples cancelaciones de actividades, cobraron la salida de la ministra de Cultura, sus viceministros, y el encargado de la organización del festival.

⁹ En una carta enviada por la presidenta de la Corte Suprema de Justicia, Zarella Villanueva, la jerarca manifestó al presidente Solís su preocupación sobre las actuaciones del ministro de Ambiente, el cual participó en una protesta contra una sentencia, no firme, sobre el homicidio de un ambientalista. “[La participación del ministro] no sólo va en contra de la posición oficial del Gobierno de la República, sino contra el sano respeto de los Poderes del Estado”. Villanueva (2015).

3. División intrapartidaria

La elección del directorio legislativo reveló nuevas contradicciones en el seno del partido de gobierno. El diputado Ottón Solís anunció su intención de postularse como candidato a la presidencia de la Asamblea Legislativa, en abierto desafío a la candidatura del presidente anterior, Henry Mora, protegido del presidente Solís. Esto ha creado fisuras en la bancada gubernamental, que se encuentra dividida entre una subfracción de ocho diputados bajo el liderazgo del presidente y cinco bajo la influencia del fundador del partido, Ottón Solís.

La discusión interna por la elección del candidato dejó sin tiempo al partido oficialista para buscar una negociación con otras agrupaciones políticas. Esto produjo la alianza de los partidos de oposición, excepto el FA, para la conformación del directorio legislativo.

La atomización intrapartidaria en una Asamblea de nueve bancadas lleva prácticamente a la parálisis de las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo.

4. Carencia de dirección y estrategia política

Las acciones de gobierno han sido imprecisas y no han ido más allá de la retórica de campaña y revelan una ausencia de estrategia política y de comunicación.

En consecuencia, la encuesta del CIEP del 10 de diciembre¹⁰ ante la pregunta “¿Cuál considera que es la decisión más acertada del presidente Solís?”, el mayor grupo, 35.8%, no sabe o no responde y 21.4% dice que “ninguna”. Después de seis meses de gobernar, la administración no logró posicionar sus temas en la conciencia ciudadana.

En noviembre, la acción que obtuvo algún reconocimiento es la “gestión de las huelgas” que ha hecho el mandatario, con 12.9% de las respuestas que la mencionaron, seguida por “recortar los gastos” (3.4%), luchar contra la corrupción (3.3%), y su imagen y acercamiento a la gente, también 3.3%.

A la pregunta “¿Cuál considera que ha sido la decisión menos acertada del presidente Solís?”, nuevamente prevalece la incertidumbre, pues cerca de la mitad, 44.8%, no sabe o no responde y un 4.8% dijo que ninguna.

La dificultad para promover una agenda gubernamental no es solo de índole mediática, sino que se extiende también al Parlamento, según lo apunta la legisladora opositora, Sandra Pisk:

[...] desde el pasado 1 de diciembre hasta hoy solo se ha convocado el expediente N.º18 199, que reforma la Ley de Asociaciones Cooperativas. Añadió que además esta propuesta fue desconvocada en enero y aún no hay otro proyecto convocado ni en la agenda de la comisión¹¹.

¹⁰ Araya (2014).

¹¹ Villarreal (2015).

El Poder Ejecutivo ha carecido de la capacidad para presentar proyectos de ley al Parlamento y ha vivido de trabajar sobre proyectos heredados de la administración anterior, lo que reafirma la tesis de ausencia de estrategia y, simultáneamente, refuta la tesis gubernamental de que ha sido fruto del acoso mediático.

La renuencia al cambio, la resistencia a perder privilegios y la negativa a cambiar las prácticas malsanas enquistadas desde hace décadas en el aparato público, con connivencia de poderosos sectores privados, ha sido abrumadora. Y ello ha venido acompañado de un acoso mediático cotidiano en el cual el uso de titulares alarmistas o abiertamente falsos, de malas noticias subrayadas y buenas noticias muy bien disimuladas se han convertido en regla. Si un extraterrestre llegara a San José y leyera algunos medios de comunicación en estos días, pensaría que Costa Rica está al borde de la catástrofe económica y social. Y se equivocaría. Mucho¹².

Al entrar en abierta contradicción con los medios y evitar el examen a profundidad de los errores de su gestión política, el presidente abre un frente de confrontación que se añade a los problemas estructurales del proceso político y que hará aún más difícil su camino.

5. Descenso en las encuestas

Las últimas encuestas publicadas en abril y mayo de 2015 muestran el declive en el apoyo y aprobación del gobierno y del presidente Solís. Los resultados de la consulta realizada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica señalan que ocho de cada diez encuestados, 76.8% indica que no percibe el cambio que se esperaba¹³.

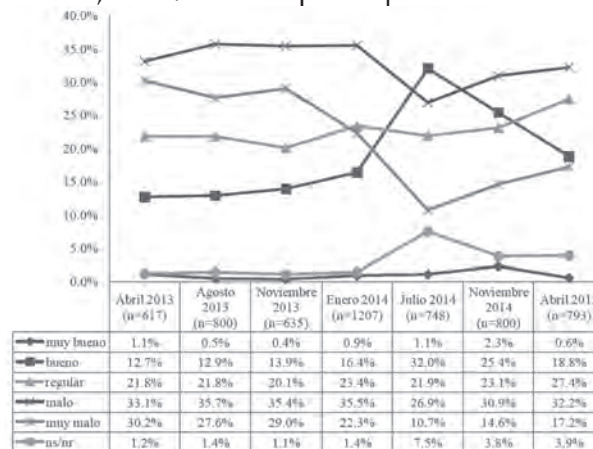


Figura 6. "¿Usted considera que el rumbo que lleva el país es...?"

Fuente: Encuestas de opinión CIEP para el *Semanario Universidad* abril 2013, agosto 2013, noviembre 2013, enero 2014, julio 2014, noviembre 2014 y abril 2015.

Figura 2. Evolución porcentual sobre percepción del rumbo del país, (abril 2013-abril 2015).

¹² Solís (2015). El subrayado es del autor.

¹³ Araya (2015).

Consideración Administración Chinchilla Miranda y Administración Solís Rivera CIEP, 2015

Por otro lado, la encuesta de CID Gallup también registra el descenso en el apoyo al presidente.



Figura 3: Porcentaje de aprobación de la gestión del presidente Luis Guillermo Solís, (enero y mayo 2015). La República (2015).

La baja en el apoyo no es exclusiva del Poder Ejecutivo. Los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa también caen en popularidad. El PAC es el que ha sufrido una mayor caída. El único partido político que no presentó mayores cambios desde principios de año fue el Frente Amplio.

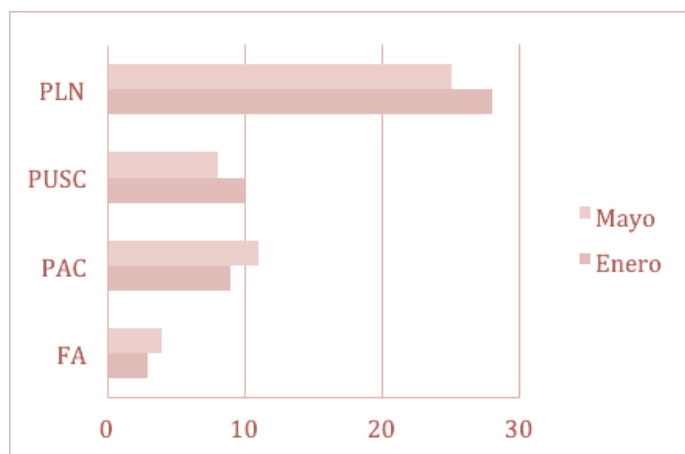


Figura 4. Porcentaje de apoyo a partidos políticos (enero, mayo 2015). Elaboración propia con base en La República (2015).

6. Mundo sindical agitado

Las dirigencias sindicales entusiasmadas durante la campaña electoral con la candidatura de Luis Guillermo Solís han tenido enfrentamientos con su gobierno, aunque el grado de antagonismo varía según el bloque sindical al que se pertenece. En efecto, el grupo Bloque Sindical Unitario y Social (BUSSCO) ha tenido una actitud más beligerante que el otro sector sindical de Patria Justa. Los primeros han sido más críticos del nuevo gobierno mientras que los segundos han creído en un cierto carácter amigable de este.

Los dos episodios más agudos de confrontación con los sindicatos han sido la huelga de educadores de mayo del 2014, y el enfrentamiento con los sindicatos portuarios de Limón en torno a la construcción del megapuerto de Moín. El primer episodio concluyó con una negociación y el segundo, con la toma de las instalaciones portuarias por parte de la policía y la quema de furgones por los sindicalistas.

Las relaciones con los sindicatos de educadores se han normalizado, mientras que el sindicato portuario (SINTRAJAP) ha continuado con una oposición agresiva frente a la instalación de la nueva terminal de contenedores por parte de la firma holandesa APM-Terminals.

Con la pérdida del control del Directorio legislativo por parte del oficialismo, y sin alianzas claras con el partido Frente Amplio en esta arena, se augura una nueva fase de conflicto, puesto que los sindicalistas perdieron sus alianzas en el Parlamento. Así, hacen un llamado a la calle: “[...] con la toma política del control del parlamento [...] deberemos enfrentar la gran fuerza que ahora tomará el planteamiento del capital de la derecha neoliberal¹⁴”. El impulso de Patria Justa hacia una militancia política más intensa se puede ver en declaraciones recientes de su líder¹⁵.

Por otro lado, la Coalición Sindical Patria Justa ha buscado aliarse con el Frente Amplio, dadas sus coincidencias en temas de protección de derechos y conquistas laborales de los empleados públicos, la oposición de una mayor participación privada en la generación de energía eléctrica, entre otros¹⁶.

7. Choques con el sector empresarial

Una reforma al Código Procesal Laboral que, según el sector empresarial, propiciaría las huelgas en las empresas, ha enfrentado al gobierno y a la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP). Lo anterior, unido a la desconfianza del sector privado sobre el rumbo del nuevo gobierno ha generado episodios de confrontación y negociación entre el presidente Solís y los empresarios organizados.

¹⁴ Vargas Barrantes (2015).

¹⁵ De acuerdo con Albino Vargas, con respecto a propuestas de reforma a salarios públicos: “auguro un escenario de calle, de confrontación sostenida, incluso por varios meses. Lamentablemente, no hay escenario posible de conciliación porque se trata de dos posiciones muy diferentes. Al final se impondrá el que tenga mayor músculo político y social, además de poder de movilización”. Arrieta (2015, p.6).

¹⁶ Frente Amplio (2015).

En una encuesta realizada por la UCCAEP en mayo de 2015, 54% de los empresarios encuestados indicó que la gestión general del gobierno en el último año ha sido mala o muy mala. Igualmente, más del 56% consideró que la infraestructura actual, así como los precios en la electricidad afectan la competitividad¹⁷.

V. Conclusiones

Costa Rica asiste a la implosión del bipartidismo y a la reconfiguración de su sistema de partidos. La transición entre ambos produce incertidumbre, división en el gobierno del Estado, sin que la reconfiguración de fuerzas produzca una nueva hegemonía que permita superar el empate entre fuerzas con valores más o menos iguales. El sistema de partidos se caracteriza por su alta fragmentación, bajos niveles de institucionalización y limitaciones en la implantación nacional de muchas organizaciones políticas¹⁸.

El nuevo gobierno ha sido afectado severamente por estas condicionantes estructurales y enfrenta serios problemas para generar gobernabilidad, agravados por un discurso de campaña con tonos populistas, creador de expectativas difíciles de satisfacer en el corto plazo. Una creciente polarización política se ajusta al paisaje, alimentada por el panorama de las elecciones municipales que se aproximan.

1. Esbozo de un nuevo sistema

La fragmentación partidaria que se expresó tanto en la elección presidencial¹⁹ como en la legislativa²⁰ esboza un nuevo sistema de partidos que, sin embargo, no presenta una clara configuración.

Por un lado, se mantiene un enclave del viejo sistema con la permanencia del PLN en el escenario político, aunque se encuentra sumido en la crisis derivada de los pobres resultados electorales del 2014²¹.

¹⁷ UCCAEP (2015).

¹⁸ Se entiende por nacionalización partidaria “[...] el grado en que las agrupaciones políticas reciben niveles homogéneos de apoyo electoral en las distintas regiones de un país”. Así, un partido nacionalizado implica una organización más institucionalizada y con arraigo en todo el territorio. En el caso de los sistemas de partidos, la nacionalización hace referencia a la no variación de los niveles de apoyo electoral de las agrupaciones partidarias de una circunscripción a otra. En el caso costarricense, para las elecciones legislativas y presidenciales de 2014, el sistema de partidos cayó en el registro de la nacionalización partidaria por dos razones (de 0.92 en el 2010 a 0.82 en 2014). En primer lugar, el PLN, el ML, y el PAC descendieron en su índice de nacionalización con respecto al 2010. En segundo lugar, y contrario a lo anterior, el PUSC y el FA aumentaron sus grados de nacionalización. Específicamente, el PLN es el que cuenta con el mayor grado de nacionalización, seguido del FA (0.91). En el caso del PAC, a pesar de haber sido el partido más votado en las dos rondas presidenciales, obtuvo su nivel más bajo de nacionalización (0.79). Cuanto más se acerque el valor a 1, más nacionalizado será el partido o el sistema de partidos. Programa Estado de la Nación. (2014)

¹⁹ Ningún partido alcanzó más del 30% de los votos en la primera ronda electoral.

²⁰ Ningún partido supera los veinte escaños en un parlamento de cincuenta y siete.

²¹ La lucha de clanes entre las figuras de los expresidentes Figueres y Arias, así como el excandidato presidencial Johnny Araya se

El partido oficialista (PAC) está atravesando fuertes confrontaciones entre la subfracción gobiernista y la subfracción de los fundadores, liderada por Ottón Solís. La institucionalización del PAC es todavía una incógnita, pues queda la duda de si el partido, con su incompleta nacionalización partidaria y sus desgarres internos, podrá generar nuevos liderazgos y estructuras; o pasará a ser un partido efímero (*flash*) que, en un contexto de rechazo al gobierno y a lo establecido, podría no ganar otras elecciones.

El Frente Amplio ha exhibido una gran moderación en el ejercicio parlamentario, alejado de la retórica antisistema de sus años de reducida minoría política y parlamentaria. El crecimiento exponencial de esta organización plantea grandes interrogantes.

Sí es evidente que, luego de su vigoroso progreso electoral, los frenteamplistas se han dedicado a una intensa tarea de organización partidaria y de estrechamiento de sus relaciones con los movimientos sociales y sindicales.

Los partidos de centroderecha (PUSC y ML) se encuentran divididos y, aunque provienen del viejo polo partidario bipartidista, no hay puentes de contacto entre ambos. El PUSC tiene una representación parlamentaria fraccionada en diversas facciones y el expresidente Calderón impulsa una alternativa socialcristiana desde el nuevo partido Republicano Social Cristiano (PRSC). Las fuerzas a la derecha del centro parecieran limitadas en su futuro desarrollo por la vitalidad de las fuerzas del centro a la izquierda y por la persistencia del PLN en el centro del escenario.

Nadie tiene la capacidad de imponer su proyecto político por su condición minoritaria, pero los actores poseen la capacidad de impedir que los proyectos de sus contrarios se realicen. Lo anterior genera parálisis en el proceso político y detiene el progreso en torno a proyectos de infraestructura o de solución al déficit fiscal. El empate en la correlación de fuerzas augura años de bloqueo político.

2. Consecuencias del gobierno dividido

La administración cotidiana del Estado se ve entrabada por ese bloqueo de fuerzas, y el Poder Ejecutivo carece de las herramientas parlamentarias suficientes para hacer grandes cambios (treinta ocho votos para reformas constitucionales, nombramientos en la Corte Suprema de Justicia) e inclusive cambios en la legislación ordinaria (reformas fiscales).

La frustración con la condición minoritaria ha llevado al gobierno a tener que dirimir conflictos en la Sala Constitucional sobre temas como las mayorías necesarias para la aprobación del presupuesto, la transparencia en la información o las facultades del Ejecutivo para levantar vetos de administraciones anteriores.

apoderan de los intentos de reconstitución y renovación de la identidad partidaria. Esto se vio claramente en la reciente elección del presidente del partido (07 de febrero 2015), donde la victoria de Figueres provocó serias contradicciones con Arias. En un artículo de opinión, el exdiputado Víctor Hugo Víquez, conocido por su acercamiento al arismo, le cuestiona a Figueres sus actuaciones como presidente de esa agrupación política: “[el partido] no le otorgó la licencia para hacer o deshacer a su antojo la credibilidad y legitimidad política que este partido está buscando entre la ciudadanía costarricense”. Víquez (2015).

Tanto las características de la nueva situación política como la estructura del aparato del Estado se han convertido en una limitación importante para la actuación de los nuevos actores políticos.

3. Límites: institucionalización e implantación partidarias

La capacidad de ir más allá de los liderazgos individuales y de funcionar como mecanismos combinadores de demandas en los períodos interelectorales es una insuficiencia crónica de los partidos, agravada hoy por la videopolítica que garantiza éxitos en las elecciones, pero no da herramientas para transformaciones y debates de fondo. Este proceso demostró cómo un candidato, salido del margen de error de las encuestas, puede alcanzar, utilizando las herramientas del mercadeo, la Presidencia de la República para encontrarse luego con que carece de mayorías parlamentarias, cuadros de gobierno y del apoyo de su propio partido en las tareas presidenciales.

4. El populismo se paga

El presidente Solís hizo su campaña presentándose como el hombre común que se enfrentaba a lo establecido; el hombre que solo tenía cuatro trajes, en combate contra las aristocracias políticas del pasado. La confrontación con lo políticamente establecido sirvió como el catalizador para un profundo deseo de cambio, surgido de la misma modernidad, engendrada por las transformaciones del modelo económico, la urbanización creciente y la apertura al mundo. Luis Guillermo Solís comenzó su gobierno en medio de la alegría que provocó una victoria contundente y anunció que iba a cambiar a Costa Rica.

Las expectativas creadas fueron enormes, anunciaba un corte radical con el pasado y cuando llegó al Poder Ejecutivo, a las pocas semanas, frente a los obstáculos políticos, judiciales y burocráticos, tiene que admitir que “una cosa era verla venir y otra bailar con ella”. Esta confesión se encuentra en el origen de los factores que llevan al inicio del desgaste del gobierno.

5. La inexperiencia también

El ministro de la Presidencia costarricense es el equivalente al Primer Ministro en un régimen parlamentario y su misión es manejar las relaciones con el Poder Legislativo, coordinar a los ministros y mantener las relaciones con las organizaciones sociales.

El presidente nombró en esta posición a un obispo luterano, compañero de larga data en sus luchas políticas, pero sin experiencia política y sin conocimiento de la dinámica parlamentaria, que no logró durar el año en el gobierno. Adicionalmente, la mayoría de su gabinete proviene del mundo universitario sin experiencia política ni en el manejo de las burocracias estatales.

El tiempo gastado en el proceso de aprendizaje en la función pública ha sido una de las vallas que ha impedido el ejercicio de una labor de gobierno más consistente y eficaz.

La escasa presencia de proyectos del Ejecutivo en la agenda legislativa, y la alta oposición a propuestas recientes (reforma fiscal) empiezan a configurar una percepción de un gobierno sin norte.

6. Las municipales se aproximan

Por primera vez en las elecciones de 2014 se dio una separación total entre los comicios para los gobiernos locales y el gobierno nacional. Esta separación podría vincularse con la falta de implantación de muchos partidos, pues las dirigencias locales no mostraron interés en una elección nacional en la que no tenían mucho que ganar. En el pasado, las dirigencias locales participaban intensamente en la elección nacional por el efecto arrastre, tanto mediático como financiero, que las nacionales ejercían. Por su parte, los dirigentes nacionales apostaban a la movilización de las dirigencias cantonales con el fin de potenciar el esfuerzo para la elección presidencial y legislativa.

En febrero del 2016 tendrán lugar las primeras elecciones municipales separadas de las nacionales. Esta será la primera ocasión para evaluar el desempeño político del partido de gobierno y para que los partidos lubriquen sus maquinarias con miras a las elecciones del 2018. También, será la oportunidad para valorar el desarrollo político de todas las organizaciones partidarias, tanto tradicionales como emergentes. La segunda mitad del 2015 verá un ascenso de la polarización partidaria y de juicio sobre el desempeño gubernamental, lo que subirá la temperatura del proceso político costarricense.

Para estas elecciones, el PAC y el FA lograrán ir en alianza o coaliciones, esto dependiendo del cantón. Se ha definido que, en el caso de las alianzas, la bandera del candidato será aquella del partido con mejor organización territorial. La coincidencia en ciertos temas, especialmente éticos, y el haber compartido posición en otros escenarios (No al TLC) han marcado esta unión para estos comicios²².

²² Cambronero (2015).

Literatura consultada

- Alfaro Redondo, R., Vargas Cullell, J. y Seligson, M. (2015). "Cultura política en Costa Rica: el declive de largo plazo de las actitudes que favorecen una democracia estable continúan". En: *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas* (111):1-9.
- Araya, J. (20 de mayo, 2015a). "Ciudadanos no perciben "cambio" prometido y crece el desánimo". *Semanario Universidad*. Recuperado de [http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/ciudadanos-no-perciben-cambio-prometido-y-crece-el-desanimo/](http://semanariouniversidad.ucr.cr/pais/ciudadanos-no-perciben-cambio-prometido-y-crece-el-desanim/)
- Araya, J. (20 de mayo, 2015b). "Encuesta del CIEP para UNIVERSIDAD: Pesimismo desdibuja esperanzas de cambio". *Semanario Universidad*. Recuperado de: <http://www.semanariouniversidad.ucr.cr/noticias/pais/14696-encuesta-del-ciep-para-universidad-pesimismo-desdibuja-esperanzas-de-cambio.html>
- Arrieta, E. (2 de junio, 2015). "Albino Vargas: Vamos hacia una lucha similar a la del TLC". *La República*, p.6.
- Cambronero, N. (28 de mayo, 2015). "PAC y Frente Amplio acuerdan unirse para las elecciones municipales". *La Nación*. Recuperado de: http://www.nacion.com/nacional/politica/PAC-Frente-Amplio-elecciones-municipales_0_1486451371.html
- Centro de Investigación y Estudios Políticos (23 de mayo, 2015). "Encuesta de opinión abril 2015: Informe de resultados." Recuperado de: http://ciep.ucr.ac.cr/images/documentos/InformesDeEncuestas/Informe%20completo%20Encuesta%20CIEP_Semanario_Abril%202015.pdf
- Frente Amplio (23 de mayo, 2015). "Frente Amplio y Patria Justa acuerdan impulsar agenda común". Recuperado de: <https://www.facebook.com/606230209484677/photos/a.606237186150646.1073741828.606230209484677/777738625667167/?type=1&theater>
- González, H., Soto, E. y Bermúdez, M. (23 de mayo, 2015). "Luis Guillermo Solís anuncia 16 ministros en un Gabinete con más técnicos que políticos". *El Financiero*. Recuperado de: http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/Luis_Guillermo_Solis-Cambio_de_Gobierno-traspaso_de_poderes_0_499150083.html
- La Redacción (19 de mayo, 2015). "Empleo y economía: principales preocupaciones del país". *La República*. Recuperado de: https://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=533329080
- Sequeira, A. y Mata, E. (20 de mayo, 2015). "Ottón Solís acusa a la DIS de seguir como policía política". *La Nación*. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/politica/Otton-Solis-DIS-policia-politica_0_1474852557.html
- Solís, L.G. (20 de mayo, 2015). "Cuando no se quiere reconocer la verdad." *La Nación*. Recuperado de: http://www.nacion.com/opinion/foros/quiere-reconocer-verdad_0_1472652768.html

- UCCAEP (28 de mayo, 2015). "Índice de Confianza Empresarial acumula más de 3 años de desaceleración". Recuperado de: <http://www.uccaep.or.cr/index.php/noticias/448-indice-de-confianza-empresarial-acumula-mas-de-3-anos-de-desaceleracion.html>
- Vargas Barrantes, A. (28 de mayo, 2015). "El parlamento, el presidente, la calle". Diario Extra. Recuperado de: <http://www.diarioextra.com/Anterior/detalle/258941/el-parlamento,-el-presidente,-la-calle>
- Villanueva, Z. (20 de mayo, 2015). "Fotos de la publicación de Presidencia de la Corte". Recuperado de: <https://www.facebook.com/presidenciadelacorte/photos/pcb.857359740953188/857359530953209/?type=1&theater>
- Villarreal, S. (20 de mayo, 2015). "Legisladora jala rienda al Ejecutivo". Diario Extra. Recuperado de: <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/255104/legisladora-jala-rienda-al-ejecutivo#sthash.SzyeBmGy.dpuf>
- Viquez, V.H. (28 de mayo, 2015). "Víctor Hugo Viquez: Las actuaciones del presidente del PLN". La Nación. Recuperado de: http://www.nacion.com/opinion/foros/Victor-Hugo-Viquez-actuaciones-PLN_0_1489051096.html

La reforma política que Costa Rica necesita: La propuesta de Poder Ciudadano ¡Ya!

Abril Gordienko López *

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 22 de mayo de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de junio de 2015.

Resumen: El régimen político en Costa Rica está en franca crisis y en el centro de ello está el Parlamento, cuya credibilidad está muy erosionada. Poder Ciudadano ¡Ya! considera que la primera y más urgente de las reformas por acometer es modificar cómo elegimos a nuestros diputados. Proponemos un sistema que conserve la proporcionalidad (que los votos se traduzcan en un número proporcional de escaños) pero que ofrezca representatividad (que el elector conozca a su representante, que su voto cuente como expresión de su preferencia y que haya rendición de cuentas). Después de mucho estudio y reflexión, proponemos la adopción del Sistema Mixto Proporcional (SMP), modelado sobre el sistema en vigor en Alemania desde 1949 y en Nueva Zelanda desde 1994.

Palabras clave: Sistema de elección de diputados / Sistema proporcional / Circunscripciones electorales / Sistema de lista / Voto preferente / Crisis política / Reforma electoral / Costa Rica.

Abstract: The political regime in Costa Rica is clearly in crisis and the Congress is at its core. The credibility of Congress is highly eroded. Citizen Power Now! believes that the first and most urgent reform to be addressed is to reform how we elect our Congress members. We propose a system that maintains the proportion (the number of votes have to be proportional to the number of seats obtained in Congress) but also that offers representativeness (the elector knows the candidate, his/her vote is an expression of his/her preference and there needs to be accountability). After a long and thorough study and reflection, we propose the adoption of a Proportional Mixed System (SMP), following the model currently in effect in Germany, which has been in place there since 1949 and in New Zealand since 1994.

Key Words: System of election of Congress members / Proportion system / Electoral circumscriptions / List system / Preferential vote / Political crisis / Electoral reform / Costa Rica.

* Costarricense, abogada, correo agl.cr.ca@gmail.com. La autora es Licenciada en Derecho, profesora asociada de la Cátedra de Teoría del Estado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica y columnista de opinión.

I. Hacia un sistema mixto proporcional

1. Antecedentes

Las sociedades, por naturaleza, son cambiantes. Aun en las democracias más representativas, la legitimidad y eficacia de su marco jurídico y político puede disminuir a largo plazo en la medida en que la sociedad evoluciona y surgen nuevos intereses, necesidades y prioridades. La Costa Rica de 2015 no es la misma que en 1949 concibió la Constitución Política vigente; si bien en muchos aspectos esa ley fundamental conserva vigencia, hoy la realidad desborda la letra y el espíritu detrás de algunas de sus normas, especialmente en el modelo de elección y en las reglas de funcionamiento de la Asamblea Legislativa, que es el eje de la democracia. En una democracia, todas las decisiones fundamentales y estratégicas para el desarrollo del país, nacen en o pasan por la Asamblea Legislativa. En nuestro país, esta institución ya no es representativa de la diversidad de la ciudadanía costarricense y desde hace años perdió la capacidad deliberativa y de resolución de los desafíos que requiere la Costa Rica del siglo XXI, como son, entre otros, la creciente inequidad social, el retraso en infraestructura, el endémico déficit fiscal, el entramamiento generalizado de nuestras instituciones y el rampante descontento ciudadano que incluye un preocupante desapego de la democracia y de las instituciones que le son propias.

A principios de 2012, preocupados por este escenario, un grupo de ciudadanos costarricenses nos unimos para estudiar a fondo las causas de la situación supra descrita y buscar una posible solución. Nos propusimos hacerle al país un aporte sustantivo, que fuera mucho más allá que solo formar parte del coro de quejas y protestas. Leonardo Morales Castro, Gonzalo Madrigal Rojas, Patricia Odio Yglesias, Mauricio Grijalva Odio, Lilmarie Apéstegui Fábregas y la suscribiente, Abril Gordienko López, empezamos una seria investigación que desembocó en una propuesta concreta de reforma a nuestro sistema político.

Partimos de la hipótesis de que el Primer Poder de la República está en crisis severa y, por tratarse de la columna vertebral de un sistema democrático, requiere un urgente rediseño. Veamos algunos datos que confirman esa necesidad: si sometemos nuestro parlamento a examen con los parámetros recomendados por estudios internacionales serios sobre materia parlamentaria, ratificamos que está en deuda. Según el Informe Parlamentario Mundial 2012, elaborado por la Unión Interparlamentaria y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en los parámetros financieros como el presupuesto del parlamento *per cápita* y el porcentaje que representa sobre el presupuesto total del Estado (entre países con población de 1-5 millones), el Congreso costarricense es de los más costosos; mientras el costo promedio del parlamento por habitante en el mundo es de \$5.77 PPA (paridad de poder adquisitivo), el costo del parlamento costarricense por habitante es de PPA \$13.7 y mientras el promedio mundial del porcentaje del presupuesto nacional asignado al parlamento es de 0.49%, el parlamento costarricense representa el 0.53% del presupuesto del Estado.

En cuanto a número de empleados, el mismo Informe Parlamentario Mundial 2012 muestra que mientras el promedio mundial de miembros de personal parlamentario es de 3.76 por cada diputado y el de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

(OCDE) es de 4.78 funcionarios por parlamentario, Costa Rica emplea la escandalosa cantidad de 12 por cada diputado, lo cual no está aportando a la eficiencia ni a la representatividad y, en cambio, eleva los costos de funcionamiento. El rubro más desproporcionado dentro de la planilla es el de los asesores parlamentarios: en promedio 6 asesores por legislador. Visto desde otro ángulo, los costarricenses votamos por 57, pero en realidad son 399 las personas que intervienen en el estudio y elaboración de las leyes que nos rigen; con el agravante de que no sólo los electores no escogemos a esas personas, sino que estas son nombradas con criterios absolutamente arbitrarios y discrecionales de los legisladores. Es decir, a pesar de que nos cuesta muy cara, nuestra Asamblea no ofrece la eficiencia ni la representatividad necesarias.

Más allá de lo enunciado hasta aquí, es el grado de representatividad o la ausencia de esta el factor crucial para determinar si un congreso está en las óptimas condiciones para cumplir el rol que le corresponde dentro de un sistema democrático. La representatividad se puede analizar desde varios ángulos, como puede ser el número de representantes, los mecanismos de rendición de cuentas de que dispone, sus reglas de funcionamiento, las reglas del financiamiento electoral y, sobre todo, el sistema mediante el cual se elige a los representantes. Según el estudio elaborado por Emmanuelle Auriol, y Robert J. GARY-BOBO, On the Optimal Number of Representatives (Sobre el número óptimo de representantes) con patrocinio de las Universidades de Toulouse, Pontoise y Chicago, en cuanto al número de representantes frente a las variables de población total, densidad poblacional y nivel de desarrollo del país, nuestro congreso es muy pequeño. Efectivamente, hoy somos aproximadamente cinco veces más los costarricenses que los que éramos en 1961, cuando se fijó en 57 el número de legisladores. Un congreso con muy pocos representantes ve afectada, sin duda, la buena representatividad del cuerpo legislativo.

En un análisis comparativo que hicimos de los tamaños de los congresos de países de población semejante o menor a la de Costa Rica (ver tabla 1), vemos que nuestro país tiene uno de los congresos más pequeños, lo que naturalmente produce que tengamos un muy alto promedio de habitantes por diputado. Nuevamente, el factor numérico sumado al mecanismo de elección por listas cerradas (tema que analizaremos *infra*), confirma el déficit de representatividad de nuestra Asamblea Legislativa.

Tabla 1

Conformación de congresos de países con población similar a la de Costa Rica año 2012

País	Tipo de Congreso	Forma de Elección	Número de Miembros	Habitantes por diputado	Población total
Bosnia Herzegovina	Bicameral		42/15	90 262	3 791 000
Costa Rica	Unicameral	Lista cerrada	57	82 684	4 713 000
Singapur	Unicameral		99	55 242	5 469 000
Nueva Zelanda	Unicameral	Proporcional mixto	120	37 825	4 539 000
Uruguay	Bicameral		99/30	34 384	3 404 000
Líbano	Unicameral	Lista cerrada	128	32 063	4 104 000
Irlanda	Bicameral		166/60	27 765	4 609 000
Armenia	Unicameral	Mixto	131	22 901	3 000 000
Lituania	Unicameral	Lista cerrada	141	20 759	2 927 000
Albania	Unicameral	Lista cerrada	140	20 679	2 895 000

Nota: Elaboración de Poder Ciudadano ¡Ya! con datos tomados de Wikipedia.

El sistema costarricense de elección de diputados mediante listas cerradas partidarias genera proporcionalidad, pero no representatividad ni rendición de cuentas. Los costarricenses no conocemos a nuestros representantes. Según una encuesta sobre la labor del Congreso, realizada en agosto de 2012 por la firma Unimer para el periódico La Nación, 7 de cada 10 costarricenses no conoce a los diputados ni puede decir el nombre de alguno de ellos. En esa misma investigación, 47% de los encuestados calificó como mala o muy mala la labor de la Asamblea Legislativa, porcentaje que se mantuvo en una encuesta similar de septiembre de 2013, también publicada por La Nación.

Pero, no solo no conocemos a nuestros representantes, sino que tampoco hay mecanismos eficientes de rendición de cuentas, ni hay registro de las votaciones de los diputados. Un reciente estudio del Centro de Investigaciones y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica para el Semanario Universidad demuestra que al menos 56% de los ciudadanos cree que se debe conocer cómo votan los diputados.

Además, existe en la ciudadanía la percepción de que la calidad de nuestros representantes se ha deteriorado muchísimo a lo largo de al menos los últimos 18 años. Según el Latinobarómetro, en 1996 el 80,3% de los costarricenses consideraba la democracia como la mejor forma de gobierno, sólo un 6,8% aceptaría un gobierno autoritario en algunas circunstancias, y sólo un 8% dijo que le da igual un régimen democrático o uno no democrático; en cambio, en 2013 la adhesión a la democracia bajó a un preocupante 53% y la tolerancia de un gobierno autoritario en ciertas circunstancias subió a un 16,9%, mientras un 20,8% dijo que le daba lo mismo cualquier

régimen. Peor aún, sólo 24,9% dijo estar entre “más bien satisfecho” y “muy satisfecho” con el funcionamiento de la democracia.

Por otra parte, como lo han demostrado los recientes informes del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, hay “un notable aumento de la insatisfacción ciudadana con la democracia, sus instituciones y la gestión de gobierno...” (Informe n.º 20, p. 234). Este informe cita también la deficiente interacción entre los partidos políticos, la fragilidad de sus estructuras internas y el debilitamiento del vínculo que sostienen con la sociedad, como factores que están contribuyendo enormemente al deterioro de la representación política.

Quienes conformamos Poder Ciudadano ¡Ya! estamos convencidos de que en nuestro sistema político hay otros tres factores que inciden de forma directa y negativa sobre la representatividad: a) las reglas de funcionamiento de la Asamblea Legislativa (reglamento legislativo), b) el sistema de financiamiento de las campañas políticas, y c) el modelo mediante el cual elegimos a los diputados.

Cada uno de estos temas es complejo y requiere de un estudio serio para poder ofrecer propuestas de reforma. Poder Ciudadano ¡Ya! se ha abocado a analizar el último de los tres y a él se limita por ahora nuestra propuesta. En la corriente legislativa hay varios proyectos de reforma al reglamento interno de la Asamblea, presentados por los distintos partidos a lo largo de varios años; por lo que no se requiere una propuesta más, sino la voluntad política de los mismos diputados para aprobar una reforma de consenso que mejore, entre otras cosas, los tiempos legislativos y neutralice las posibilidades de que un solo diputado obstruya o incluso paralice el avance de un proyecto. En cuanto al financiamiento electoral, consideramos que el estudio “Financiamiento de los partidos políticos en América Latina” realizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, coordinado por Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto, y la propuesta de ley para reformar el sistema actual de financiamiento a las campañas políticas, presentada en 2013 por el Tribunal Supremo de Elecciones, ofrecen una excelente base para la discusión y la cristalización de una normativa moderna.

Vamos, pues, al tema del modelo de elección. La escogencia de un sistema electoral es una decisión trascendental para cualquier democracia y una vez instaurado, tiende a permanecer invariable por muchísimo tiempo debido a los intereses que lo rodean y que a su vez se alimentan de él. A pesar del peso que tiene tal decisión en la vida institucional y política de un país, pocos son los casos en que un modelo electoral se ha seleccionado de forma consciente, serena y deliberada, como fruto de un diseño cuidadoso que responda a las particulares condiciones sociopolíticas de la nación.

Uno de esos pocos casos es el de Nueva Zelanda, país con una población semejante en número a la de Costa Rica que, a partir de 1994, reformó el mecanismo de elección de diputados después de profundas investigaciones, debates y consultas públicas. A través del informe elaborado por una comisión de muy alto nivel, los neozelandeses valoraron los modelos electorales que predominan en el mundo y, en un proceso de extenso debate nacional y la realización de dos referendos de consulta ciudadana, optaron por pasar de un modelo mayoritario a un sistema electoral mixto basado en el modelo alemán.

El sistema mixto reúne las virtudes de los otros dos grandes modelos que predominan en el mundo: ofrece *proporcionalidad* (el número de votos recibidos por un partido se convierte en un número proporcional de escaños), tan importante para preservar las minorías, y *representatividad* (que se puede resumir en acercamiento entre votante y legislador). En él, cada persona emite 2 votos: uno directo para escoger el representante de su distrito electoral, y el segundo para asignar los escaños restantes entre candidatos propuestos por listas partidarias nacionales.

Si este método de elección se complementa con algunas reformas de funcionamiento que incluyan la posibilidad de reelección para aquellos que resulten buenos diputados y la creación de un registro público nominal de votación de cada legislador; sin duda se generaría una nueva cultura política de participación ciudadana, de rendición de cuentas y de responsabilidad partidaria. Los partidos se verán obligados a postular mejores candidatos, y el país se beneficiará de la experiencia adquirida por los buenos diputados, al tener la opción de reelegirlos inmediatamente y por varios periodos sucesivos.

El caso neozelandés, y más recientemente los de Chile y El Salvador son ejemplos actuales de que es posible cambiar el sistema de voto de forma planificada. Eso es precisamente lo que pretende Poder Ciudadano ¡Ya!: promover la reforma del sistema de elección de diputados en Costa Rica, por uno que hemos llamado SISTEMA MIXTO PROPORCIONAL, muy semejante al alemán y al neozelandés. Después de más de un año de estudio y de investigación, que incluyó la consulta con expertos nacionales, el análisis de la doctrina mundial especializada y del Derecho Comparado, y la realización de simulaciones de la aplicación del modelo sobre las últimas 4 elecciones en Costa Rica, hemos elaborado una propuesta concreta de sistema mixto, con matices que lo hacen viable para nuestro país.

Poder Ciudadano ¡Ya! considera que la reforma al modelo de elección de diputados debe ofrecer, al menos, los siguientes elementos:

1. Asegurar un parlamento representativo y proporcional.
2. Promover la cultura y la participación ciudadana en el proceso electoral y en el control político.
3. Fomentar la percepción de legitimidad del Poder Legislativo.
4. Coadyuvar a la estabilidad y eficacia del Gobierno.
5. Promover la rendición de cuentas por parte del Parlamento.

II. Las Propuestas

1. Reforma al sistema de elección de diputados. Reforma al artículo 106 de la Constitución Política. Composición de la Asamblea

El Parlamento se elegiría mediante votación en dos papeletas: una por distrito electoral y una por lista nacional.

a. Papeleta #1: Un primer voto para escoger directamente un representante por distrito electoral.

- Este voto aporta el factor REPRESENTATIVIDAD: cada votante elige un diputado investido de un mandato directo.
- Creación de distritos electorales: hemos definido 42 distritos electorales respetando las fronteras provinciales.
- Se calcula el promedio de electores por distrito electoral (PED). Con base en el número de electores de 2014 (3 065 667), el PED en cada distrito tendrá en promedio 72 992 electores (3 065 667/42).
- Al no ser posible que cada distrito electoral tenga exactamente esa cantidad se define una banda superior y una banda inferior: 30% del PED, que para el año 2014 habrían sido 94 890 electores en el límite superior de la banda y 51 094 electores en el inferior.
- Los distritos electorales serán uninominales; es decir, elegirán un solo diputado en cada uno. Por lo tanto, con esta papeleta se eligen 42 diputados por mandato directo de los electores de su circunscripción.
- La elección en los 42 distritos electorales será por mayoría simple.
- En caso de que un diputado deje su escaño por incapacidad permanente, muerte o revocatoria de mandato, si fue electo mediante la lista nacional, lo sustituirá el siguiente en la lista. Si es un diputado electo por mandato en su distrito electoral, se convocará a una nueva elección para nombrar a su sucesor.

b. Papeleta #2: Un segundo voto para elegir la Lista Nacional del partido de su preferencia.

- Este voto aportará el factor PROPORCIONALIDAD: ofrece una excelente correspondencia entre votos emitidos y escaños obtenidos.

- La Lista Nacional es de 84 diputados; es propuesta por los partidos políticos y es cerrada.
- Solamente los partidos que obtengan más del 3% de los votos válidos eligen diputados por lista nacional.
- Con base en los votos válidos recibidos se calcula un cociente nacional único (CNU) sobre el que se asignarán los escaños mediante el mecanismo de “Entero y Fracción”.
- El CNU se ajusta por un coeficiente, que se calcula dividiendo el número de votos válidos recibidos por los partidos que superen el umbral del 3% entre el número total de votos válidos emitidos. De lo contrario, la asignación por entero y fracción es imposible.
- Los diputados serán electos de manera proporcional entre los partidos inscritos a nivel nacional que hayan superado un umbral del 3%.
- Los partidos políticos podrán integrar a voluntad, dentro de la lista nacional, a los candidatos de los distritos electorales; si los colocaran en un “lugar seguro” y no resultaran electos en su distrito, podrían ser electos como parte de la Lista Nacional.

2. El tamaño del congreso. Reforma al artículo 106 de la Constitución Política

a. El número de diputados

Se proponen 84 diputados. Un parlamento de 57 diputados hace imposible restablecer la proporcionalidad. De acuerdo con los criterios técnicos¹ usados por la citada investigación de Auriol y Gary-Bobo, el parlamento costarricense es desproporcionadamente pequeño. Aún con 84 diputados, sería pequeño, pero lo proponemos así teniendo en cuenta el adverso clima político actual con respecto al tema del aumento del número de congresistas.

b. El “Overhang” o mandato excedente

Si un partido eligiera más diputados por distrito electoral de los que tiene derecho por lista nacional, el tamaño del congreso se ampliaría temporalmente (durante el lapso correspondiente a ese mandato) en unos cuantos diputados más, para absorber la diferencia. Igualmente, si un partido no lograra el 3% en la votación por lista nacional, pero eligiera diputados por distrito electoral, entonces el tamaño del Congreso se ampliaría en ese período para garantizar los asientos ganados por mandato directo.

¹ Algunos de estos parámetros son población total, densidad poblacional y nivel de desarrollo del país. AURIOL, Emmanuelle y GARY-BOBO, Robert J., *On the Optimal Number of Representatives*. Estudio realizado en colaboración entre los profesores Auriol y Gary-Bobo de las Universidades de Toulouse y de Cergy-Pontoise respectivamente, con el auspicio de la Northwestern University, Illinois, EUA. <http://neeo.univ-tlse1.fr/1586/1/representatives.pdf>

3. La paridad de género

Para promover y respetar el balance de la participación del género femenino que exige nuestra legislación, los partidos políticos y las agrupaciones que postulan candidatos deberán proponer, en sus procesos internos para elegir a los candidatos a diputados por distrito electoral, listas paritarias tanto vertical como horizontalmente, de hombres y mujeres.

Igualmente, en las listas nacionales, los partidos deberán proponer listas paritarias. Comprendemos que en un sistema mixto no se puede garantizar la paridad completa, pero también es cierto que el modelo actual, a pesar de las disposiciones del Código Electoral, no la ha logrado tampoco. El tema de la paridad real de género es una tarea pendiente de nuestra sociedad que requiere un abordaje integral, más allá de las acciones afirmativas contempladas en la ley.

4. Modificaciones al funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Reformar artículos 107, 110 y 117 de la Constitución Política

Hay algunos aspectos del funcionamiento de la Asamblea que deben ser reformados, como complemento de la reforma al modelo de elección de diputados, para que esta tenga mejores resultados. Los detallamos a continuación:

- **Reelección sucesiva.** Reforma al artículo 107 de la Constitución Política para permitir la reelección sucesiva de los diputados, y capitalizar la experiencia. Sin embargo, no estamos de acuerdo en que tal reelección sea ilimitada. Proponemos como máximo el ejercicio de 3 períodos en total.
- **Retiro de credenciales** por parte del TSE en casos calificados. El legislador debe establecer claramente el mecanismo y las causales tanto de retiro de credenciales, como de levantamiento inmediato de la inmunidad. Estamos abiertos al debate sobre la revocatoria de mandato mediante plebiscito para los diputados electos por distrito electoral.
- **Registro público obligatorio de votaciones.** Reforma al artículo 110 de la Constitución Política. Establecer el registro público obligatorio de votación de cada diputado en cada proyecto de ley o en cada decisión emanada del Congreso.
- **Quórum.** Reforma al artículo 117 de la Constitución Política. Reducir -o eliminar- el quórum para sesionar (no para votar) mediante reforma al artículo 117 constitucional.

III. Conclusión

Tenemos la firme convicción de que la migración a un SISTEMA MIXTO PROPORCIONAL de elección de diputados traería muchos beneficios a nuestra democracia. Entre sus bondades nos interesa destacar las siguientes:

1. Generará verdadera representatividad, pues promoverá una cercanía elector-representante que hoy en día no existe. Asimismo, generará lealtad de los eventuales diputados para con sus electores, la cual es nula en este momento. En síntesis, convertirá al elector en protagonista del proceso electoral.
2. Conservará la proporcionalidad.
3. Fomentará la transparencia y la eficiencia en la labor legislativa.
4. Otorgará a los electores mayor potestad de control sobre sus representantes y fomenta una cultura política ciudadana más participativa y vigilante.
5. Promoverá una actitud más responsable por parte de los partidos a la hora de escoger a los candidatos que postulan.
6. Equilibrará el inconveniente de que hay cantones que usualmente están sobrerrepresentados, otros subrepresentados y algunos nunca han tenido un representante en el Congreso. Este problema ha sido expuesto y claramente fundamentado en el XVI Informe del Estado de la Nación correspondiente al año 2010.
7. Es funcional en un sistema político presidencialista, tanto como en uno parlamentarista. Aunque Poder Ciudadano ¡Ya! no tiene dentro de sus metas ahondar en ese tema, hacemos notar que una ventaja de la adopción del sistema mixto proporcional que proponemos es que facilita el tránsito eventual a la instauración de un sistema parlamentario, que es precisamente el sistema en ejercicio en Alemania y Nueva Zelanda.

Los cambios sugeridos en este documento, complementados con los que requiere el reglamento de la Asamblea y el mecanismo de financiamiento de las campañas electorales, deberían desembocar en un saneamiento de la clase política, en una verdadera representatividad a favor del electorado y permitiría que mejore paulatinamente la calidad de nuestros representantes a la Asamblea Legislativa.

Estamos conscientes de que esta propuesta puede ser mejorada, pero constituye ya un aporte muy serio, profundo y bien fundamentado.

Para conocer más a fondo quiénes componemos el grupo Poder Ciudadano ¡Ya!, así como los fundamentos de nuestra posición y detalles de nuestra propuesta, se puede visitar la página www.poderciudadanocr.org

Literatura consultada

1. Libros

PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN (2001-2014). *Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (Costa Rica)*. San José, C. R.: PEN.

SARTORI, G. (2008). *Ingeniería Constitucional Comparada, Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.

URCUYO, C. (2003). *Reforma Política y Gobernabilidad*. San José, C.R.: Editorial Juricentro.

2. Reuniones, conferencias, congresos

Conferencia Inaugural de la Cátedra de Derecho Constitucional I y II (abril, 2013). “Reforma política. ¿Última oportunidad?, Dr. Constantino Urcuyo Fournier, Auditorio Alberto Brenes Córdoba, Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica.

Foro “Sistema Electoral Alemán, características, límites y desafíos” (setiembre, 2013). Instituto de Formación y Estudios en Democracia, Fundación Konrad Adenauer-Stiftung y Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de Costa Rica, Auditorio Francisco Sáenz Meza, Tribunal Supremo de Elecciones, Costa Rica.

Taller de Consulta “Elecciones y Partidos Políticos” (junio, 2014). Programa Estado de la Nación, Capítulo Fortalecimiento de la Democracia, Edificio Franklin Chang Días, CONARE.

Seminario Regional “Procesos de Reformas Políticas en Centroamérica” (mayo, 2015). Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, Sede del IIDH/CAPEL, San José, Costa Rica.

3. Sitios web

ACE Project. *Red de Conocimientos Electorales*. Recuperado de: <http://aceproject.org/>

AURIOL, E. y GARY BOBO, R.J. *On the Optimal Number of Representatives*. Estudio realizado en colaboración entre los profesores Aurios y Gary-Bobo de las Universidades de Toulouse y de Cergy-Pontoise respectivamente, con el auspicio de la Northwestern University, Illinois, EUA. Recuperado de: <http://publications.ut-capitole.fr/15124/1/representatives.pdf>

CALVO, E. y ESCOLAR, M. (2003). *La Implementación de Sistemas Electorales Mixtos en Legislaturas de Magnitud Fija: Teorías y Soluciones*. Versión aprobada para publicación en *Política y Gobierno*, CIDE. Recuperado de: <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/calvo/articulo%20mixto%20politica%20y%20gobierno-cide.pdf>

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS POLÍTICOS, UNIVERSIDAD DE COSTA RICA (12 de marzo, 2015). Encuesta realizada para Semanario Universidad. Recuperado de: <http://www.ojoalvoto.com/articulos/mayoria-ticos-considera-diputados-deberian-hacer-sus-votos-publicos-0>

- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2013). *Latinobarómetro*. Recuperado de: <http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp#G1>
- DALLA VÍA, A.R. (2011). *Los Sistemas Electorales*. Boletín Mexicano de derecho Comparado, UNAM. Recuperado de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/123/inf/inf27.htm>
- GERMAN LAW ARCHIVE. *Introduction to the German Federal Election System*. Recuperado de: <http://www.iuscomp.org/gla/literature/introbwg.htm>
- HAMILTON, A., MADISON, J. *El Federalista*. Recuperado de: <http://libertad.org/wp-content/uploads/2013/04/El-Federalista.pdf>
- KONRAD ADENAUER-STIFTUNG y POLILAT (2014). Índice de desarrollo democrático de América Latina, Informe regional. Recuperado de: <http://www.idd-lat.org/2014/>
- KRENNERICH, M. *The Original Mixed Member Proportional System*. Recuperado de: <http://www.idea.int/esd/upload/germany.pdf>
- MARTÍNEZ ROSÓN, M.D.M. (2010). *Ambición política y lealtad. Influencia sobre el comportamiento político*. (Análisis de la influencia del contexto político y de la carrera política en el comportamiento de los legisladores a partir de la base de datos Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca de tres países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador y Honduras. Recuperado de: [http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVIII_N2_2011/02_MartinezRoson\(231-264\).pdf](http://www.politicaygobierno.cide.edu/num_anteriores/Vol_XVIII_N2_2011/02_MartinezRoson(231-264).pdf)
- MATA, E. (1 de agosto, 2012), "Para 7 de cada 10 ticos los diputados son unos perfectos desconocidos". La Nación. Recuperado de: http://www.nacion.com/archivo/ticos-diputados-perfectos-desconocidos_0_1284271834.html
- MOLINELLI, G., JONES, M. y SAIEGH, S. (1998). *Sistemas electorales: hacia una mejora en la representación política*. Fundación Gobierno y Sociedad. Recuperado de: <http://faculty.udes.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt9.pdf>
- MURILLO, A. (26 setiembre, 2013). "Menos ticos dicen conocer lo que hacen los diputados". La Nación. Recuperado de: http://www.nacion.com/nacional/politica/ticos-dicen-conocer-hacen-diputados_0_1368463200.html
- NAVARRO, J.E. *La Modernización parlamentaria en América Latina*. Recuperado de: www.reflexiondemocratica.org.pe) <http://www.transparencialegislativa.org/publicaciones/La%20modernizacion%20parlamentaria%20en%20America%20Latina.pdf>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) y UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (UIP) (2012). *Informe Parlamentario Mundial*. Recuperado de: <http://www.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS. *Recopilación de varios ensayos sobre el abstencionismo electoral*. Recuperado de: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Cuaderno%2049/IV-Tema4.pdf

Report of the Royal Commission on the Electoral System. *Towards a better Democracy*. 1986. Recuperado de: <http://www.elections.org.nz/voting-system/mmp-voting-system/report-royal-commission-electoral-system-1986>

RIERA, P. (abril, 2009). "Non bis in idem, el voto escindido en sistemas electorales mixtos, los casos de Nueva Zelanda en 1999 y 2002". En: *Revista Española de Ciencia Política*, (20):97-123. Recuperado de: http://www.academia.edu/1574442/Non_bis_in_idem_voto_escindido_en_sistemas_electorales_mixtos_Los_casos_de_Nueva_Zelanda_en_1999_y_2002

WIKIPEDIA. The free encyclopedia. *Lista de congresos por país*. Recuperado de: http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_legislatures_by_country

4. Proyectos de ley tomados de la Asamblea Legislativa

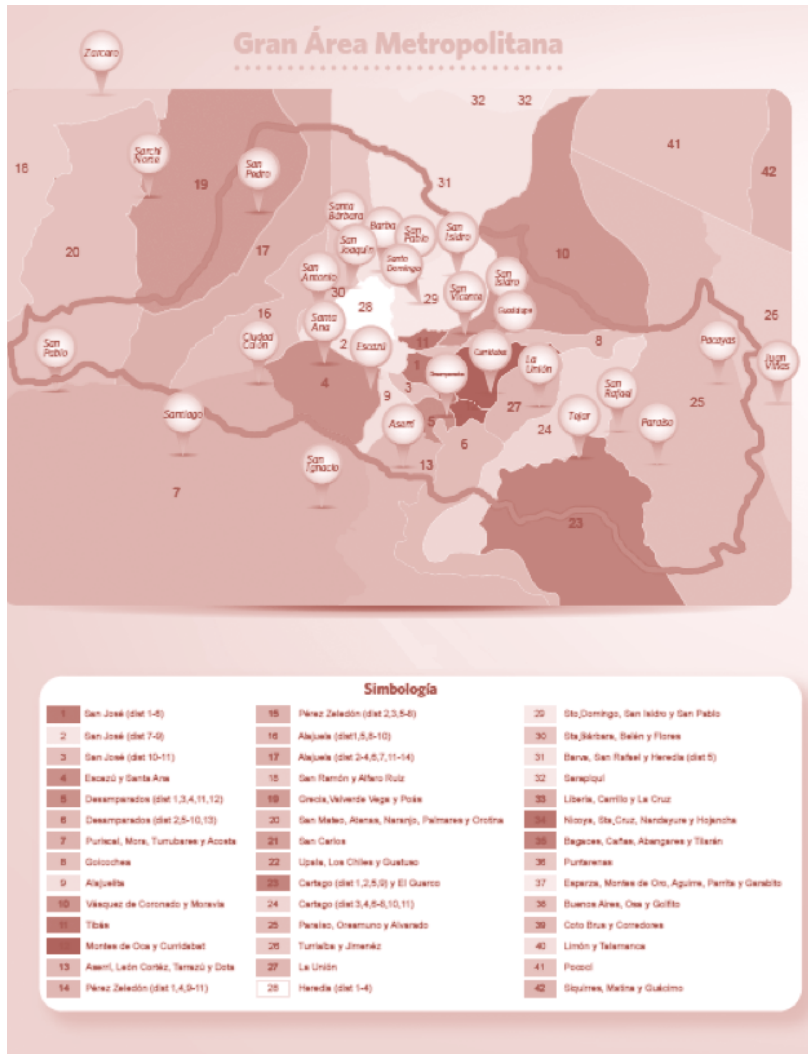
ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, Proyecto de ley de reforma de los artículos 106, 107, 108, 113 y 117 de la Constitución Política, Expediente n.º 18 331.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, Proyecto de ley de reforma a los artículos 107, 117, 121, 123, 124, 129, 139, 140, 146 Y 195 de la Constitución Política, expediente n.º 18 098.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, Proyecto de ley de modificación del Código Electoral, ley n.º 8765, para la inclusión del voto preferente, expediente n.º 18 233

Anexos





1. Mapa de distribución de los distritos electorales diseñados para la propuesta de Sistema Mixto Proporcional de Poder Ciudadano ¡Ya!

2. Tablas con los parámetros y resultados generales para la simulación de aplicación del modelo de Sistema Mixto Proporcional, para las elecciones 2002, 2006, 2010 y 2014, así como los gráficos comparativos de resultados de dichas elecciones de 2002, 2006, 2010 y 2014, con los resultados reales, con aplicación del modelo propuesto por el proyecto de Ley N.º 18331 y por el modelo de Sistema Mixto Proporcional que propone Poder Ciudadano ¡Ya!

Costa Rica: Juntas, electorado, votos recibidos, nulos y en blanco, para diputaciones a la Asamblea Legislativa, por provincia, elecciones 2 de febrero de 2014.					
Provincia	Juntas	Electorado	Votos recibidos	Votos válidos	Votos nulos y en blanco
San José	2 104	1 063 061	745 650	731 621	14 029
Alajuela	1 259	577 493	407 768	399 153	8 615
Cartago	743	359 985	264 514	257 838	6 676
Heredia	602	306 901	223 919	220 255	3 664
Guanacaste	542	221 688	140 117	135 990	4 127
Puntarenas	692	287 254	167 511	162 086	5 425
Limón	512	249 285	146 676	141 358	5 318
Total	6 454	3 065 667	2 096 155	2 048 301	47 854

Criterios generales	
Cantidad de distritos electorales	42
Electorado de los distritos electorales promedio	72 992
Rango para los límites de la distribución electoral	30%
Límite de población electoral superior	94 890
Límite de población electoral inferior	51 094
Umbral de votos válidos para elegir diputados en la lista nacional	3%
42 distritos electorales eligen cada uno un diputado	42
Total nominal de diputados a la Asamblea Legislativa	84
Cociente Nacional Único	24 385
Factor de ajuste de Cociente Nacional Único	92,36%

Cálculo nacional para diputaciones a la Asamblea Legislativa, elecciones 2 de febrero de 2014					
Partido político	Votos válidos	Diputados por distrito electoral	Diputados por lista nacional	Diputados extra u <i>overhang</i>	Total de diputados
Accesibilidad sin Exclusión	83 058	0	4	0	4
Acción Ciudadana	480 985	18	21	0	21
Alianza Patriótica	4 853	0	0	0	0
Avance Nacional	20 286	0	0	0	0
De los Trabajadores	13 298	0	0	0	0
Frente Amplio	269 035	0	12	0	12
Integración Nacional	11 502	0	0	0	0
Liberación Nacional	524 764	22	23	0	23
Movimiento Libertario	162 333	0	7	0	7
Nueva Generación	25 026	0	0	0	0
Patria, Igualdad y Democracia	2 588	0	0	0	0
Patria Nueva	42 471	0	0	0	0
Renovación Costarricense	82 542	0	4	0	4
Restauración Nacional	84 210	0	4	0	4
Unidad Social Cristiana	204 983	2	9	0	9
De los Transportistas	5 639	42	0	0	0
Alianza Demócrata Cristiana	23 886	0	0	0	0
Verde	2 148	0	0	0	0
Nuevo Partido Socialista	277	0	0	0	0
Viva Puntarenas	4 417	0	0	0	0
Total	2 048 301	42	84	0	84



Parámetros y resultados generales para la simulación de aplicación del modelo de Sistema Mixto Proporcional, para las elecciones del 7 de febrero de 2010

Resultados de las votaciones para diputados de las elecciones del 2 de febrero de 2014.

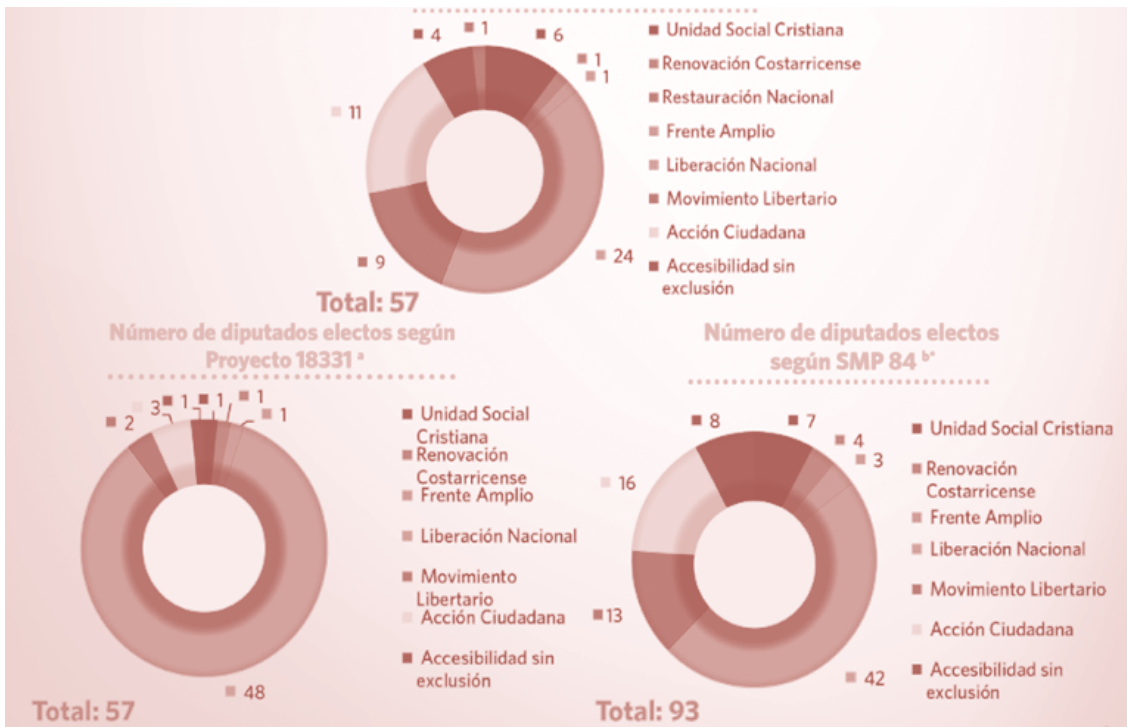
Datos generales para las diputaciones a la Asamblea Legislativa por provincial 2010						
Provincia	Juntas	Electorado	Votos recibidos	Votos válidos	Votos nulos	Votos en blanco
San José	2 232	1 008 177	704 257	690 336	8 637	5 284
Alajuela	1 252	524 215	374 912	365 548	5 412	3 952
Cartago	746	328 782	243 682	237 267	3 +60	2 455
Heredia	604	278 544	203 697	199 698	2 499	1 533
Guanacaste	550	199 237	131 931	126 828	3 162	1 941
Puntarenas	702	259 408	154 529	148 527	3 371	2 631
Limón	531	224 128	137 700	131 621	3 798	2 21
Total	6 617	2 822 491	1 950 708	1 899 825	30 806	20 077

Criterios generales de aplicación del SMP	
Cantidad de distritos electorales	42
Electorado de los distritos electorales promedio	67 202
Rango para los límites de la distribución electoral	30%
Límite de población electoral superior	87 363
Límite de población electoral inferior	47 042
Umbral de votos válidos para elegir diputados en la lista nacional	3%
42 distritos electorales eligen cada uno un diputado	42
Total nominal de diputados a la Asamblea Legislativa	84
Cociente Nacional Único	22 617
Factor de ajuste de Cociente Nacional Único	94,07%

Cálculo nacional de diputados según SMP					
Partido político	Votos válidos	Diputados por distrito electoral	Diputados por lista nacional	Diputados extra u <i>overhang</i>	Total de diputados
Unidad Social Cristiana	155 047	-	7	-	7
Integración Nacional	14 643	-	-	-	
Alianza Patriótica	28 349	-	-	-	
Renovación Costarricense	73 150	-	4	-	4
Frente Amplio	68 987	-	3	-	3
Liberación Nacional	708 043	42	33	9	42
Movimiento Libertario	275 518	-	13	-	13
Acción Ciudadana	334 636	-	16	-	16
Accesibilidad sin Exclusión	171 858	-	8	-	8
Restauración Nacional	29 530	-	-	-	-
Alianza Mayor	2 724	-	-	-	-
Fuerza Familiar Alajuelense	1 609	-	-	-	-
Restauración Alajuelense	7 298	-	-	-	-
Verde Ecologista	2 901	-	-	-	-
Unión Agrícola Cartaginés	11 862	-	-	-	-
Transparencia Cartaginés	4 590	-	-	-	-
Restauración Herediana	7 953	-	-	-	-
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	1 127	-	-	-	-
Total	1 899 825	42	84	9	93

Diputados electos por partido político según modelo aplicado, 2010

Diputados electos según datos TSE



Parámetros y resultados generales para la simulación de aplicación del modelo de Sistema Mixto Proporcional, para las elecciones del 6 de febrero de 2006

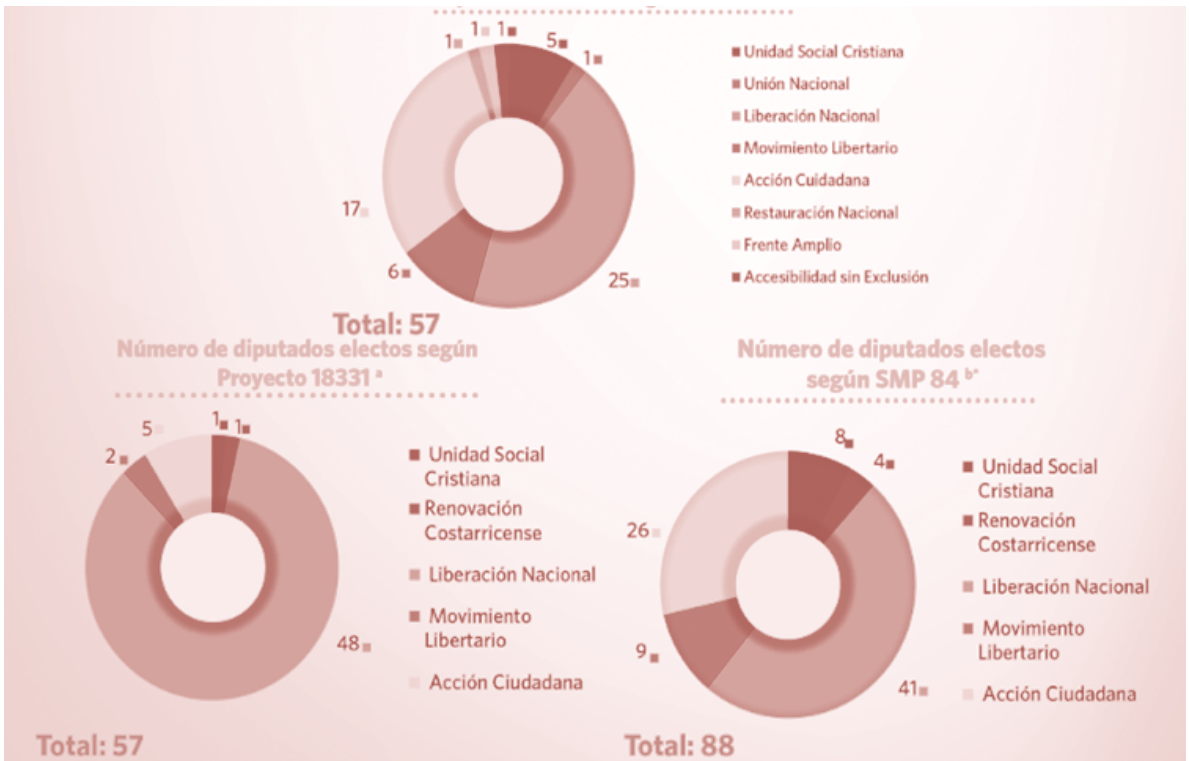
Datos generales para las diputaciones a la Asamblea Legislativa por provincial 2006						
Provincia	Juntas	Electorado	Votos recibidos	Votos válidos	Votos nulos	Votos en blanco
San José	2 098	936 826	362 963	608 967	9 299	3 697
Alajuela	1 156	465 871	316 762	307 380	6 475	2 907
Cartago	685	295 194	206 707	199 790	4 896	2 021
Heredia	550	245993	171 670	167 508	2 888	1 274
Guanacaste	515	174 630	108 453	103 695	3 343	1 415
Puntarenas	664	231 511	127 106	121 971	3 423	1 712
Limón	495	200 588	110 238	104 650	3 962	1 626
Total	6 163	2 550 613	1 662 899	1 613 961	34 286	14 652

Criterios generales de aplicación del SMP	
Cantidad de distritos electorales	42
Electorado de los distritos electorales promedio	60 729
Rango para los límites de la distribución electoral	30%
Límite de población electoral superior	78 948
Límite de población electoral inferior	42 510
Umbral de votos válidos para elegir diputados en la lista nacional	3%
42 distritos electorales eligen cada uno un diputado	42
Total nominal de diputados a la Asamblea Legislativa	84
Cociente Nacional Único	19 214
Factor de ajuste de Cociente Nacional Único	82,33%

Cálculo nacional de diputados según SMP					
Partido político	Votos válidos	Diputados por distrito electoral	Diputados por lista nacional	Diputados extra u overhang	Total de diputados
Unidad Social Cristiana	126 284	-	8		8
Integración Nacional	12 945	-	-	-	-
Unión Patriótica	8 612	-	-	-	-
Renovación Costarricense	55 798	-	4	-	4
Fuerza Democrática	13 675	-	-	-	-
Liberación Nacional	589 731	41	37	4	41
Movimiento Libertario	147 934		9	-	9
Acción Ciudadana	409 030	1	26	-	26
Unión Nacional	40 280	-	-	-	-
Coalición Izquierda Unida	5 744	-	-	-	-
Alianza Democrática Nacionalista	14 537	-	-	-	-
Patria Primero	26 438	-	-	-	-
Unión para el Cambio	37 994	-	-	-	-
Restauración Nacional	32 909	-	-	-	-
Frente Amplio	17 751	-	-	-	-
Accesibilidad sin Exclusión	25 690	-	-	-	-
Nueva Liga Feminista	2 357	-	-	-	-
Acción Laborista Agrícola	11 713	-	-	-	-
Acción Democrática Alajuelense	7 867	-	-	-	-
Verde Ecologista	1 885	-	-	-	-
Unión Agrícola Cartaginés	9 395	-	-	-	-
Integración Provincial Tres	2 835	-	-	-	-
Fuerza Agraria de los Cartagineses	1 482	-	-	-	-
Auténtico Turrialbeño Cartaginés	1 002	-	-	-	-
Auténtico Herediano	3 556	-	-	-	-
Guanacaste Independiente	5 010	-	-	-	-
Movimiento de Trabajadores y Campesinos	1 507	-	-	-	-
Total	1 613 961	42	84	4	88

Diputados electos por partido político según modelo aplicado, 2006

Diputados electos según datos TSE



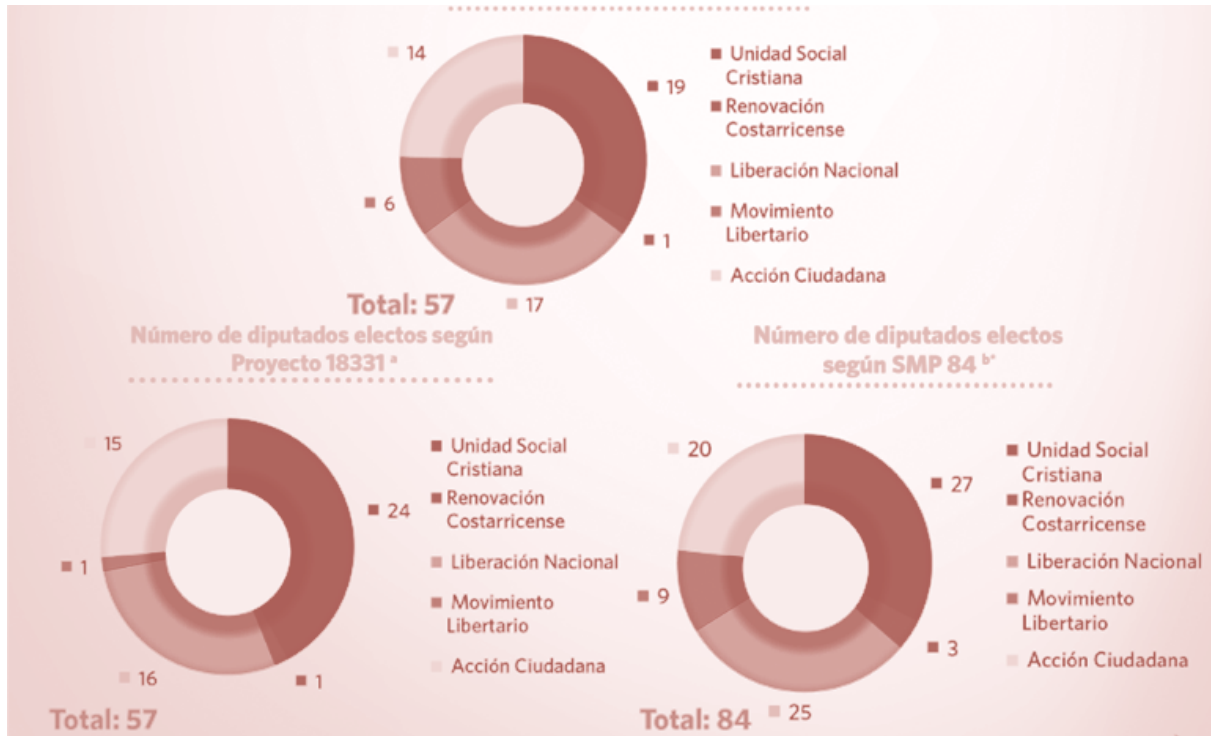
Parámetros y resultados generales para la simulación de aplicación del modelo de Sistema Mixto Proporcional, para las elecciones del 3 de febrero de 2002

Datos generales para las diputaciones a la Asamblea Legislativa por provincial 2002						
Provincia	Juntas	Electorado	Votos recibidos	Votos válidos	Votos nulos	Votos en blanco
San José	2 348	855 823	593 172	580 557	7 697	4 918
Alajuela	1 232	410 538	296 293	287 309	5 038	3 946
Cartago	743	261 642	189 151	182 743	4 211	2 197
Heredia	595	215 096	154 219	150 477	2 156	1 586
Guanacaste	538	155 064	108 237	103 860	2 609	1 768
Puntarenas	712	206 349	125 880	119 842	3 578	2 460
Limón	513	175 339	102 386	97 066	3 172	2 148
Total	6 681	2 279 851	1 569 338	1 521 854	28 461	19 023

Criterios generales de aplicación del SMP	
Cantidad de distritos electorales	42
Electorado de los distritos electorales promedio	54 282
Rango para los límites de la distribución electoral	30%
Límite de población electoral superior	70 567
Límite de población electoral inferior	37 998
Umbral de votos válidos para elegir diputados en la lista nacional	3%
42 distritos electorales eligen cada uno un diputado	42
Total nominal de diputados a la Asamblea Legislativa	84
Cociente Nacional Único	18 117
Factor de ajuste de Cociente Nacional Único	91,77%

Cálculo nacional de diputados según SMP					
Partido político	Votos válidos	Diputados por distrito electoral	Diputados por lista nacional	Diputados extra u <i>overhang</i>	Total de diputados
Unidad Social Cristiana	453 201	19	27		27
Integración Nacional	26 084	-	-	-	-
Rescate Nacional	4 937	-	-	-	-
Renovación Costarricense	54 699	-	-	-	3
Fuerza Democrática	30 172	-	-	-	-
Liberación Nacional	412 383	12	25	-	25
Movimiento Libertario	142 152	-	9	-	9
Acción Ciudadana	334 162	11	20	-	20
Independiente Obrero	8 044	-	-	-	-
Cambio 2000	12 992	-	-	-	-
Alianza Nacional Cristiana	6 835	-	-	-	-
Patriótico Nacional	7 123	-	-	-	-
Unión General	5 883	-	-	-	-
Acción Laborista Agrícola	10 890	-	-	-	-
Unión Agrícola Cartaginés	6 974	-	-	-	-
Convergencia Nacional	1 348	-	-	-	-
Fuerza Agraria de los Cartagineses	1 390	-	-	-	-
Agrario Nacional	2 595	-	-	-	-
Total	1 521 854	42	84	0	84

Diputados electos por partido político según modelo aplicado, 2002



Problemas de la representación política y de los partidos políticos en Costa Rica: Oportunidad para un diálogo social reconstitutivo *

Rotsay Rosales-Valladares **

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 3 de junio de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 13 de julio de 2013.

Resumen: La democracia en Costa Rica mantiene importantes reservas de apoyo, pero es evidente que las principales instituciones de representación política del país han experimentado pérdidas considerables de confianza o legitimidad y en los niveles de tolerancia política. Hay un desfase entre la Costa Rica de los acelerados cambios sociales y la Costa Rica política aferrada a esquemas de representación cuestionados y rebasados por esos cambios. Esta situación plantea claramente retos o desafíos por superar para la constitución de una representación política reformulada, incluyente, participativa (característica no contradictoria con la representación) y plural, en virtud de una sociedad que es muy diferente al pasado y que demanda una democracia fundamentada en la deliberación y en el ejercicio permanente de la ciudadanía. Se imponen reformas al régimen, al sistema electoral y a los partidos, pero también a los espacios de encuentro o diálogo con la sociedad civil. Más allá de la institucionalidad y como base de ella, la sostenibilidad de una democracia “profundizada” (más y mejor) implica una cultura de entendimientos amplios y de acuerdos programáticos que faciliten la convivencia tolerante, respetuosa y constitutiva.

Palabras clave: Representación política / Debilitamiento de la democracia / Democracia / Partidos políticos / Ciudadanía / Gobernabilidad / Diálogo social.

Abstract: Democracy in Costa Rica still holds important support reserves. However, it is evident that the main institutions of political representation of the country have experienced a considerable loss of trust or legitimacy and also in the levels of political tolerance. There is a mismatch between the Costa Rica of accelerated social changes and the political Costa Rica clung to representation schemes that are questioned and surpassed by these changes. This situation clearly encompasses challenges to overcome in order to constitute a reformulated political representation, inclusive, participating, (characteristic not contradictory to representation) and plural, in light of a society which is very different from the past and which demands a democracy based on the deliberation and permanent exercise of the citizenry. There ought to be reforms to the regime, the electoral system, and the parties. The sustainability of a stronger democracy (more and better) implies a culture of broad understanding and programmatic agreements that facilitate constitutional, respectful and tolerant living.

Key Words: Political representation / Weakening of democracy / Democracy / Political parties / Citizenry / Governance / Social dialogue.

* Algunos segmentos de este artículo son parte de una próxima publicación electrónica de la Fundación Ebert (FES/Costa Rica), organización que ejecutó durante el año 2014 el proyecto titulado “La crisis de los partidos políticos en Costa Rica. Reflexiones para el debate y elementos para la modernización de los partidos políticos progresistas”.

** Costarricense, politólogo, correo electrónico rotsay.rosales@ucr.ac.cr. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Catedrático de la Universidad de Costa Rica. Investigador académico, consultor y docente en partidos políticos y sistemas de partidos; democracia y gobernanza; procesos electorales; teoría política; evaluación y metaevaluación.

1. Presentación

Este artículo tiene como propósito mostrar una interpretación de la situación actual de la representación política en Costa Rica y cómo se manifiesta en su sistema de partidos políticos y en la vida interna de los partidos de este país. Ambos objetivos se desarrollan en dos secciones. En la primera, se elabora una contextualización general de la representación política en Costa Rica como el elemento clave para entender, en perspectiva sistémica y reciente (últimos 15 años), cómo esta situación afecta (impacta, influye de algún modo) el sistema de partidos y a los partidos políticos nacionales. En la segunda, se describe un panorama de la situación de los partidos políticos costarricenses así como sus principales desafíos o retos; estos pueden considerarse como elementos o factores de intervención o trabajo estratégico para superar, o al menos mejorar la supuesta situación “crítica” de la mayoría de los partidos de este país. Se incluye una sucinta evaluación de la vida interna partidaria y se concluye con la propuesta de un diálogo social incluyente y plural en Costa Rica. Se espera que la lectura de este artículo sirva como otro elemento de juicio para alimentar el debate, provocar la reflexión y, deseablemente, promover reformas políticas en los partidos políticos y al régimen electoral vigente en el país.

Este documento asume como marco amplio de referencia:

- i. El desarrollo teórico *neo-institucional normativo y sociológico*, así como los estudios de *cultura política*.
- ii. Los referentes ideológicos, valorativos y programáticos de corrientes de pensamiento político como el *socialismo liberal* (v. g. Norberto Bobbio) y la *democracia radical y plural* (v. g. Chantal Mouffe, Ernesto Laclau).
- iii. El modelo normativo de la profundización de la calidad de la democracia, cuyo horizonte programático se concentra en la promoción de una ciudadanía integral, incluyente y activa¹.
- iv. El modelo de “fortalecimiento y modernización de los partidos políticos” en su dimensión interna organizacional (no del “sistema de partidos”), concentrada en una suerte de círculo virtuoso de áreas de trabajo: institucionalización, democracia interna y promoción de la transparencia, petición y rendición de cuentas.

Esta es una opción epistémica, teórica y metodológica –además de política– que el autor ha seguido en diversas investigaciones y publicaciones en el transcurso de los últimos 15 años²; algunas se citan en este documento. No se debaten ni contrastan con otras perspectivas teóricas o axiológicas en consideración de los límites de este artículo.

¹ La mayoría de las perspectivas contemporáneas sobre ciudadanía en democracia afirman que no es una situación “natural” ni de “estatus formal” de cualquier individuo, sino una condición que las personas van adquiriendo o formando en las diversas situaciones y contextos de interrelación con otras personas (Rodríguez y Rosales, 2007). Desde esta perspectiva o enfoque, el principal reto consiste en constituir una democracia integral e inclusiva con un sistema político más participativo, representativo y eficaz, donde el fortalecimiento de su institucionalidad integre y se fundamente en las principales demandas o necesidades de la sociedad contemporánea.

² Es natural, por lo tanto, que lo contenido en este documento sistematice, actualice e integre reflexiones que su autor ha presentado, en diversos foros, trabajos académicos y profesionales y textos (publicados o no).

Con este enfoque general para observar el contexto político inmediato de los partidos políticos costarricenses, este artículo establece un presupuesto básico de trabajo: La situación actual de los partidos políticos en el país forma parte de un proceso de pérdida o debilitamiento de la representación política, que además obstaculiza la constitución de una ciudadanía integral e inclusiva. Se trata, en general, de una Costa Rica contemporánea constituida por una sociedad “diferente” pero sin contar con un sistema de representación reformulada o acorde con esa sociedad.

Los partidos políticos³, instituciones emblemáticas de la representación política tradicional, han sido impactados por esa situación.

2. Contexto y situación general: una sociedad diferente sin representación política reformulada

Como parte del proceso de su desarrollo republicano Costa Rica consolidó un conjunto de instituciones representativas que lograron mantener el régimen político democrático en condiciones de relativa estabilidad. En la década de 1990, coincidente en tiempo con los procesos de instauración, transición y consolidación democrática en los otros países latinoamericanos, comienzan a ser más frecuentes manifestaciones de malestar ciudadano con las formas y contenidos tradicionales de la toma de decisiones en el país. Este malestar, que varios autores han calificado de “desencanto” o “desafecto” de la ciudadanía con “la política”, ha trascendido los estudios de opinión pública para expresarse en acciones colectivas, movilizaciones y movimientos sociales -espontáneos unos y orgánicos otros- raras veces observados durante las décadas anteriores.

En el ámbito electoral y partidario, han sucedido cinco hechos que ejemplifican el cuestionamiento a la legitimidad del ejercicio político tradicional o, al menos, una expresión manifiesta de demandas hacia el cambio en la conducción política que ha tenido la democracia en Costa Rica en los últimos 3 lustros:

- El abstencionismo que superó el 30% del electorado en las últimas 5 elecciones nacionales (1998, 2002, 2006, 2010 y 2014), tendencia contraria al histórico 18-20% de los 30 años anteriores;
- la realización de una segunda ronda electoral por primera vez en Costa Rica en las elecciones nacionales del 2002, y por segunda vez en el año 2014 a pesar de que el régimen electoral establece un bajo umbral del 40% para triunfar en primera ronda;
- la reconfiguración del sistema de partidos políticos (proceso 1998–2014) aún sin consolidarse con una morfología estable pero con tendencias claras hacia el multi o pluripartidismo;

³ La naturaleza del diagnóstico que se presenta en este artículo no es “teórico” en sentido estricto. Tampoco pretende proponer un conjunto de hipótesis verificables (positivismo inductivo) o falseables (racionalismo deductivo) de una teoría general de partidos políticos. Es irrelevante, por tanto, si el caso particular de un partido político “n1” puede contradecir la situación general de “crisis” que, según su autor, se observa en el sistema de partidos políticos y en la mayoría de los partidos costarricenses.

- la victoria en las elecciones nacionales –presidenciales del 2014- (1.^{era} y 2.^{da} ronda) de un partido político –Partido Acción Ciudadana (PAC)- alternativo al Partido Liberación Nacional (PLN) y al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) quienes alcanzaron la Presidencia de la República en las últimas 8 elecciones desde el año 1982. El PAC triunfa con un discurso electoral concentrado en la necesidad de un “cambio” en la conducción del Estado y de lucha contra la “tradicional forma de hacer política” de aquellas otras dos agrupaciones partidarias (Universidad de Costa Rica (UCR)/Centro de Investigación y Estudios Políticos-Escuela de Ciencias Políticas (CIEP), 2104).
- las tendencias de los estudios periódicos de cultura política que muestran, como diagnóstico general, la erosión de los pilares de la estabilidad política (PEN/UCR/Barómetro/LAPOP, 2013) en la democracia en Costa Rica, tendencias que son consistentes con otros estudios como los informes del Proyecto “Estado de la Nación en Desarrollo Humano” del período 1995 al 2012 y los informes de la Corporación Latinobarómetro en el mismo período.

A pesar de que la investigación empírica y teórica revela que la democracia en Costa Rica mantiene reservas de apoyo, sí es evidente que las principales instituciones de representación política del país han experimentado pérdidas considerables en los niveles de confianza y legitimidad con respecto a las décadas anteriores, y los niveles de tolerancia política también se han erosionado (PEN/UCR/Barómetro/LAPOP, 2015).

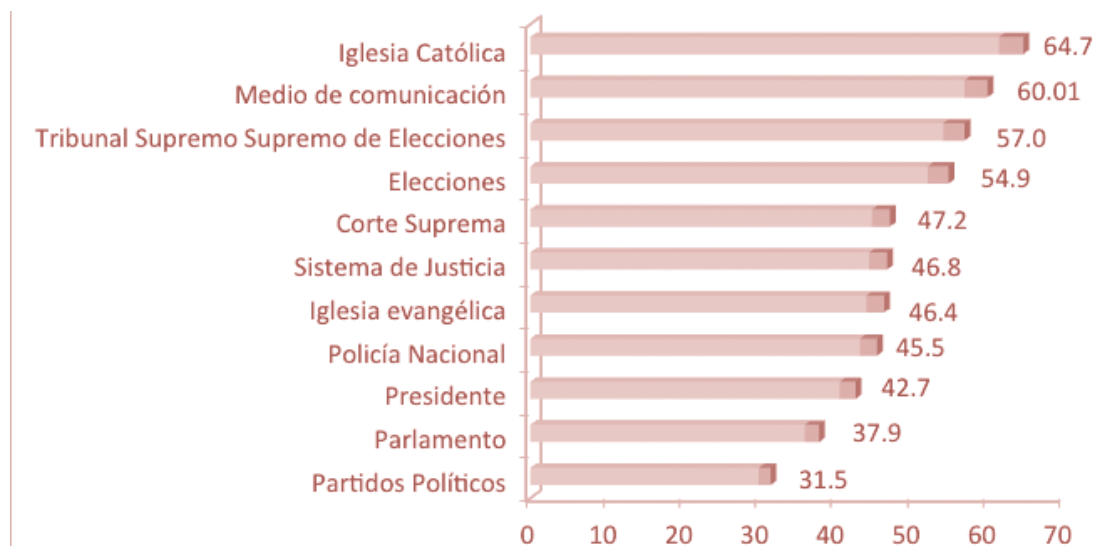


Figura 1. Confianza de las instituciones en Costa Rica. Elaboración propia con base en el Barómetro de las Américas-LAPOP (2013)

Para diagnosticar la situación actual de la democracia costarricense se utilizan adjetivos como erosión, debilitamiento y pérdida de la representación política. Manuel Rojas Bolaños (2006) considera que en este país, la situación de deterioro democrático se concentra o podría resumirse en la *relación problemática entre ciudadanía y representación*; lo que significa que las costarricenses y los costarricenses cada vez se sienten menos representados, no se identifican ni

apoyan a las instancias tradicionales (instituciones y actores) de intermediación formal/legal entre ellos, el Estado y el mercado.

Diversos datos (cf. Estado de la Nación, 2003, Latinobarómetro, 2004, 2005, 2008 y 2009; PNUD, 2004; Vargas y Rosero, 2004; Rojas Bolaños, 2006; Mora, 2005) caracterizan la pérdida o debilitación de la representación política así:

- Erosión del apoyo (distanciamiento–desencanto) y de la confianza (legitimidad) de la población con los actores políticos.
- Erosión del apoyo y de la confianza de la población con la institucionalidad política y, en particular, con las estructuras especializadas para la canalización de demandas o mediación política, principalmente los partidos políticos.
- Tendencia electoral abstencionista y de un electorado “volátil” (IIS-UCR/IFED–TSE 2013).
- Acciones colectivas -movilización– y protesta social crecientes.
- Percepción de que se gobierna para grupos con intereses específicos y/o propios alejados de la búsqueda del bien común o mayoritario (corporativismo).

El Latinobarómetro (2013) señala que desde el año 2001 en Latinoamérica se da un pequeño aumento en personas que indican que no puede haber democracia sin Congreso ni sin partidos políticos:

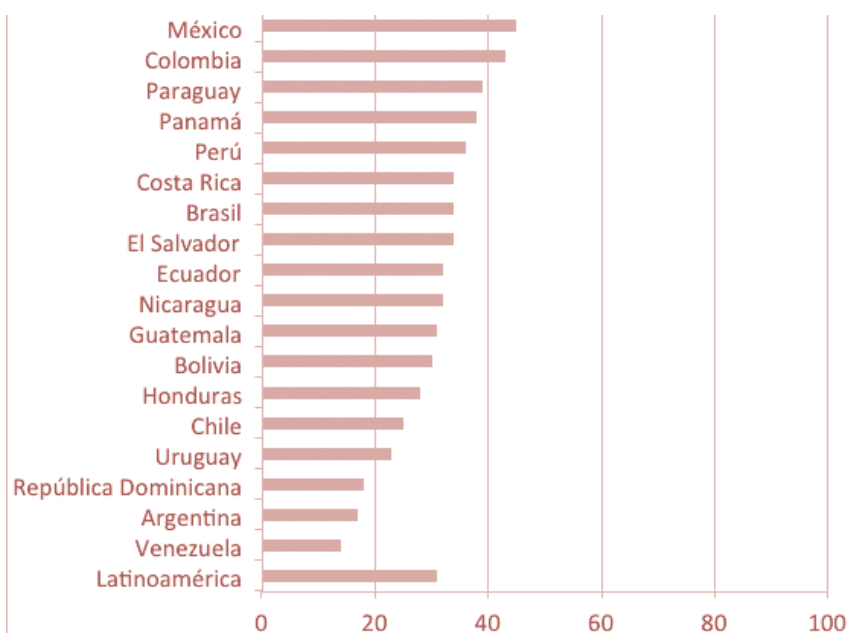


Figura 2. Pregunta: “Puede haber democracia sin partidos políticos”. Acá nada más las respuestas a favor de esa afirmación. Elaboración propia con base en el Latinobarómetro 2013

Sin embargo, para el caso específico de Costa Rica hay datos recientes de esa misma organización y del Barómetro de las Américas/LAPOP que advierten, como tendencia sostenida o consistente, que ha disminuido de manera significativa el apoyo a los partidos políticos:

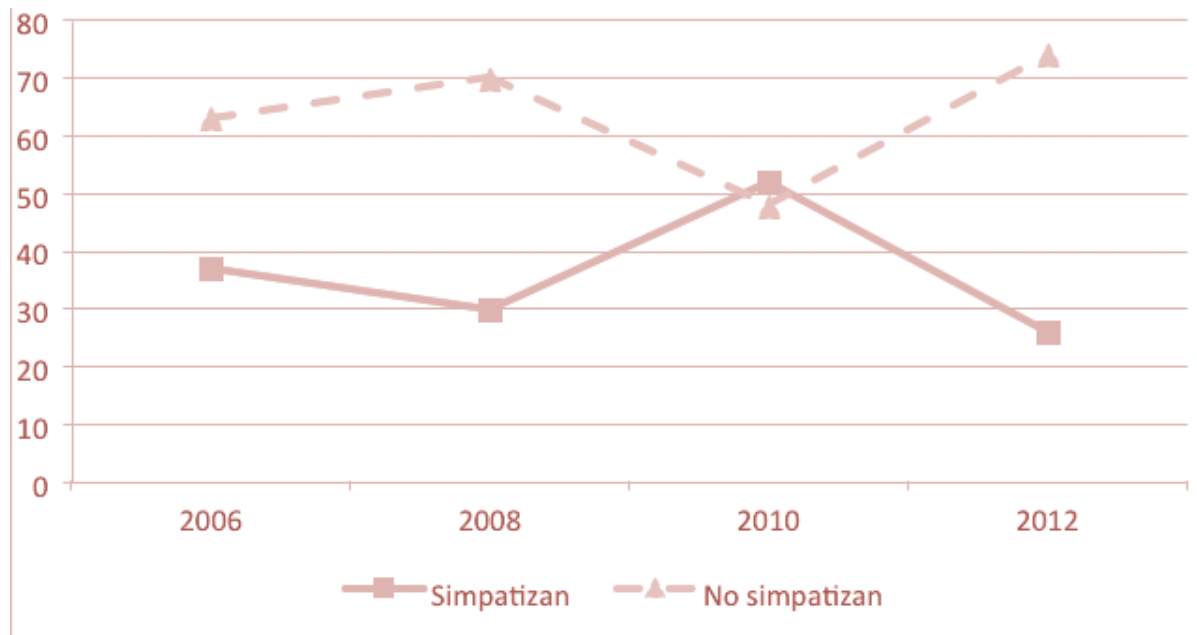


Figura 3: Simpatía partidaria en Costa Rica 2006–2012. Elaboración propia con base en el Barómetro de las Américas-LAPOP (2012)

Al parecer no pelagra la aceptación mayoritaria de la democracia como mejor régimen y como forma general de gobernar, atender y resolver los conflictos del desarrollo en Costa Rica; pero también, ciertamente, hay claras señales de *crisis o retos decisivos* en representatividad, legitimidad e inclusión social.

Es probable que en diversas partes del mundo y particularmente en Latinoamérica existan similitudes con las causas que afectan a las instituciones de la democracia representativa costarricense (cf. PNUD 2004 y 2010; Latinobarómetro, 2004, 2005, 2008, 2009, 2011, 2013 y la figura 7). Ha cambiado la política, la sociedad, la economía, la cultura. Se habla de un cambio de época que desafía a todas las democracias, pero con diversos niveles de afectación, gravedad o “crisis”.

“Crisis” según DRAE

1. f. Cambio brusco en el curso de una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el paciente.
2. f. Mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales.
3. f. Situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese.
4. f. Momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes.
5. f. Juicio que se hace de algo después de haberlo examinado cuidadosamente.
6. f. Escasez, carestía.
7. f. Situación dificultosa o complicada.

Figura 4. Definición de “crisis”. DRAE

En Costa Rica, la situación “crítica” de su democracia representativa tiene manifestaciones particulares. Las transformaciones han acarreado una aguda situación de incertidumbre donde pareciera, en palabras de Manuel Rojas Bolaños, que lo viejo no termina de romperse mientras que lo nuevo apenas nace. Se advierte “...el acaecimiento de un cambio social acelerado en las últimas décadas, propiciando así la aparición de nuevos actores socio-políticos y el derrumbe de muchos mecanismos de cohesión social. Los nuevos actores demandan inclusión en el proceso socio-político y no obedecen más a las estructuras de autoridad del pasado, mientras que los sectores tradicionales ven con nostalgia la ruptura de lo viejo” (PNUD-FLACSO, 2005, p. 3).

La pluralidad de valores e identidades en el país no ha sido bien canalizada por el sistema político; por el contrario, se observa la agudización de asimetrías socioeconómicas, culturales y políticas entre múltiples sectores, grupos y actores y su relegación de los principales procesos de toma de decisiones. También parecen ser excluidos sistemáticamente de los beneficios de las políticas públicas. A pesar de ser un país multicultural, persisten flagrantes “invisibilizaciones”, discriminaciones o déficit en la ciudadanía activa de mujeres, personas con capacidades especiales, población afrodescendiente, indígenas, y personas con orientaciones sexuales diversas⁴.

Consecuentemente, también se afectan las figuras de autoridad y las tradicionales jerarquías simbólicas (FLACSO-PNUD, 2005; Rojas Bolaños, 2006) que son fundamento del gobierno representativo, en particular los partidos políticos y su expresión funcional en los poderes del

Desafíos de los partidos progresistas
Por: Franklin Ramírez Gallegos

En un momento en que en América Latina la democracia parece generalizarse como régimen de desconfianza de los ciudadanos entre sí y hacia el Estado, sus autoridades y la política en términos globales...

El advenimiento al poder, desde fines del siglo XX, de fuerzas progresistas y de líderes de vocación transformacional ajenos a las estructuras partidarias que gobernaron durante político, son patentes también los problemas de legitimidad de los partidos políticos, la extensión de un clima de cuestionamiento a las instituciones públicas, por su irrelevancia para resolver los problemas y las demandas más acuciantes de la sociedad, y una persistente desconfianza de los ciudadanos entre sí y hacia el Estado, sus autoridades y la política en términos globales.

Los años 90 provienen, en parte, de esta misma atmósfera de crisis y desazón con la política y, en muchos casos, ha llevado a una profunda transformación o al colapso de los sistemas de partidos vigentes desde los años ochenta. El desmantelamiento de la matriz estatal desarrollista de inclusión social y la implementación de políticas de ajuste, con efectos altamente excluyentes y concentradores, incidieron en la pérdida de respaldo social y confianza pública en los gobiernos y partidos que administraron la agenda del Consenso de Washington. Así, la problemática definida como una crisis de la representación política en la región alude a la incapacidad de los sistemas de partidos para generar un consenso parcial que permita procesar y canalizar un conjunto heterogéneo de demandas sociales. En el marco de un conflictivo proceso de ajuste estructural y liberalización económica, esta pérdida de capacidades políticas ha operado en detrimento, sobre todo, de la figura de los partidos políticos como generadores de discursos, programas y prácticas constitutivas de la acción colectiva democrática”.

Figura 5. Desafíos de los partidos progresistas. (Ramírez, 2008).

⁴ Al respecto, en otro estudio auspiciado por PNUD-FLACSO Costa Rica se afirma que “La identidad colectiva ha estallado en múltiples identidades particulares, dificultando la visualización de conjunto y afectando también las identidades partidarias. La presencia de poderes no controlables mediante los mecanismos políticos establecidos, junto con la desintegración social y cultural, indudablemente provocan un divorcio entre política, partidos y ciudadanía. Un trío que a veces se junta pero que la mayoría de las veces anda separado” (Rojas Bolaños, 2006, pp. 96-97).

Estado. No extraña por eso la poca credibilidad en los presidentes del Poder Legislativo y del Ejecutivo del país (FLACSO, 2010).

La debilitación de la representación política en la democracia costarricense es producto entonces de la relación sistémica entre factores como:

El cambio social acelerado ↔ la exclusión ↔ el derrumbe o al menos las tendencias crecientes de erosión de mecanismos de cohesión social ↔ la transnacionalización/globalización del espacio público-político ↔ debilitamiento de las figuras de autoridad y jerarquías

Los efectos y las manifestaciones generales de esa situación se observan, por ejemplo, en la lucha entre nuevos actores por su inclusión y participación y los viejos por mantener el estado de las cosas. Hay un desfase entre la Costa Rica de los acelerados cambios sociales y la Costa Rica política aferrada a esquemas de representación cuestionados y rebasados por esos cambios. Todo ello pareciera afectar el apoyo ciudadano o la legitimidad de la democracia en el país.

Tabla 1.

Disminución de apoyo a la democracia en 2013 respecto del promedio 1995–2013.

País	Disminución apoyo a la democracia
Costa Rica	16
México	12
Uruguay	7
Panamá	6
Honduras	3
Nicaragua	3
El Salvador	1

Nota: Elaboración propia con base en el Latinobarómetro 2013, página 18.

En síntesis, el debilitamiento de la representación es *producto de* y a su vez *produce* un “país político a la zaga” (FLACSO-PNUD 2005) con respecto a la sociedad. Un país desfasado entre la legalidad y las normas y las prácticas “reales”. Un país retrasado en su cultura e institucionalidad políticas-democráticas, pues no es capaz de articular las nuevas demandas, nuevas acciones colectivas y nuevos movimientos sociales que, sin embargo, todavía no configuran un nuevo panorama frente a viejos actores que conservan capacidad de veto.

Adicionalmente, coinciden cuatro fenómenos (problemas y procesos) que agravan la situación de la representación política *versus* la inclusión y pluralismo, o en términos más dramáticos, el divorcio sociedad civil y la sociedad política.

Primero, una dinámica conflictiva entre los poderes fácticos (PNUD, 2004; Estado de la Región, 2008 y 2011) como los medios de comunicación, las iglesias, los grupos de poder económico transnacionalizados y un frecuente “movimientismo” social contra/frente a los poderes de la institucionalidad formal. Estos poderes cuestionan el tradicional papel de intermediación de los partidos políticos entre el Estado-sociedad-mercado y entran en una suerte de competencia no electoral contra aquellos. La respuesta estatal y de los partidos ha sido mayormente la búsqueda de intercambios sectoriales con los consecuentes riesgos de neo-corporativización de la toma de decisiones y el difuminado de intereses generales⁵.

Segundo, la sensación creciente en la población de que “la política”, “los políticos” y “lo público” son casi sinónimos de corrupción⁶. Desde el año 2005 el proyecto Estado de la Nación plantea que “no pocos consideran que la incidencia de los casos de corrupción en la función pública han tenido efectos negativos y posiblemente seguirá impactando las bases de la democracia representativa, y acreciente la incertidumbre política” (2005, p. 249).

Tercero, la inseguridad, el costo de vida y los problemas de empleo (subempleo, desempleo, empleo informal) son tres temas que consistentemente aparecen en los estudios de opinión como irresueltos por los poderes públicos. Estos temas tienen gran impacto en la valoración ciudadana sobre la política en democracia.

Cuarto, el proceso de constitución de una red institucional pública de características *duales* (cf. Dabène, 1992 y Rosales, 1996). Se trata de dos conjuntos institucionales claramente diferenciados entre sí:

A) Organismos para atender, canalizar, ejecutar y resolver demandas, trámites y políticas públicas de naturaleza “económica”, financiera, comercial, productiva-empresarial con eficacia, eficiencia y coordinación entre sí. Es una red consolidada a partir de la segunda mitad de la década de 1980.

B) Organismos para atender, canalizar ejecutar y resolver demandas, trámites y políticas públicas de naturaleza “social” (trabajo, asistencia social, ataque a la pobreza, educación, salud, vivienda, cultura, etc.). Esta es una red que hasta la década de 1980 funcionó de manera coherente con el

⁵ La imposibilidad de aprobar una reforma fiscal – tributaria (considerada como “urgente” desde inicios del siglo XXI) es un ejemplo del poder real que tienen los actores de facto en Costa Rica.

⁶ La Corporación Latinobarómetro publicó los siguientes datos y valoraciones: “La corrupción es uno de los mayores destructores de la legitimidad de la democracia y sus instituciones (...). En promedio en la región aumenta de 26% en el 2004 a 30% en el 2005 la percepción de que se ha progresado en la lucha contra la corrupción (...). Costa Rica bajó de 34% en el 2004 a 33% en el 2005 (...). Sólo dos países se destacan con altos porcentajes de eficacia en la lucha contra la corrupción y a la vez los más bajos niveles de percepción de la cantidad de funcionarios públicos corruptos: Uruguay y Chile. Todos los otros países de la región tienen una percepción mayoritaria por encima del 60% de que los funcionarios públicos son corruptos” (Corporación Latinobarómetro, 2005, pp. 26–28). Sobre este último aspecto, en Costa Rica la cantidad percibida de funcionarios públicos corruptos es de 63%, cercana a la media regional que es 68% correspondientes a esos años.

modelo de Estado interventor de bienestar y que ha mostrado persistente deterioro funcional a partir de las medidas derivadas de los ajustes estructurales macroeconómicos y del Consenso de Washington.



Figura 6. Problemas y procesos que agravan la situación de la representación política. Elaboración propia con base en la información recopilada.

La situación descrita en este diagnóstico plantea claramente retos o desafíos por superar para la constitución de una representación *reformulada*, incluyente, participativa (característica no contradictoria con la representación) y plural, en virtud de una sociedad que es *muy diferente* al pasado y que demanda una democracia fundamentada en la deliberación y en el ejercicio permanente de la ciudadanía. Este dilema supone tomar medidas en el terreno formal-institucional y en la promoción de una cultura política con gran apoyo a la gobernanza democrática. Se imponen reformas al régimen, al sistema electoral y a los partidos, pero también a los espacios de encuentro o diálogo con la sociedad civil. Más allá de la institucionalidad y como base de ella, la sostenibilidad de una democracia “profundizada” (más y mejor) implica una cultura de entendimientos amplios y de acuerdos programáticos que faciliten la convivencia tolerante, respetuosa y constitutiva⁷.

Aunque este diagnóstico general puede parecer sombrío o pesimista, lo cierto es que, a pesar de la erosión o deterioro de la estabilidad política–democrática, la ciudadanía en el país continúa confiando mayoritariamente en la democracia como forma de gobierno. Por eso, la supuesta “crisis” de la representación política y de los partidos políticos en particular, debe verse como un punto de partida (no de llegada) para su mejoramiento, fortalecimiento y modernización. Esto puede ser una gran oportunidad para promover un diálogo político-social organizado y permanente, que confronte todas las agendas sectoriales y busque comunes denominadores conducentes a acuerdos de gobernabilidad y gobernanza. Tal y como lo plantean el Programa de las Naciones para el Desarrollo y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales “esta agenda debe incluir el fortalecimiento de las funciones tradicionales de la representación, la revalorización de los espacios del gobierno local, el fortalecimiento de los mecanismos de pesos y contrapesos del Estado democrático, la incorporación de sectores marginados del proceso político normal y una explicitación clara de las rutas que hagan viable, en términos políticos, los cambios que se propongan”. (FLACSO/PNUD, 2005, p. 26).

⁷ La situación de la representación política en la Costa Rica contemporánea es, evidentemente, pluricausal y compleja de resolver o -al menos- mejorar en el corto plazo, ni de manera sencilla. Se sugiere ver el anexo único de este texto, que pretende modelar (simplificación) esa complejidad.

Nótese que este diagnóstico general supone posibilidades de acción que trascienden a los partidos políticos y al sistema de partidos pero, no obstante, no son factibles sin los partidos políticos; máxime si se considera que en Costa Rica estas organizaciones mantienen -hasta la fecha- el monopolio de la representación política, pues según la norma jurídica, solamente mediante ellos se pueden postular personas a cargos de elección popular.

3. Modernización de partidos políticos en Costa Rica: desafíos por superar

Es numerosa la literatura y los procesos de investigación-acción sobre las reformas más urgentes que deberían aprobar los partidos políticos en Latinoamérica (Rosales, 2009b). La mayoría prescriben que partidos políticos de mejor calidad para las democracias latinoamericanas son aquellos que se “fortalezcan y modernicen”. ¿Qué significa modernizar y fortalecer estas instituciones? Veamos como referencia los trabajos de dos iniciativas lideradas por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL) y por la Fundación Friederich Ebert (FES), respectivamente. Ambos están motivados por una inquietud similar: En una situación de “crisis” (que se considera un punto de partida propicio para la redefinición), ¿qué deben considerar los partidos políticos contemporáneos en Latinoamérica para fortalecerse y modernizarse?

Los resultados del proceso de investigaciones, talleres y consultas del proyecto “Fortalecimiento de los Partidos Políticos en Latinoamérica” del IIDH/CAPEL desde el año 2003 confluyen en un diagnóstico que puede resumirse con esta cita:

...necesitamos partidos políticos que acompañen el desarrollo y consolidación de la democracia, no sólo como un procedimiento electoral, sino como un sistema de organización social y política que permita el desarrollo de la sociedad, su inserción en el mundo, el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de las personas, en un marco de respeto a los principios de igualdad, participación efectiva, ciudadanía inclusiva y control de agenda por parte de los ciudadanos. No siempre los partidos políticos fuertemente institucionalizados en lo organizativo interno, serán instituciones funcionales para la democracia. Lo que necesitamos en la región tiene más que ver con la solidez de los partidos políticos que con las características organizativas de los mismos. Para recuperar la confianza de la ciudadanía y recuperar su papel como actores fundamentales de la acción política representativa es necesario que se ajusten a los cambios sociales, políticos y económicos que plantea el siglo XXI. En este sentido, **el fortalecimiento de los partidos políticos se entiende como la recuperación de su rol protagónico y funcional en el marco de la democracia moderna. El fortalecimiento de los partidos políticos contribuirá a consolidar la democracia y la gobernabilidad y a acelerar la adopción de los valores democráticos en la ciudadanía, pero también es necesario actuar en el frente de la construcción de ciudadanía, ya que sólo la consolidación**

de los valores democráticos, a través de la reconstrucción del consenso ético fundamental, podrá cimentar la verdadera renovación de los partidos políticos en la región. (IIDH/CAPEL, 2007, p. 11). (Destacado no es del original).

Por otra parte, la Fundación Friederich Ebert (FES) ha ejecutado diversos proyectos y actividades durante la última década en Latinoamérica y particularmente en Centroamérica⁸, orientadas también a encontrar respuestas a la inquietud descrita al inicio de este acápite y formular algunas propuestas de solución. Por iniciativa del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS-FES), se organizó en Quito en el 2007 un seminario con partidos políticos progresistas que produjo el documento titulado “La innovación partidista de las izquierdas en América Latina”. Se expusieron las experiencias del Frente Amplio de Uruguay, de la Concertación chilena, del MAS-IPSP de Bolivia entre otras. Franklin Ramírez Gallegos (ILDIS-FES, 2008, pp. 11-29) hace una síntesis de lo que a su juicio son los principales desafíos de las organizaciones partidarias progresistas latinoamericanas en la actualidad:

El cuadro interpretativo no queda completo, sin embargo, sino se observa que en el marco de lo que se ha denominado ‘política ciudadana’ se desarrolla una tendencia política que mal puede ser capturada dentro de las figuras de la democracia partidaria o la democracia de opinión. Se trata de la emergencia de dinámicas de acción colectiva de un carácter globalmente horizontal, deliberativo y distanciado de la política institucional y sus derivas delegativas. ...El dinamismo de los movimientos sociales permitió, en parte, la reactivación ideológica y estratégica de diversas fuerzas de izquierda e incluso, como es el caso de Ecuador y Bolivia, fue la base para su recomposición organizativa y su relanzamiento político. Más allá de sus efectos en el juego de fuerzas, no obstante, la presencia de dichas dinámicas significó la innovación de la agenda pública y de las formas de acción política, y permitió la politización de importantes segmentos de una ciudadanía no directamente concernida con la competencia electoral o la toma del poder estatal. Aunque tales prácticas no se corresponden con el cuadro analítico propio del gobierno representativo y la democracia partidaria sí terminan por afectarlas. Así, en una vereda diferente a la de la mediatización política, las asociaciones civiles, los movimientos sociales y las organizaciones ciudadanas han reducido también el margen de maniobra de los partidos políticos por medio de un extenso discurso anti-partidario que niega cualquier forma de representación política y apunta hacia formas radicales de auto-gestión organizativa y democracia directa” (ILDIS-FES, 2008, p. 22).

[...]

⁸ Ejemplos: Foro regional “Partidos Progresistas en América Central: Políticas sociales, desempeño gubernamental y ciclo electoral” (septiembre 2010). Foro regional “¿Qué es ser de izquierda en América Latina?” (junio 2012). Foro regional “Reformas Políticas en Centroamérica: Logros y desafíos” (octubre 2013).

No parece casual, desde esta perspectiva, que a ojos de todo el mundo los partidos parezcan vagar sin rumbo, como muertos-vivos, en la escena pública. Ello no implica, sin embargo, que estén en vías de extinción o que vayan a perder su papel en la estructuración de las elecciones públicas, la formación de cuadros políticos o la disputa ideológica. ... No se trata, por tanto, de un problema de viabilidad electoral o de supervivencia fisiológica de los partidos –o de los nuevos movimientos políticos– sino de pensar en las condiciones y en las razones de su existencia. Los dirigentes, militantes y simpatizantes que se dedican a mantenerlos en funcionamiento deberían por tanto, como sugiere M. Nogueira, proveerlos de ideas claras, de identidades y estrategias consistentes, de formas y métodos organizativos democráticos y participativos, de pasión cívica y de un programa que sobrepase la dimensión del poder. (ILDIS–FES, 2008, pp. 24-25).

Tomando como problemática la situación de la representación política en Costa Rica y considerando que internamente los partidos políticos en este país están “modernizándose y fortaleciéndose” poco o casi nada para responder a esta y a su propia condición “crítica”, se concluye esta sección identificando algunos avances y desafíos de los partidos políticos en la Costa Rica contemporánea.

3.1 Los partidos políticos en Costa Rica: indispensables pero no exclusivos. Algunos retos o desafíos fundamentales⁹

Durante el siglo XX, los partidos políticos en Costa Rica contribuyeron a los procesos de instauración–transición y fortalecimiento del régimen democrático representativo. Esta contribución a la democracia costarricense incluye su aporte para la realización de elecciones regulares competitivas y acordes con el marco jurídico pero también su contribución al ejercicio –regularmente eficiente– de las funciones de gobierno y de socialización política. Se podría afirmar que el establecimiento y la consolidación democrática en Costa Rica durante el siglo pasado resultan impensables sin considerar la participación de los partidos.

Como se mencionó en la sección 2 de este artículo, la pérdida o debilitamiento de la representación política en Costa Rica a inicios del siglo XXI impacta de manera determinante a los partidos políticos, al ser esta una de sus instituciones fundamentales en el régimen político democrático–representativo y en el imaginario colectivo de la democracia. Consecuentemente, esta situación general plantea desafíos para el propio cambio o reconfiguración/fortalecimiento y modernización partidarias, de modo que se pueda mejorar –al menos– funciones tan emblemáticas e importantes

⁹ Esta sección está sustentada en diversas producciones académicas y profesionales que el autor ha documentado en los últimos diez años; especialmente se hace referencia al libro *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia*, publicado por Educatex en el año 2009.

como la de representar intereses mayoritarios en la sociedad¹⁰

Aunado al contexto general de “crisis” de la representación política que afecta particularmente a los partidos políticos, el régimen democrático costarricense ha experimentado dos procesos -o factores- *interrelacionados*: “la erosión y cambio en las lealtades partidarias” (Sánchez, 2007) y “el cambio en el sistema de partidos políticos”.

Diversos estudios y publicaciones¹¹ sostienen que el sistema de partidos costarricense ha experimentado un proceso de cambio del “bipartidismo” prevaleciente en las décadas de 1980 y 1990 hacia un “pluripartidismo moderado” o hacia un “multipartidismo” en proceso de constitución o aún no consolidado. Los principales indicadores que sustentan esta hipótesis se refieren principalmente al *número de partidos efectivos* en el Poder Legislativo, la *volatilidad* electoral, y al índice de *fluidez partidaria* en el ámbito legislativo. Los resultados electorales del período 1998–2014 apoyan estos hallazgos.

El otro proceso contemporáneo que afecta a los partidos políticos costarricenses es el “desalineamiento” o la erosión y el cambio en las lealtades partidarias, que se manifiesta también en el cambio electoral. Según Sánchez (2007), cuatro elementos revelan el fenómeno general del desalineamiento en Costa Rica: el aumento del abstencionismo, el incremento del apoyo a “terceros partidos”, la atípica tendencia sostenida de volatilidad electoral y el alto nivel de voto dividido para la elección de la Asamblea Legislativa y de la Presidencia de la República. El supuesto hipotético central puede resumirse en que el desalineamiento partidista es una suerte de preludeo al desalineamiento electoral. Hipótesis similares son planteadas por un estudio del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones (2013).

Además de los dos factores señalados interesa destacar, en este breve diagnóstico de los partidos políticos en Costa Rica, siete aspectos que también los afectan.

- a. El marco jurídico supra e intrapartidario (nacional e interno) requiere modificaciones para incorporar normas efectivas orientadas a ampliar la inclusión y el pluralismo actual de la sociedad costarricense.

La Ley Electoral (que desarrolla el precepto constitucional del artículo 98) establece que sólo mediante los partidos políticos se puede aspirar a cargos de elección popular y a participar en procesos electorales, sean estos de carácter municipal o cantonal, legislativo o provincial y ejecutivo o nacional. Por lo tanto, se consagra legalmente el monopolio en manos de los partidos políticos de la representación “formal” en las elecciones. Desde esta perspectiva,

¹⁰ Manuel Rojas Bolaños es categórico al inicio de su estudio: “En este trabajo se parte de dos afirmaciones a modo de premisas: 1) la forma partido, como base constitutiva de la representación política está hoy en crisis, en Costa Rica, en América Latina y la mayor parte de los países democráticos; 2) los partidos políticos, otrora principales instrumentos para la canalización de demandas y representación de los diversos intereses presentes en la sociedad, hoy aparecen como estructuras apartadas de las grandes mayorías y como obstáculos para la ampliación de la democracia y la participación política de la ciudadanía. Parecen haber perdido la importancia de antaño como referentes para la acción política y social de las mayorías” (Rojas Bolaños, 2006, p. 70).

¹¹ Como ilustración véanse Rovira Mas (compilador), 2001, pp. 195–277; Rovira Mas, 2007 y Vargas Hernández, 2004. En este *paper* también se asume la hipótesis del cambio en el sistema de partidos políticos.

en los partidos recae de manera exclusiva el ejercicio directo de la representación política sin atenuantes de competencia, siquiera en el ámbito local. Al no existir una ley específica de partidos políticos que desarrolle con más detalle los alcances, obligaciones y límites de estas instituciones y debido a la poca efectividad del control del cumplimiento de los estatutos y reglamentos internos, el precepto constitucional de representar el “pluralismo” en los partidos opera casi en un amplio esquema discrecional de las autoridades partidarias¹². Al respecto, se recuerda que el diagnóstico presentado en el primer apartado de este documento mostraba un desfase general entre lo formal/legal y las “prácticas reales” (dilema de la formalidad vs. la informalidad instituida).

- b. El proceso de transformación del sistema de partidos no termina de consolidar la institucionalización (solidez–permanencia) de los nuevos partidos políticos.

El sistema de partidos costarricense se ha modificado de un tipo “bipartidista”, consolidado a partir de la década de 1980, hacia una suerte de “pluripartidismo moderado” (Rojas Bolaños y Rosales Valladares, 2009). Así lo demuestran indicadores como el “Número Efectivo de Partidos”, la “Volatilidad Electoral”, el “Desalineamiento Electoral” y la “Fluidez”. No obstante, los nuevos partidos políticos no logran aún institucionalizarse, por lo que tampoco contribuyen a constituir una “oferta electoral” estable en el país. De ese modo, la ciudadanía no ha encontrado todavía opciones consistentes de representación política en la figura de los partidos políticos actuales.

Es posible que estas afirmaciones sean cuestionadas a la luz de los resultados de las últimas elecciones nacionales para la Presidencia y la Asamblea Legislativa del 2014. La Presidencia alcanzada por el Partido Acción Ciudadana (PAC), el aumento exponencial en las votaciones presidenciales para el Frente Amplio (FA) después de su primera incursión en ese ámbito en el 2010, así como su aumento igualmente excepcional en el número de personas diputadas electas (de 1 a 9), pueden ser considerados como datos evidentes de la institucionalización de nuevos partidos políticos. No obstante, debe recordarse que la consolidación de un partido político como permanente y “sólido” no depende solamente del relativo éxito en uno o dos procesos electorales.

- c. Los resultados electorales, los estudios de opinión pública y de cultura política muestran que los partidos políticos en Costa Rica sufren una erosión en el apoyo de la ciudadanía.

Como se explicó en páginas precedentes, la ciudadanía considera mayoritariamente a los partidos políticos como necesarios e incluso indispensables para la democracia en Costa Rica; sin embargo, los partidos afrontan uno de sus estados más deprimidos de legitimidad social, confianza y apoyo, en medio de la debilitación y el cuestionamiento de la representación política en el país. En definitiva, no son considerados como las instancias *exclusivas* de mediación, representación y participación políticas. Por ejemplo,

¹² Con respecto a la inclusión de sectores tradicionalmente dejados al margen de la toma de decisiones intra y suprapartidarias, desde 1996 el Código Electoral establece la obligatoriedad de incluir al menos un 40% de mujeres en los puestos de elección popular. La reciente reforma al Código significó un avance mayor al estipular la paridad, o sea, aumentó al 50% como mínimo. Con respecto a otros grupos poblacionales (indígenas, negros, personas con discapacidad, etc.) no se encuentran normas específicas ni experiencias relevantes o significativas de inclusión o expresión de pluralismo.

las distintas iglesias, los periodistas y los medios de comunicación -entre otros- tienen mayores niveles de legitimidad y confianza en la sociedad.

- d. Ausencia o intrascendencia de “vida partidaria” fuera de procesos o períodos electorales.

De acuerdo con las reformulaciones teóricas de Diamond y Gunther (2001) no sería aventurado clasificar a los principales partidos nacionales en general como de tipo “electoral” y con predominio del subtipo “atrapa todo” (*catch-all Parties*).

Esta adjetivación teórica es relevante en la medida en que diversos autores coinciden en denunciar la mutación de los partidos costarricenses hacia simples maquinarias electorales, dejando de lado otras funciones vitales como la de formación de comunidad política o de socialización política. Los partidos políticos son percibidos como incapaces de agregar y canalizar diversas demandas cada vez más complejas y plurales; tienen una *escasa significación* para la ciudadanía debido, entre otros factores, al mimetismo programático y la activación casi exclusiva con fines de movilización electoral (Rojas Bolaños, 2006).

- e. Dimensión interna de los partidos políticos: “más malas que buenas noticias”. La democracia, transparencia, petición y rendición de cuentas internas son tareas pendientes.

Aumentar la transparencia y la democratización interna de los partidos políticos, sin que se afecten sus niveles de institucionalización, es un reto que se valora como fundamental e impostergable para los partidos políticos en Latinoamérica (IIDH/CAPEL, 2004; Rosales y Valverde, 2006). Si se considera que en Costa Rica algunas de las causas de la progresiva pérdida de legitimidad de los partidos remiten a variables como la falta de inclusión, de pluralidad, de renovación de dirigencias, de protección de los derechos y de petición–rendición de cuentas, superar el reto precitado podría tener efectos positivos para el fortalecimiento, la modernización y la mejora funcional/representativa -y quizás electoral- de estas organizaciones políticas (IIDH/CAPEL, 2005; Rosales, 2009).

Diversos estudios de investigación aplicada en la región latinoamericana y en Costa Rica revelan otros hallazgos importantes con respecto a la institucionalización, democracia y transparencia intrapartidarias (IIDH/CAPEL, 2007; Rosales, 2009a, 2009b):

- La institucionalización, democratización así como la rendición de cuentas y transparencia internas son ejes de trabajo considerados como relevantes, impostergables, necesarios y estratégicos por las dirigencias de los partidos políticos en Costa Rica. Se considera que mejorar estas áreas incrementaría su legitimidad social. No obstante, las mismas dirigencias reconocen que los esfuerzos por avanzar en el fortalecimiento de dichas áreas son esporádicos, nunca permanentes y más nominales o formales que efectivos en la práctica.
- En la actualidad las ciudadanas y los ciudadanos costarricenses muestran un interés mayor y demandan de los partidos políticos avanzar en inclusión, pluralismo y rendición de cuentas. La presión ciudadana (de “el pueblo”, de las “organizaciones sociales”, de

la sociedad civil, etc.) ha contribuido a posicionar estos temas, recientemente, en las agendas partidarias. Asimismo, con frecuencia, las dirigencias partidarias mencionan el papel de presión “externa” que mantienen los medios de comunicación colectiva. Esta conclusión, sin embargo, debe acotarse con las aclaraciones que al respecto hacen las dirigencias. Para ellas, los partidos políticos han tomado decisiones y han ejecutado acciones para democratizarse y para mejorar en la transparencia interna como producto *también* de la voluntad política de autotransformación o reforma.

- En sentido contrario, prevalecen en los partidos políticos normas, prácticas y actitudes que provocan retrasos u obstáculos para los avances en institucionalización, democracia y transparencia internas. Los objetivos que se logren alcanzar en estos tres temas dependen en gran medida del trabajo que se haga en la formación –educación–, capacitación política y partidaria. Se estima como necesaria y urgente (más allá de instrumentos, mecanismos, normas jurídicas) la conformación de una *nueva cultura* que supere situaciones y conductas contraproducentes muy arraigadas, de modo que se logre mejorar la democracia y transparencia.
 - De manera similar a lo que sucede en la mayoría de los países de Latinoamérica y especialmente de Centroamérica, los partidos políticos costarricenses son muy dependientes de los liderazgos personalistas así como de prácticas *cuasi* caudillistas de sus candidatos presidenciales o líderes históricos-tradicionales.
 - Hay claros déficits o carencia de estrategias partidarias en la capacitación política permanente, en la ejecución de programas sistemáticos de reclutamiento y prácticamente son inexistentes los registros de militancia, membresía o afiliación.
 - Son muy leves y dispares los avances logrados para mejorar la inclusión y la presencia del pluralismo social en las estructuras de autoridad partidaria y en los procesos para selección de personas candidatas a puestos de elección popular. Esta es una “materia pendiente” por monitorear y solidificar. Al respecto, los mayores avances se dan en la representación-participación política de las mujeres; no obstante, inducidos por las reformas normativas suprapartidarias. Pero por otra parte, hay muy leves avances en la inclusión de otros grupos poblacionales como los afrodescendientes, la juventud y las personas con capacidades distintas o especiales.
- f. El financiamiento público y el privado de las campañas electorales y de los partidos políticos: “hoyo negro” o materia pendiente de modernizar.

Como ha mencionado Rosales-Valladares en un artículo publicado por PNUD/Panamá:

Por sus implicaciones positivas y negativas, la relación entre el dinero y la política continúa como objeto privilegiado de profusos análisis en América Latina, principalmente en los últimos dos o tres lustros. Numerosos estudiosos de los procesos recientes de reforma política en la región latinoamericana destacan los esfuerzos que están siendo realizados para ordenar y regular dicha relación, con la finalidad de avanzar hacia mayores niveles de

equidad y de transparencia en la contienda electoral, así como para evitar que ingresen a las arcas de los partidos políticos fondos cuya procedencia pueda afectar o comprometer el ejercicio del gobierno elegido. (...) tanto con sus aristas positivas y negativas, el dinero juega un rol fundamental en la política y en el proceso de construcción democrática. En palabras de Humberto de la Calle, dinero y política forman un matrimonio indisoluble. Un elemento fundamental de la democracia es la participación, bien sea por representación, bien por participación directa. Por su parte, uno de los obstáculos para que esa participación sea efectiva es la falta de dinero, el cual, quiérase o no, es un elemento indispensable para lograrla. Una democracia sostenible, en consecuencia, demanda especial atención al financiamiento de la política. Bajo esa premisa se puede inferir que el dinero en la política es una necesidad y su tratamiento no debe ser enfocado únicamente desde una perspectiva negativa. El reto es encontrar un sistema de financiamiento de partidos y campañas electorales que no ponga en riesgo los valores de la democracia y que más bien fortalezca a los actores políticos, es decir, que sea el sistema democrático el que controle al dinero, y no éste al sistema (2010, pp.215-217).

"Nada garantiza que los partidos políticos con mayores avances en esos campos [institucionalización, democratización y transparencia internas] sean más funcionales o ganen elecciones. Otras características o áreas de trabajo partidario pueden producir que estas organizaciones cumplan de manera más eficiente las funciones (ya no exclusivas de los partidos) de socialización política, mediación, movilización e, incluso, de operatividad del régimen, competencia por el poder y formación de gobiernos (todavía estas tres son monopolio de los partidos en la mayoría de los regímenes democráticos). ... No obstante, es importante destacar como hallazgo de esta investigación, que la mayoría de las personas dirigentes consultadas coinciden con los indicios teóricos que hacen presumible la hipótesis de que, los avances que logren alcanzar los partidos políticos en las tres variables estudiadas contribuiría a "mejorar" la representatividad, la percepción de amplitud y pluralismo en la articulación de intereses, la claridad y legalidad en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública y, consecuentemente, beneficiar su legitimidad social (uno de los principales elementos de la "crisis" actual). Al menos para el caso de Costa Rica en las últimas dos décadas, los partidos políticos han pasado por procesos de autocritica y reflexión que, en no pocos casos, ha conducido a tímidas reformas internas. Se podría afirmar sin exageración que estos procesos han transitado de la "autoflagelación" a la "supervivencia" que le confiere el marco legal vigente. Quizás ahora las reformas partidarias se deban concentrar en la búsqueda de una nueva "relevancia" social. Más allá de sus labores de formación y operatividad de gobiernos y la generación de resultados en las políticas públicas, los partidos políticos deberían (?) constituirse en otras (pues ya son competidas) de las instancias relevantes en nuestras sociedades para la constitución de identidad o identificación cívica, donde la inclusión, el pluralismo y la transparencia parecieran ser requisitos o atributos indispensables de la calidad y sostenibilidad democráticas".

Figura 7. Extracto de la conclusión del libro "Los partidos políticos: institucionalización, democratización y transparencia" (Rosales, 2009)

En Costa Rica, la reforma electoral aprobada en 2009 significó avances importantes para mejorar la transparencia en el financiamiento público y privado de campañas electorales y partidos políticos, pero mantiene carencias ostensibles en: a) promover la equidad en la competencia partidaria y electoral, b) facilitar la participación y el empoderamiento de diversos grupos poblacionales que reflejen la pluralidad social del país, y c) facilitar la distribución social de los recursos, de modo que no se vea comprometido el ejercicio del gobierno o la prevalencia del interés público general.

Resulta aún insuficiente, carente de mecanismos jurídicos o materialmente desbordada la labor del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) para mejorar los controles sobre el financiamiento público y privado a los partidos políticos. A pesar de importantes iniciativas del Órgano Electoral para mejorar los controles y la equidad, el Código mantiene mecanismos opacos como los llamados bonos de deuda política y la eliminación de los topes a las donaciones privadas. Estos asuntos permanecen como una fuente de inequidad, pero también de riesgo para la penetración de actores ilegales en la política electoral.

Otros dos temas pueden ser considerados como desafíos para la modernización de los partidos políticos en el país:

- a. Los partidos siguen invocando el principio de autorregulación partidaria para evitar la regulación suprapartidaria, lo cual plantea un dilema fundamental para la democracia electoral y la mejora en la calidad de la democracia. ¿Hasta dónde intervenir en la vida interna, autoorganización o autodeterminación de la voluntad de los partidos políticos?
- b. Prevalecen las llamadas *estructuras paralelas* que crean los partidos políticos, específicamente, para los procesos electorales. Estas se constituyen en las más importantes detentoras del poder partidario y su toma de decisiones. Tienen más poder y recursos materiales que las estructuras u órganos de dirección formal y permanente en los partidos políticos costarricenses.

4. Conclusión: diálogo social; contra el obstáculo y por la sostenibilidad

En la situación crítica de debilitamiento de la representación política y de la mayoría de los partidos políticos costarricenses, pocas iniciativas parecen ser tan necesarias como la activación de mecanismos y procesos institucionales de diálogo social. Esta parece ser una propicia opción para lubricar o ablandar el conflicto entre nuevos y viejos actores, agudizado por la diferencia social creciente. Opción conveniente frente a bandos (heterogéneos, multipartitos y difusos) que se muestran aún incapaces de impulsar un nuevo rumbo al país y donde los vetos mutuos se imponen a los acuerdos.

El ambiente de confrontación, antagonismo y conflicto puede empeorarse cuando se examina la actual agenda de discusión nacional y se vislumbran proyectos -no solo de ley- que suponen la polarización de posiciones e intereses y consecuentes movilizaciones anti institucionales, tal fue el caso frente al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, EEUU y República Dominicana durante el año 2007. En la actualidad, se evidencia en debates sobre extracción de recursos naturales, los derechos y la unión de las personas del mismo sexo, la sostenibilidad de la seguridad social y el eternamente postergado tema de la reforma fiscal, entre otros temas.

Lograr acuerdos consensuados y sostenibles no parece ser una tarea fácil porque, además, continúa la exclusión social y política de sectores tradicionalmente marginales en la toma de decisiones y de la redistribución socioeconómica, que tampoco se sienten eficazmente representados por la sociedad civil organizada y por lo tanto tiene serias limitaciones de incidencia para que sus intereses o demandas se atiendan. Este es el caso de grupos poblacionales como los indígenas, los afrodescendientes, la población LGTBI, las personas emigrantes y las personas con capacidades distintas.

En resumen y de acuerdo con la línea de análisis que este documento ha propuesto desde el inicio, el diálogo social se encuentra con una situación donde interactúan:

- El debilitamiento y la ineficacia funcional de las principales estructuras, actores y procesos de representación política (partidos políticos -poderes Legislativo y Ejecutivo).
- La insuficiencia de los procesos electorales para dilucidar la pluralidad y el conflicto social y el juego de poder entre nuevos y viejos actores.
- La dispersión, heterogeneidad y asimetrías prevalecientes en la sociedad civil.
- El “empoderamiento” de poderes fácticos y la recurrencia de mecanismos marginales de movilización que suelen agudizar el conflicto sociopolítico.
- Y en general, la insuficiencia institucional para articular de manera deliberativa y participativa, las exclusiones ciudadanas y el bloqueo, y reconstituir una cultura política basada en la pluralidad, el respeto a la diversidad y en la búsqueda de acuerdos trascendentes o socialmente relevantes (sostenibles, inclusivos, razonables).

Los indicadores presentados en las secciones anteriores ilustran este panorama. Interesa aquí puntualizar dos situaciones consideradas como problemáticas o prioritarias en términos de diálogo social.

Ante el predominio del bloqueo sociopolítico nada parece ser más *oportuno*, pertinente, y convincente que el fortalecimiento del diálogo social en el país. Es conveniente recordar que varias experiencias, por lo menos en América Latina, han respondido con el fortalecimiento de los mecanismos y procesos institucionales del diálogo social a los dilemas: ¿Cómo desarrollar políticas sociales de largo plazo con amplio consenso social, sin que afecte su viabilidad y sostenibilidad los cambios en las correlaciones políticas? y ¿cómo superar la situación de “bloqueo político”? (Piazzè y Flaño, 2005, p.21).

Los resultados han sido, por supuesto, disímiles en cuanto a la expectativa de rotundo éxito. En todo caso, difícilmente se valoran estas experiencias como retrocesos o agravamientos a las situaciones que pretendieron resolver. Incluso en el caso de Costa Rica, aun con criterios divididos en cuanto a los resultados concretos obtenidos con la experiencia del proceso de Concertación Nacional durante el período 1998–2000, se reconoce mayoritariamente que este tipo de encuentros y mecanismos alternativos de participación, deliberación y formación de propuestas proto–vinculantes por su legitimidad social, son realmente necesarias para la profundización y el mejoramiento de la gobernanza y gobernabilidad democráticas (Piazzè y Flaño, 2005, pp. 34–35 y 38–57).

La construcción permanente de legitimidad, aun en periodos no electorales, es un elemento esencial de todo proceso político democrático. Esta construcción no puede desvincularse de la ampliación de la participación ciudadana (descentralización, mecanismos de democracia semidirecta) y del desarrollo de formas de democracia deliberativa, que permitan el acceso ciudadano al debate (PNUD/FLACSO, 2005, p. 14).

Ante la pluralización de sentidos de vida y de los referentes de identidad y poder en la sociedad costarricense, la actual crisis de representación política podría convertirse en una “ventana de oportunidad” para el inicio de la construcción de un nuevo tipo de cultura de respeto, inclusión, tolerancia y participación democrática.

Literatura consultada

Coraggio, J.L. *et.al* (2014). *Reinventar la izquierda en el Siglo XXI. Hacia un diálogo norte-sur*. Coordinado por José Luis Coraggio y Jean-Louis Laville. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Corporación Latinobarómetro 1996–2003 (29-31 de mayo, 2004). *Situación y perspectivas de los Partidos Políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Mimeografiado. San José, Costa Rica.

_____. *Informe 2011*. Santiago, Chile: Orrego Luco 130. Versión electrónica: <http://www.latinobarometro.org>

_____. *Informe 2013*. Versión PDF disponible en WEB: www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf

Costa Rica. Ministerio de Planificación y Política Económica (2013). *Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe final*. San José, C.R.: Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática Versión PDF disponible en WEB institucional del MIDEPLAN.

Dabène, O. (1992). *Costa Rica: Juicio a la Democracia*. San José, C.R. FLACSO.

Diamond, L. y Gunther, R. (Eds.) (2001). *Political Parties and Democracy*. Johns Hopkins University Press. Baltimore and London.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (2010). Secretaría General, IPSOS y Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID). *Estudio de Opinión Pública en Latinoamérica. Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina (2009–2010)*. San José, C.R.: Perspectiva Digital Versión PDF en WEB.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y PNUD Costa Rica (2005). *Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica*. San José, C.R.: PNUD /FLACSO.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2001). *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes. Informe Regional*. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2006a). *Agenda para el fortalecimiento*

de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos. San José, C.R.: IIDH.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH). Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2006b). *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia.* Ciudad de México, 24–27 de abril de 2006. San José, C.R.: USAID, Norwegian Ministry of Foreign Affairs, IIDH CAPEL.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2007). *Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006-2010.* San José, C.R.: USAID, ASDI, IIDH/CAPEL.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Fundación Friederich Ebert (2008). *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina.* Ecuador: ILDIS–FES.

Lipset, S.M. (2000) “La Necesidad de los Partidos Políticos”. En: *Letras Libres*, 2(14), Febrero.

Mora Solano, S. (2005). *La protesta social en Costa Rica. Acciones colectivas en la sociedad costarricense en el año 2004.* Informe final presentado para el undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2005.

Mouffe, C. (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical.* Barcelona: Ediciones Paidós.

Nuestra Democracia (2010). México: Fondo de Cultura Económica/PNUD/OEA.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (2011). *Cuarto Informe del Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible.* 4 ed. San José, C.R.: Estado de la Nación, 2011. Versión PDF disponible en WEB: <http://www.estadonacion.or.cr/index.php/biblioteca-virtual/centroamerica>

_____ (2012). “Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica”, Steffan Gómez investigador principal. En: *Decimonoveno Informe Estado de la Nación.* San José, C.R.: Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, Universidad de Costa Rica, Barómetro de las Américas y Vanderbilt University (2013). *Cultura política de la democracia en Costa Rica, 2012: La erosión de los pilares de la estabilidad política.* Versión abreviada.: San José, C.R.: Estado de la Nación. Versión en formato PDF disponible en Web: www.vanderbilt.edu/lapop/

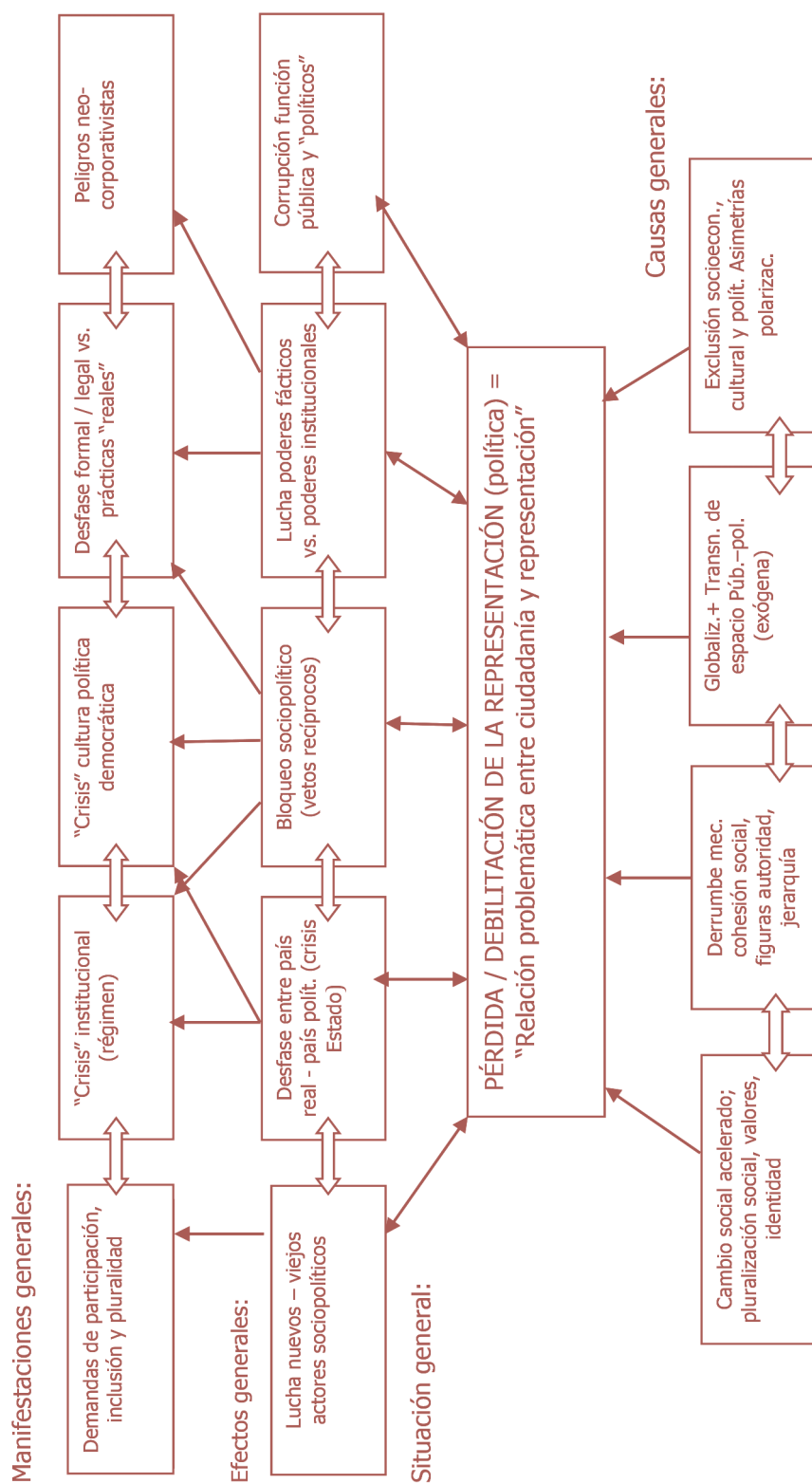
_____ (2015). *Cultura política de la democracia en Costa Rica y en las Américas, 2014: Gobernabilidad democrática a través de 10 años del Barómetro de las Américas.* San José, C.R.: Estado de la Nación. Versión en formato PDF disponible en Web: www.vanderbilt.edu/lapop/

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Sede Costa Rica (2013). *Informe*

- Nacional sobre Desarrollo Humano 2013. Aprendiendo a vivir juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica.* PNUD 1.^{ra} ed. San José, Costa Rica.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004a). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Lima, Perú: Quebecor World Perú S. A.
- _____ (2004b). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Compendio estadístico.* Lima, Perú: Quebecor World Perú S. A.
- _____ (2004c). *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate.* Lima, Perú: Quebecor World Perú S. A.
- Ramírez Gallegos, F. (2008). “El difícil tiempo de los partidos políticos –Democracia partidaria, democracia de opinión y política ciudadana”. En: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS–FES) y Fundación Friederich Ebert (FES) (2008) *La innovación partidista de las izquierdas en América Latina.* Primera edición: Octubre 2008. Ecuador: ILDIS–FES.
- _____ (2006). “Ciudadanía y Representación Política en Costa Rica: Una Relación en Crisis”. En: *La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea.* San José, C.R.: PNUD/FLACSO.
- Rodríguez, F. y Madrigal, J. (2005). Paz y democracia: paradojas de la cultura política centroamericana. San José, C.R.: Sección de impresión del SIEDIN.
- Rodríguez, F. y Rosales Valladares, R. (2007). *Reflexión sobre ciudadanía para la democracia.* Serie Cuadernos de trabajo No. 2007-03. San José, C.R.: PROCESOS/PNUD/MEP.
- Rojas Bolaños, M. (1998). “El síndrome de nuestro tiempo: la desafección política”. En: *Revista SINERGIA* 4(8).
- Rojas Bolaños, M. y Castro Ávila, M. (Coords.) (2009). *Elecciones 2006 y Referéndum: perspectivas diversas.* San José, C.R.: FALCSO/TSE.
- Rosales Valladares, R. (2009a). *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia.* San José: Educatex, IIDH/CAPEL.
- _____ (2009b). “Los estudios de los partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión de los enfoques al interno de los partidos”. En: *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 6(1):113–142.
- _____ (2010). “Financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en Panamá” En: Harry Brown Araúz [et.al]. *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones.* Panamá: Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo.
- Rosales Valladares, R. y Valverde, R. (2006). *Democratización de los partidos políticos en Bolivia, Chile y República. Hacia el fortalecimiento y de los Partidos Políticos en América Latina.* San José, C.R.: IIDH/CAPEL.

- Sánchez C., F.F. (2004). *Partidos políticos en la región andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento*. Documento de Trabajo distribuido en el “Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina”. 30 y 31 de marzo 2004. Santiago, Chile: IIDH/CAPEL/AID.
- Thompson, J., Rosales Valladares, R. y Valverde, R. (2006) “Conclusión general: lecciones aprendidas”. En IIDH/CAPEL. *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*. San José, C.R.: IIDH.
- Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones Sociales y Tribunal Supremo de Elecciones (2013). *Respuestas ciudadanas ante el malestar con la política: salida, voz y lealtad*. Versión digital en formato de libro portátil (PDF).
- Pignataro, A., Fournier, M. y Alvarado, M. (2014). *Informe Encuesta Post-Electoral de febrero 2014*. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios. Disponible en versión PDF en la dirección WEB: <http://www.estudiospoliticos.ucr.ac.cr/>
- Vargas-Cullell, J. y Rosero Bixby, L. (2004). *La cultura política de la democracia en Costa Rica*. USAID / Universidad de Vanderbilt / Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP). Versión formato PDF.
- _____ (2006). *La cultura política de la democracia en Costa Rica*. San José, C.R.: USAID/LAPOA/CCP.
- Vargas Hernández, N.M. (2004). *Cambios en el Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos. Impactos discernibles en el desempeño legislativo y las relaciones Poder Ejecutivo-Poder Legislativo*. Documento final presentado para el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

ANEXO
Análisis de la coyuntura política institucional
Situación sistémica de la democracia representativa, la participación y el pluralismo



La organización partidaria importa: Una aproximación a los partidos políticos costarricenses *

Steffan Gómez Campos **

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 28 de mayo de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de junio de 2015.

Resumen: Gran parte de la literatura sobre partidos políticos costarricenses se centra en el estudio del sistema de partidos como la clave de la explicación de la parálisis política, la representación débil y ciudadana de alineación que actualmente experimenta el país. En lugar de centrarse en la interacción entre los partidos políticos, en este trabajo se desarrolla un enfoque diferente: el estudio de las organizaciones partidarias. La presunción es que la organización del partido juega un papel importante en el desgaste político que se experimenta en Costa Rica. El análisis de las estructuras de los partidos, los vínculos con los dirigentes y afiliados locales, su funcionamiento en tiempos no electorales, y los mecanismos de socialización políticos revela organizaciones extremadamente débiles, no preparadas para cumplir con las funciones básicas de un partido político.

Palabras clave: Sistema de partidos políticos / Organización del partido político / Estructura del partido político / Renovación de estructuras partidarias / Funciones de los partidos políticos / Estatutos / Costa Rica.

Abstract: Much of the literature on Costa Rican political parties focuses on the study of the party system as the key to the explanation of political gridlock, weak representation and citizen de-alignment that currently experience the country. Instead of focusing on the interaction between political parties, this paper develops a different approach: the study of party organizations. The presumption is that party organization plays a major role in the political erosion that Costa Rica experiences. The analysis of party structures, links with local leaders and affiliates, functioning during non-electoral times, and political socialization mechanisms reveals extremely weak organizations, not prepared to fulfill political party core functions.

Key Words: Political party system / Organization of political parties / Structure of political parties / Renewal of party structures / Function of political parties / Statutes / Costa Rica.

* Esta ponencia es realizada en el marco de un Proyecto de Investigación sobre Organización de los Partidos Políticos en Costa Rica, del Programa Estado de la Nación con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. El trabajo de campo y proceso de análisis fue realizado entre 2012 y 2013.

** Costarricense, politólogo, correo sgomez@estadonacion.or.cr. Investigador del Programa Estado de la Nación, y profesor de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. El autor es el investigador principal del proyecto de investigación sobre partidos políticos del Programa Estado de la Nación. No obstante, hay una red de investigadores que ha colaborado con aportes específicos al proyecto de investigación y a esta ponencia: Ronald Alfaro, Juan Guillermo Murillo, Juan Pablo Sáenz, Alonso Ramírez, y María Fernanda Avendaño.

1. Introducción

Esta ponencia forma parte de un proyecto de investigación sobre el funcionamiento y organización de los partidos políticos en Costa Rica, realizado por el Programa Estado de la Nación con el apoyo del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Aquí se presentan los primeros resultados de dicho proyecto de investigación, que culminó en su primera fase a finales del 2014.

Este es un estudio sobre los nueve partidos inscritos a nivel nacional, que parte de un enfoque sincrónico y se basa en el análisis de tres funciones centrales de los partidos políticos:

- **Función de socialización política:** incluye la creación y actualización del pensamiento político, la renovación de las estructuras partidarias y la formación político-ideológica de sus militantes.
- **Función de agregación de intereses:** alude a las capacidades del partido para canalizar los intereses de la población y de grupos sociales afines a su ideario, para luego agregarlos en demandas. En el cumplimiento de esta función es vital la comunicación entre la organización central, sus militantes y las organizaciones de la sociedad civil que pueden ser parte de su base política. Un buen desempeño de esta función implica el diseño de programas de acción político-partidaria coherentes con las demandas de sus miembros.
- **Función electoral:** corresponde a una labor central de los partidos, esto es, la de organizar campañas electorales para que sus representantes accedan al poder y ejecuten un proyecto político-partidario previamente definido. Esta función implica el reclutamiento de líderes, la elaboración de nóminas de candidatos, la preparación de la maquinaria electoral en todos los niveles y la movilización de las bases.

Uno de los requisitos fundamentales para que la democracia opere con eficiencia es que los partidos cumplan razonablemente con estas tres funciones, cuyo desarrollo requiere a su vez una plataforma organizativa y recursos económicos, físicos y simbólicos que procuren la sostenibilidad de esa estructura.

El proyecto del Estado de la Nación y el IFED es una primera aproximación a las estructuras de los partidos políticos inscritos a nivel nacional y su funcionamiento interno. El análisis se dividió en dos fases: una revisión a profundidad de los estatutos de cada partido, para conocer las características de su organización formal y su organigrama; y una ronda de entrevistas a líderes en diferentes niveles de las estructuras partidarias. En total se entrevistó a setenta personas de siete agrupaciones políticas. En dos casos (partidos Alianza Patriótica e Integración Nacional) no se obtuvo respuesta.

En todos los partidos se entrevistó a diez líderes: el presidente, el secretario general y ocho dirigentes cantonales. La selección de estos últimos siguió dos criterios: desempeño electoral del partido en el cantón y ubicación, dentro o fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM). Se buscó una combinación de cuatro líderes en cantones con bajo desempeño electoral y otros cuatro en cantones con buen desempeño electoral, así como proporciones similares de cantones dentro y fuera de la GAM. Las entrevistas se hicieron durante el año 2012.

Esta metodología fue aplicada a los nueve partidos inscritos a nivel nacional para las elecciones de febrero de 2010, a saber: Accesibilidad sin Exclusión (PASE), Acción Ciudadana (PAC), Alianza Patriótica (AP), Frente Amplio (FA), Integración Nacional (PIN), Liberación Nacional (PLN), Movimiento Libertario (ML), Renovación Costarricense (PRC) y Unidad Social Cristiana (PUSC). No obstante, por falta de información para el análisis completo no se reportan los dos casos ya indicados.

Existen diversas aproximaciones para definir lo que es un partido político. Están las que enfatizan en las funciones básicas de los partidos, las que observan el tipo de organización, los miembros que los componen y hasta sus objetivos. Entre los diversos autores sobre partidos políticos destacan los aportes de Maurice Duverger, Anthony Downs, Leon Epstein y Giovanni Sartori, que han tenido un profundo impacto en la conceptualización partidaria. Duverger (1963) se centra en la estructura partidaria y en la naturaleza de su organización. Sartori (1976, p. 57) concibe a los partidos como “cualquier grupo que se presenta a las elecciones y postula candidatos a cargos públicos”. Downs (1957, pp. 406-407) introdujo el componente estratégico, al definirlos como “un grupo de partidarios que buscan controlar los aparatos de gobierno mediante el triunfo en elecciones competitivas”. Y para Epstein (1967, p. 9) se trata simplemente de “un grupo de partidarios que compiten por votos bajo una misma bandera y denominación”.

Implícita o explícitamente, en la literatura predomina el supuesto de que los partidos son actores cruciales en los regímenes democráticos. Como afirmó Schattschneider (1942, p. 1), “las democracias modernas son impensables sin partidos políticos”. En la misma línea, Bryce (1921, p. 119) indicó que los “partidos son instituciones inevitables, dado que nadie ha mostrado como podría funcionar un gobierno representativo sin partidos políticos”. Otros estudios sobre partidos políticos profundizaron en las causas de su aparición (Lipset y Rokkan, 1967) y las características de su organización interna (Duverger, 1963).

Paulatinamente, el interés por los “sistemas de partidos” y sus efectos en la estabilidad política desplazó a las investigaciones de carácter más individual. Ello significó el abandono del análisis de los partidos “desde adentro”, es decir, desde la perspectiva de su organización interna. En este documento se rescata esa perspectiva de estudiar a los partidos como organizaciones e instituciones políticas.

Conocer a los partidos por dentro y establecer perfiles organizativos específicos permite analizar con mayor precisión su desempeño, y prever posibles amenazas sobre el sistema político. Como ha indicado el politólogo Steven Levitsky (2003), cuando hay partidos débiles en organización, el sistema político tiende a mostrar las siguientes características: alta volatilidad, conflictividad en la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, ineficiencia de las políticas públicas y emergencia de *outsiders* o candidatos antisistema. La mayoría de estos rasgos se viene observando en Costa Rica durante la última década.

El documento se divide en cuatro partes. La primera es esta parte introductoria. La segunda incluye un balance comparado de la organización partidaria en Costa Rica, con información del perfil formal organizacional (organigrama del Código Electoral) y las clasificaciones según el perfil funcional de los partidos. La tercera parte refiere al perfil organizacional (organigrama) y funcional de cada partido político en específico, tomando como base los estatutos vigentes para

el proceso electoral de febrero de 2014 y las entrevistas realizadas. En esta sección, los partidos políticos analizados se presentan en orden cronológico según la fecha de fundación de cada partido, del más antiguo al más reciente. Y finalmente, las conclusiones.

2. Balance comparado de la organización partidaria en Costa Rica

Esta sección hace un balance comparado de los partidos políticos a partir de dos áreas de análisis. La primera referida a la estructura organizativa de los partidos definidos según sus estatutos. La segunda se centra en las características de funcionamiento de los partidos, con base en entrevistas a líderes partidarios.

2.1 Partidos con poca capacidad organizativa para la acción coordinada

Al analizar la estructura organizativa definida en los estatutos de los partidos, se observa que la gran mayoría carece de instancias con la capacidad necesaria para promover la acción política de manera coordinada con las instancias de dirección partidaria. En general, las agrupaciones inscritas a nivel nacional exhiben una pobre organización, más allá de la estructura mínima que exige el Código Electoral (figura 1).

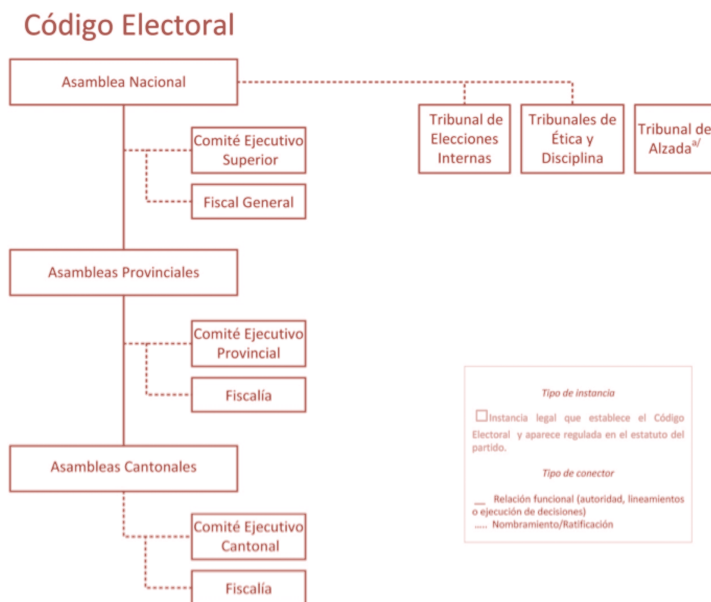


Figura 1. Estructura organizativa mínima de los partidos políticos, según el Código Electoral. Gómez-Campos et al., 2013.

a/ El Código Electoral no establece con claridad la interacción del Tribunal de Alzada con el resto de la estructura partidaria. De ahí que la figura no muestre una línea o conector entre esa y las demás instancias.

Según su tamaño, los partidos se pueden clasificar en tres grupos. El primero es el de los que cuentan con estructuras más amplias, organizadas en torno a dos instancias: una de dirección partidaria y renovación de órganos internos como las asambleas (nacional, provincial y cantonal) y los tribunales (elecciones, ética y de alzada); y otra de acción política, que articula una red sectorial y territorial para la coordinación de lineamientos y objetivos político-electorales, incluyendo la celebración de los congresos, que tienen distintos nombres según el partido, pero que en la mayoría se conocen como congresos ideológicos. En este grupo se ubican el PLN, el PUSC, el Frente Amplio (FA) y el PAC. Los cuatro tienen los dos tipos de instancias, con atribuciones y objetivos expresamente definidos en los estatutos (tabla 1).

El PLN y el PUSC -los partidos con mayor tradición histórica- son los únicos que tienen una asamblea nacional ampliada, con funciones de dirección política y articulada a comités de acción territorial. En el PUSC ese órgano es la Asamblea General; y en el PLN, es la Asamblea Plenaria u Órgano Consultivo Nacional. Esta figura denota una característica central de estas agrupaciones, y es el hecho de que presentan dos columnas vertebrales: una de dirección partidaria desagregada territorialmente, según lo dispone el Código Electoral; y otra de acción política, que de manera muy similar a la primera está conformada por instancias de nivel territorial y sectorial. Si bien ambas operan bajo una misma estructura general y, por ende, se relacionan; los estatutos las conciben como secciones diferenciadas de la organización. En cambio, en los otros siete partidos analizados las instancias de acción política están integradas de manera más clara con la de dirección partidaria, debido a la ausencia de una asamblea nacional ampliada, que esté vinculada a un órgano de acción política independiente y comités de acción territorial.

El segundo grupo es el de los partidos de tamaño intermedio. Aunque tienen la estructura básica establecida en el Código Electoral y, además, instancias de acción política, la definición de estas últimas es muy sucinta; en general los estatutos se limitan a nombrarlas, sin darles un mandato claro ni dotarlas de funciones y atribuciones específicas. Estos son los casos de los partidos Movimiento Libertario (ML), Alianza Patriótica (PAP) e Integración Nacional (PIN).

El tercer grupo lo constituyen los partidos que tienen una organización mínima. Sus estatutos son casi un fiel reflejo de la estructura básica de dirección partidaria estipulada en el Código Electoral. Las instancias de acción política creadas por estatuto son mínimas y no tienen una relación clara con el resto de la organización. Son los casos de los partidos Renovación Costarricense (PRC) y Accesibilidad sin Exclusión (PASE).

Tabla 1.

Grado de desarrollo organizativo de los partidos políticos de acuerdo con sus estatutos, según tipo de instancia

Tipo de instancia	Estructura partidaria									
	Más amplia				Intermedia			Mínima		
Dirección partidaria	PLN	PUSC	FA	PAC	ML	PAP	PIN	PASE	PRC	
Asamblea Nacional	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Provincial	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Asamblea Cantonal	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Comité Ejecutivo (nacional, provincial y cantonal)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Fiscalías	Sí	Parcial ^{a/}	Sí	Sí	Sí ^{b/}	No	Parcial ^{c/}	Sí	Sí	Sí
Tribunal de Elecciones Internas	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tribunal de Ética y Disciplina	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Tribunal de Alzada	Sí	No	Sí	Sí	Sí	Sí ^{d/}	No	Sí	Sí	Sí
Acción política										
Asamblea Nacional Ampliada de Acción Política	Sí	Sí	Sí ^{e/}	Sí ^{f/}	No	Sí	No	No	No	Sí
Comités de acción política territoriales (nacional, provincial, cantonal, distrital)	Sí	Sí	No	No	No	Parcial ^{g/}	Parcial ^{h/}	No	No	No
Directorio Político	Sí	Sí	Sí ^{i/}	Sí ^{i/}	No	Sí	Sí	No	No	No
Representación de la fracción legislativa	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	No	No	No
Congreso partidario	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	No	No
Comisiones / secretarías de acción política	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No ^{k/}	Sí	Sí	Sí ^{i/}	Sí ^{i/}
Organizaciones sectoriales / movimientos	Sí	No	Parcial ^{m/}	Parcial ^{n/}	No	Sí	No	No	No	No

Nota: Elaboración propia con base en los estatutos de los partidos.

a/ El estatuto del PUSC solo menciona la figura de fiscal general; no se identificó la existencia de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal.

b/ El estatuto del ML solo menciona la figura del fiscal general quien está encargado de la vigilancia en todos los niveles partidarios.

c/ El estatuto del PIN solo menciona la figura de fiscales en los comités ejecutivos provincial y cantonal, no se identificó la figura del fiscal en el comité ejecutivo nacional.

d/ En el PAP la función del tribunal de alzada la cumple la asamblea nacional.

e/ El estatuto del FA establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con representantes de los diferentes frentes nacionales de sectores sociales.

f/ El estatuto del PAC establece la posibilidad de que la asamblea nacional se amplíe con diez representantes de la comisión nacional de juventud.

g/ El estatuto del PAP establece comités políticos a nivel nacional y cantonal, mas no a nivel provincial.

- h/ El estatuto del PIN solo menciona la existencia de comités políticos a nivel cantonal y provincial.
- i/ En el estatuto del FA se identificó únicamente la comisión política.
- j/ En el estatuto del PAC se identificó la comisión política.
- k/ De acuerdo con el estatuto del PAP se establece la posibilidad de que el comité político nacional pueda crear secretarías de acción política, sin embargo, no se identifica de manera expresa la existencia de alguna.
- l/ El estatuto del PRC establece la posibilidad de que el comité ejecutivo nacional pueda crear diversas secretarías; sin embargo, de manera expresa sólo se identifica la secretaría de género.
- m/ De acuerdo con el estatuto del FA las únicas organizaciones de carácter sectorial o movimientos son la de juventud y los comités de acción política de base.
- n/ De acuerdo con el estatuto del PAC, la única organización sectorial o movimiento es el de la juventud.

2.2 Organizaciones partidarias nacionales de alcance reducido

Las agrupaciones políticas inscritas para competir en el plano nacional tienen, en la práctica, un alcance reducido. Al analizar su quehacer en tres de las funciones centrales de los partidos en democracia -con base en las entrevistas a líderes- se constató que, pasadas las elecciones, sus estructuras se achican y buena parte de sus instancias se desactiva. Se limitan a mantener la sede central -cuando existe-, sufragar los gastos operativos básicos y organizar actividades aisladas que por lo general se realizan en el Valle Central. La única excepción es el PASE debido, probablemente, a que en gran medida su plataforma de acción gira en torno a su fracción parlamentaria y, dado que actualmente ese partido tiene la mayor representación legislativa desde su fundación (cuatro curules), puede suponerse que pasadas las elecciones la estructura partidaria no ha disminuido (Gómez-Campos et al., 2013; figura 2).

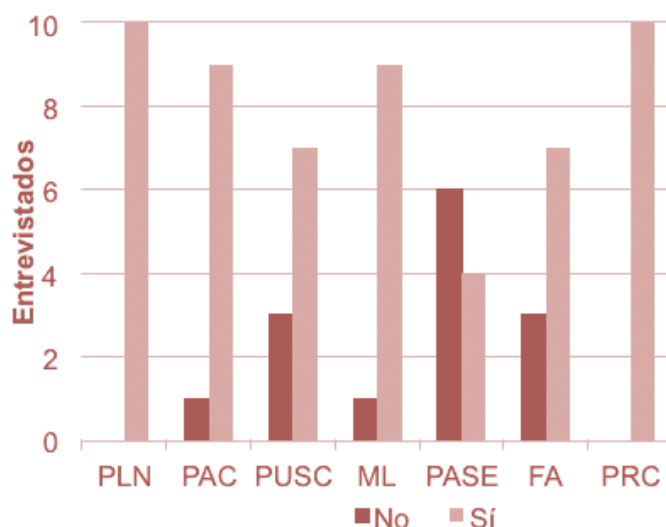


Figura 2. Reducción del partido político después de elecciones, según líderes entrevistados. Gómez-Campos, et al., 2013.

Al analizar la función de socialización política se observa una débil institucionalidad y una reducida operación partidaria. En general, las agrupaciones no se sostienen económicamente por su militancia, ya que ninguna de ellas tiene registros formales de sus miembros y, por ende, no es posible diseñar esquemas de financiamiento basados en la membresía. Para estos efectos se usan modalidades informales y selectivas, que se apoyan en directivos, miembros de las estructuras internas y los representantes elegidos por el partido (sobre todo en diputaciones y alcaldías). La falta de un registro de militancia limita, además, la interacción y comunicación con quienes, en principio, conforman la agrupación (tabla 2).

De igual modo, los esfuerzos para allegar nuevos miembros a la organización partidaria son informales y no orgánicos. El reclutamiento sucede primordialmente a través de miembros activos, invitaciones a actividades abiertas y publicidad. En los casos específicos del PASE y el PUSC los estatutos no definen con claridad los mecanismos que sirven a este propósito.

La evidencia también sugiere que los partidos dedican pocos recursos a la educación política de sus militantes. Solo en el Frente Amplio y Renovación Costarricense existen programas regulares de capacitación y formación ideológica, consistentes en su mayoría en talleres para miembros de estructuras internas y otros representantes. En el PRC, por ejemplo, se aprovechan las reuniones de los comités ejecutivos para desarrollar este tipo de actividades. En las demás agrupaciones, el impulso a la instrucción política de la militancia es débil y se basa en actividades que se organizan de manera intermitente y descentralizada. En ningún caso se conoció una iniciativa vigente y sistemática en este campo. Ciertamente en el pasado existieron algunas en el PLN, el PUSC y el ML, con ayuda de la cooperación extranjera, pero esos esfuerzos fueron discontinuados.

La otra función de los partidos es la agregación de intereses, a través de la vinculación con diversas organizaciones sociales. En esta materia es posible afirmar que no hay un solo partido de alcance nacional que cuente con una base social amplia y multisectorial. Todos los líderes consultados mencionaron la existencia de lazos entre sus agrupaciones y entidades de ámbitos muy específicos. En el PLN y el ML hay una relación predominante con organizaciones empresariales como cooperativas, cámaras y grupos que representan intereses particulares, como los porteadores en el caso del ML. En el FA la base principal la conforman los gremios de trabajadores y otros sectores de activismo social. El PASE tiene vínculos con organismos que trabajan por los derechos humanos y de las personas con discapacidad. En dos partidos, el PAC y el PUSC, solo se reportaron nexos aislados con organizaciones que no es posible caracterizar con la información recopilada. La situación del PRC es particular: es la única agrupación que tiene un nexo orgánico bien definido con grupos de la sociedad civil, específicamente con comunidades religiosas de orientación evangélica, que constituyen su base social e incluso definen su ideología.

Finalmente, en lo que concierne a la función electoral, las estructuras partidarias y la participación de sus miembros se activan cuando se trata de las tareas típicas de la competencia electoral. En ese período todas las agrupaciones, con excepción del PASE, realizan cambios en sus jerarquías, y las decisiones pasan a ser tomadas por el comando de campaña o por un ente híbrido entre este y el comité ejecutivo superior. Solo en el PASE el mando se mantiene en el Comité Ejecutivo. Y en cuanto a los componentes del gasto electoral, la publicidad destaca como el rubro principal en todos los partidos.

Tabla 2.

Desempeño de los partidos políticos costarricenses en sus tres funciones centrales 2012-2013

Función	Variable	Indicador	Partido político							
			PLN	PAC	PUSC	ML	PASE	FA	PRC	
Socialización política	Registro de militancia	Registro formal de militantes								
		No hay	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Contribuciones de militancia	Contribución obligatoria								
		Contribuciones selectivas	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Reclutamiento de militancia	A través de militancia activa	✓	✓		✓				✓
		Actividades abiertas y publicidad	✓						✓	
		Casos aislados o no hay del todo			✓		✓			
	Mecanismos de formación ideológica	Continuos y centralizados								✓
		Intermitentes y descentralizados	✓	✓	✓	✓			✓	
		No hay					✓			
Agregación de intereses	Vinculación predominante de organizaciones	Trabajadores							✓	
		Empresariales	✓			✓				
		Religiosas							✓	
		Sectoriales					✓	✓		
	Casos aislados		✓	✓						
Actividades frecuentes del partido	Académicas y políticas	✓	✓	✓						
	Culturales						✓			
	Casos aislados o no hay del todo				✓	✓		✓		
Electoral	Instancia de mando partidario en elecciones	Comando de campaña	✓					✓	✓	
		Híbrido: Comité Ejecutivo y Comando Campaña		✓	✓	✓				
		Comité Ejecutivo mantiene el mando					✓			
	Principal rubro de gasto electoral	Publicidad	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
	Transporte									

Nota: Gómez-Campos et al., 2013.

3. Perfil organizacional y funcional específico

3.1 Partido Liberación Nacional (PLN)

El PLN (fundado en 1951) es una de las organizaciones partidarias más amplias existentes en la actualidad. Además de cumplir con lo establecido en el Código Electoral, tiene otra estructura aún más compleja de dirección y acción política que; sin embargo, está organizada de manera muy similar: mediante asambleas que van desde el nivel local hasta el nacional. También destaca en esta agrupación la importancia que se da en la estructura organizativa a los sectores sindicales y de trabajadores, que tradicionalmente han sido la base social prioritaria de su militancia, aunque han perdido vigencia en la práctica actualmente. Destacan al menos cinco aspectos de la estructura partidaria:

1. Una Asamblea Plenaria Nacional que se constituye en una Asamblea Nacional ampliada. Como órgano consultivo que es, se encarga de analizar la realidad política, hacer nombramientos intrapartidarios, servir de órgano de apelaciones y, además, de seleccionar los cuatro primeros candidatos a diputado por San José, entre otras funciones. Además del Órgano consultivo nacional (o Asamblea Plenaria Nacional), existe un Órgano consultivo provincial y otro cantonal que permiten la selección de delegados en cada nivel para la instancia nacional. Estas asambleas de acción política u órganos consultivos son además las encargadas de la selección de candidaturas y de análisis de tipo más local sobre la marcha del partido en los niveles respectivos. Esta estructura constituye una segunda columna vertebral del partido en torno a las labores de acción política, conceptualizada por niveles territoriales igual que la estructura de dirección partidaria. Es decir, mediante una Asamblea Nacional, una provincial y una cantonal que se alimentan mutuamente de delegados y lineamientos.
2. Existe un Congreso Nacional encargado de la elaboración programática y revisión ideológica del partido. Este Congreso es el encargado de darle forma al programa de objetivos fundamentales del partido, con el cual, por medio de la Asamblea Plenaria, se elaboran los demás programas de gobierno y plataformas electorales que usa el partido. De esta forma se vincula el pensamiento político con la práctica política del partido en el plano formal.
3. Un Directorio Político Nacional, que es la máxima instancia de acción política del partido y que debe trabajar estrechamente con la fracción legislativa del partido. Por medio del Directorio, el PLN como organización puede incidir sobre las acciones del PLN como fracción legislativa. El estatuto dispone que los representantes legislativos deben atender los criterios del Directorio Político Nacional.
4. Existe una Secretaría Ejecutiva encargada de coordinar las acciones de nueve secretarías temáticas y demás sectores y grupos del partido. Es el máximo órgano ejecutivo del partido y se rige por las directrices del Directorio Político Nacional. Sobresalen en el estatuto el mandato que reciben dos secretarías en particular: la Secretaría de Asuntos Sindicales y la de Organización Sectorial. Ambas encargadas de organizar y reclutar la mayor cantidad

- a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.
- b/ Las cajas sin conector corresponden a instancias cuya interacción con el resto de la estructura no está definida ni en el Código Electoral ni en el estatuto del partido, o bien, es muy difusa.
- c/ De acuerdo con autoridades del partido, el Comité de Acción Política Distrital es equivalente al Comité Ejecutivo Distrital.

3.2 Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

La estructura formal del PUSC (fundado en 1983) es amplia, no obstante, su estatuto no hace referencia a algunas instancias específicas (en rojo en la figura 4) que son un requisito legal indispensable para su inscripción. Además de los órganos centrales de dirección y acción política, el partido tiene otras instancias desplegadas territorialmente, desde el nivel distrital. Es decir, además del Consejo Político Nacional cuenta con consejos políticos a escala cantonal y distrital, que son los encargados de hacer llegar las decisiones de acción política hasta la base del partido y a lo largo de todo el país. En general, destacan cuatro características del perfil organizativo del PUSC:

1. El partido ha creado, por estatuto, una estructura de dirección y acción política. Esta tiene un Consejo Político Nacional y un Directorio Político Nacional que son convocados por el Comité Ejecutivo Nacional y cuyo objetivo es la dirección, evaluación y coordinación de las acciones políticas del partido en todos los niveles.
2. La estructura de acción política está desagregada territorialmente. Es decir, además del Consejo Político Nacional, se cuenta con un Consejo Político Cantonal y otro Distrital encargados de hacer llegar las decisiones de acción política hasta la base del partido y en todo el territorio nacional.
3. Resalta la vinculación de la fracción parlamentaria en el accionar interno del partido. El estatuto hace expreso algo que, aunque pudiera entenderse como normal y necesario, pocos partidos lo indican expresamente. Se trata de la vinculación de la estructura partidaria y los representantes políticos. En este caso implica que los diputados y las diputadas del PUSC deben guiarse, entre otros aspectos, por la Carta Social Cristiana, que establece los principios doctrinarios y posiciones ideológicas que fundamentan la organización partidaria.
4. El PUSC, además, dispone de una Asamblea General en el plano de acción política, que según el estatuto es la encargada de analizar y recomendar a la Asamblea Nacional los lineamientos generales de dirección y orientación política. Mediante la Asamblea General, y esta facultad de analizar y recomendar, el Congreso Ideológico queda vinculado con el resto de la estructura del partido.
5. A pesar de la amplitud organizacional que muestra el estatuto, el partido actualmente experimenta una etapa de debilidad orgánica. Es un partido que no logra dotar de vida intrapartidaria a todas esas instancias que formalmente existen. La no existencia de una

sede física permanente, con personal trabajando diariamente, o incluso una página web actualizada y en funcionamiento son tan sólo algunos de los indicadores de esa debilidad organizacional. El divorcio entre estructura formal y funcionamiento real es evidente, tal y como se desprende de los mismos líderes partidarios consultados en distintas partes del país.

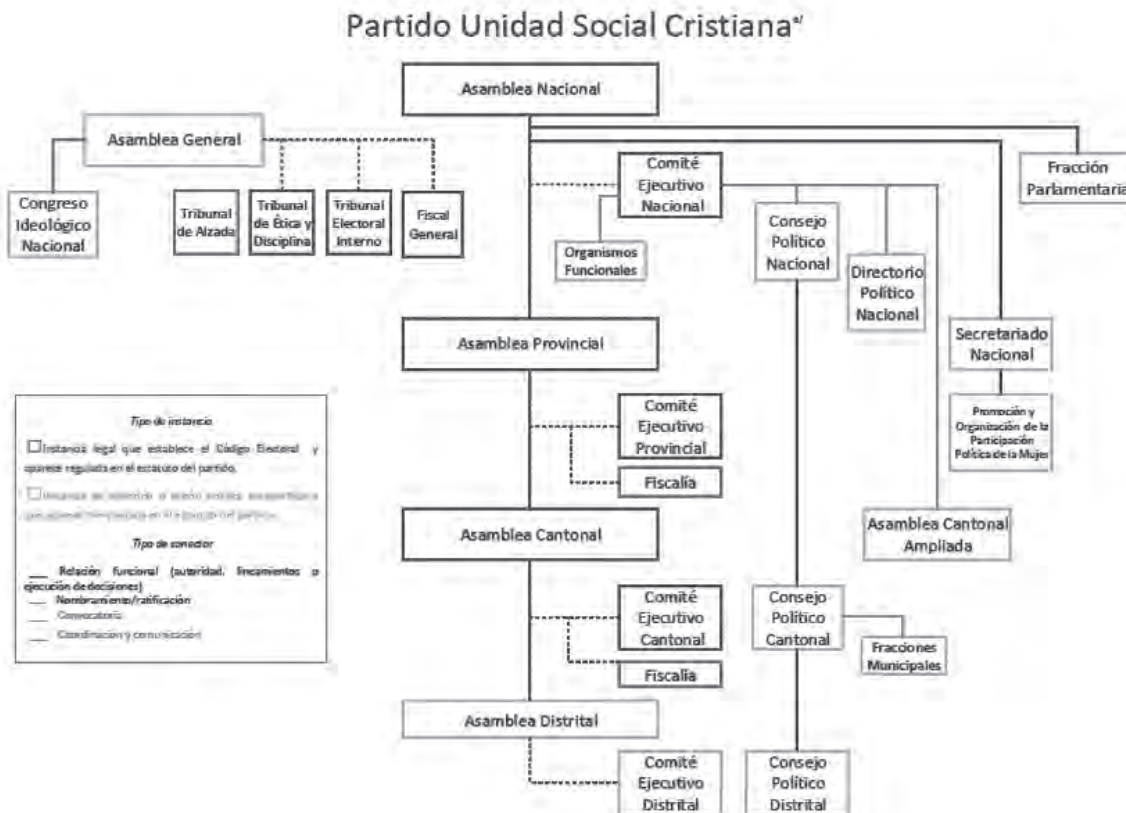


Figura 4. Organización del PUSC. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios. a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

3.3 Movimiento Libertario (ML)

El Movimiento Libertario (fundado en 1994) tiene una estructura que, a primera vista, muestra un balance entre los órganos de dirección partidaria y las instancias de acción política. No obstante, al ahondar en su estatuto se observa que las segundas (en amarillo en la figura 5) están poco reguladas en términos de sus alcances y objetivos.

La estructura central es muy similar a la que estipula el Código Electoral, con excepción de las fiscalías provinciales y cantonales, que no están previstas expresamente en el estatuto. Además, tiene diez secretarías de acción política que, como se señaló, no están definidas con claridad

en sus estatutos. Diferente es el caso del Congreso Nacional que sí está definido de manera precisa con sus atribuciones y alcances. Es el órgano superior del partido en materia ideológica y programática, y es convocado por la Asamblea Nacional en intervalos no mayores a cuatro años, o de manera extraordinaria cuando así se requiere.

De acuerdo con las entrevistas a sus líderes, el ML tuvo como una de sus fortalezas la formación política e ideológica de los miembros. Se reconoce que el partido desarrolló, en años anteriores, procesos de capacitación permanentes sobre ideología, estrategia política y procesos electorales con el apoyo de la Fundación Friedrich Naumann de Alemania. Sin embargo, en la actualidad, esos procesos se encuentran suspendidos por decisión del Comité Ejecutivo, debido a los cuestionamientos ante el Tribunal Supremo de Elecciones sobre otras aparentes capacitaciones ficticias, cubiertas con fondos del financiamiento político público. En la actualidad, el trabajo del partido se desarrolla principalmente desde los cargos de elección popular conseguidos por el partido, a nivel local y legislativo.

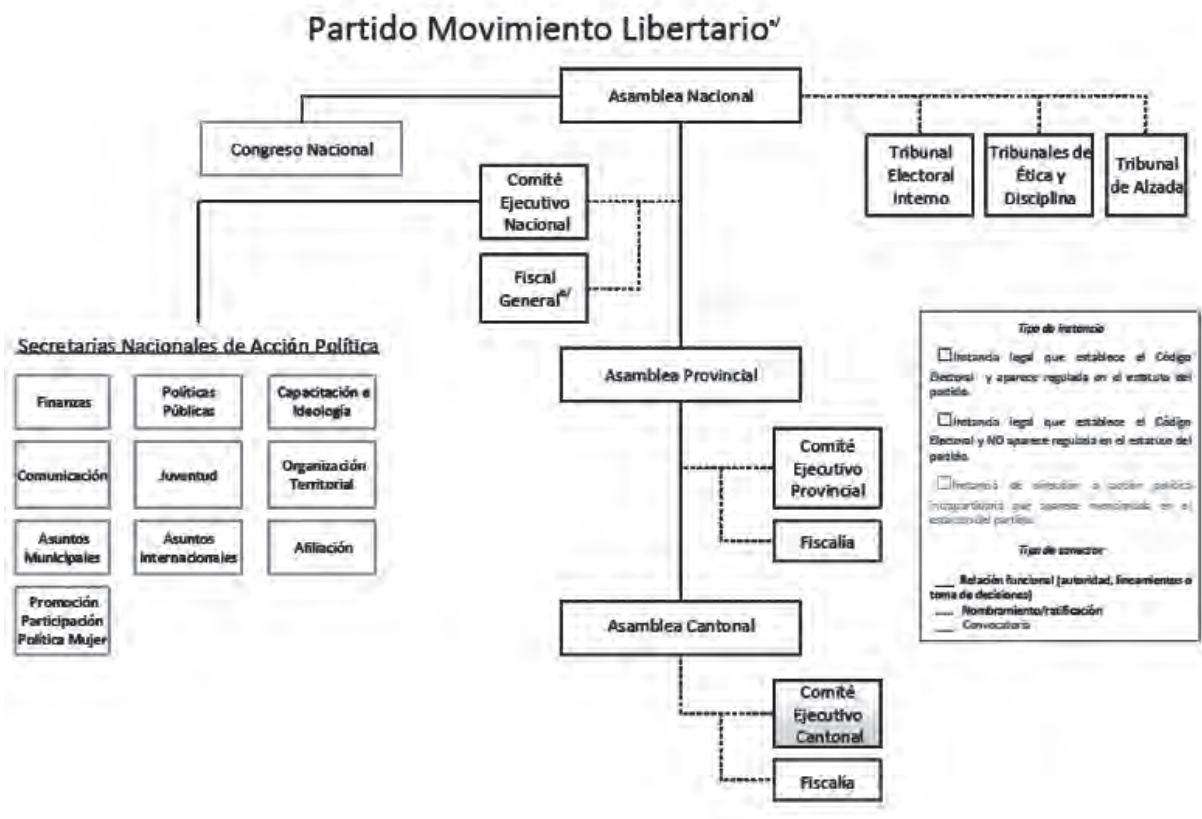


Figura 5. Organización del ML. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ El estatuto solo menciona la figura del fiscal general, quien está encargado de la vigilancia en todos los niveles partidarios.

3.4 Partido Renovación Costarricense (PRC)

El Partido Renovación Costarricense (PRC), fundado en 1995, tiene una estructura básica, casi fiel reflejo del Código Electoral. Eso significa que no tiene órganos de dirección ni de acción política regulados con claridad por el estatuto, con excepción de dos instancias: la Secretaría de Género y la Asamblea Plenaria que, sin embargo, no tienen facultades específicas asignadas. Este es uno de los casos de estructura organizativa más simple en el espectro de partidos políticos nacionales en el país.

Con respecto a su funcionamiento, de acuerdo con las entrevistas a sus líderes, el partido cuenta con una base política bien definida y conformada por diversos grupos dentro de la comunidad cristiana costarricense, algo así como un nicho electoral. No se trata de un partido religioso de masas (Kalyvas, 1996 y Kirchheimer, 1966), sino que es una organización bastante más pequeña y bien concentrada, que busca mantener este nicho a través de la interacción entre los líderes partidarios y una compleja red de líderes religiosos cristianos. Esta interacción vincula al partido con las iglesias y organizaciones cristianas, que prácticamente constituyen las únicas organizaciones de la sociedad civil que se identifican de alguna forma con el PRC. Sobre estas 'alianzas' se desarrollan procesos selectivos de reclutamiento que permiten el recambio de los liderazgos locales y regionales del partido y, en ocasiones, facilitan la comunicación del mensaje partidario para atraer votantes.

El PRC es un partido donde el liderazgo está concentrado en uno de sus fundadores: Justo Orozco, quien ha fungido como presidente y ha sido elegido dos veces diputado. La operación cotidiana del PRC actúa por medio de un pequeño círculo de confianza alrededor de Orozco, quien fungió como diputado para el periodo 2010-2014. Este círculo se encarga de las funciones administrativas y de organización política más importantes de la agrupación.

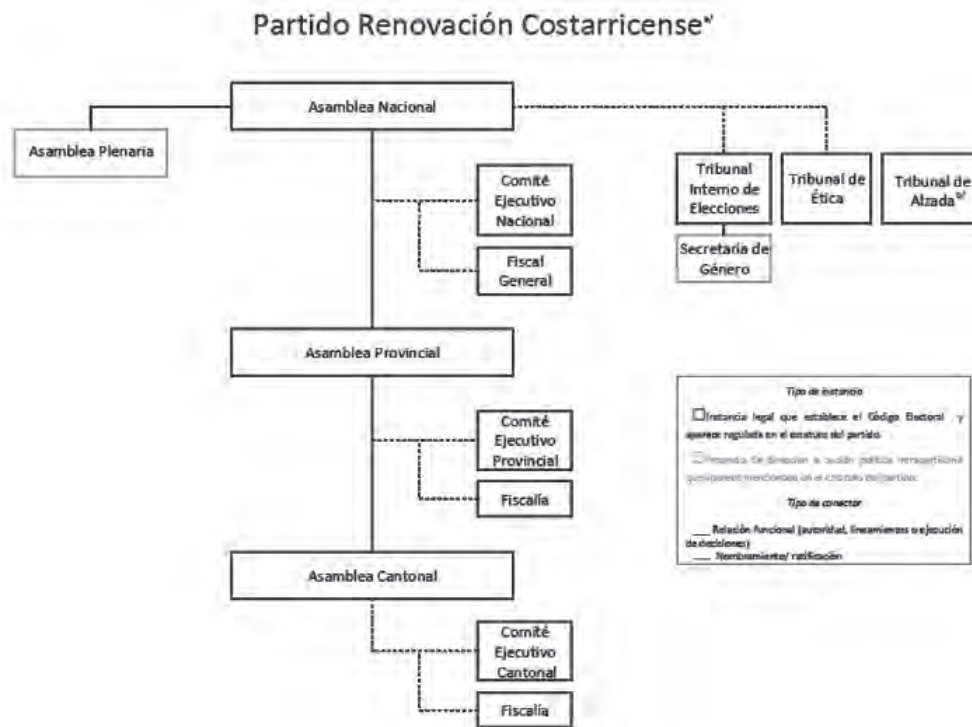


Figura 6. Organización del PRC. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.
 a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.
 b/ El Comité Ejecutivo Nacional se constituye en Tribunal de Alzada ante las apelaciones a las resoluciones del Tribunal de Ética.

3.5. Partido Acción Ciudadana (PAC)

El Partido Acción Ciudadana (fundado en el 2000) tiene en su perfil organizativo algunas instancias de acción política -junto a la estructura de dirección partidaria estipulada por el Código Electoral- llamadas comisiones. Tales comisiones están vinculadas a las de dirección partidaria y coordinan el trabajo en tres áreas específicas: i) logística, ii) pensamiento y formación política, y iii) participación femenina y juventud. Además, a nivel territorial esta agrupación tiene como base las asambleas distritales.

El estatuto también prevé la realización del Congreso Ciudadano, en el cual se define el marco conceptual, los lineamientos programáticos y la estructura organizativa del partido. Este debe ser convocado con una periodicidad no mayor a cuatro años.

Vale anotar que aunque el Consejo Ejecutivo Superior (CES) funciona como el centro de comando del partido, en el caso del PAC no es un cuerpo monolítico y homogéneo. Todo lo contrario,

el CES refleja la diversidad de tendencias que actualmente cohabitan dentro del PAC. Estas tendencias tienen orígenes ideológicos diferentes. Durante la ronda de entrevistas efectuadas a líderes partidarios, se vislumbran dos grandes bloques, uno más ligado a la figura de su fundador Ottón Solís, de ideología más de centro; y otro con un perfil ideológico más cercano a la izquierda. Estas tendencias permiten la captación de apoyos y la canalización de demandas de sectores de base diferentes. Sin embargo, no hay evidencia de un conjunto amplio de organizaciones sociales que se identifiquen plenamente con el partido.

Finalmente, de acuerdo con los líderes entrevistados, se constató que los principales problemas del partido están relacionados con la gestión organizativa. En particular, las luchas internas y la falta de liderazgos claros dentro de la agrupación. El otro reto que enfrenta el PAC es el fortalecimiento de su estructura territorial, pues sigue siendo una agrupación fundamentalmente de clase media urbana, con fuertes apoyos en el centro del país, pero bastante más reducidos en la periferia.

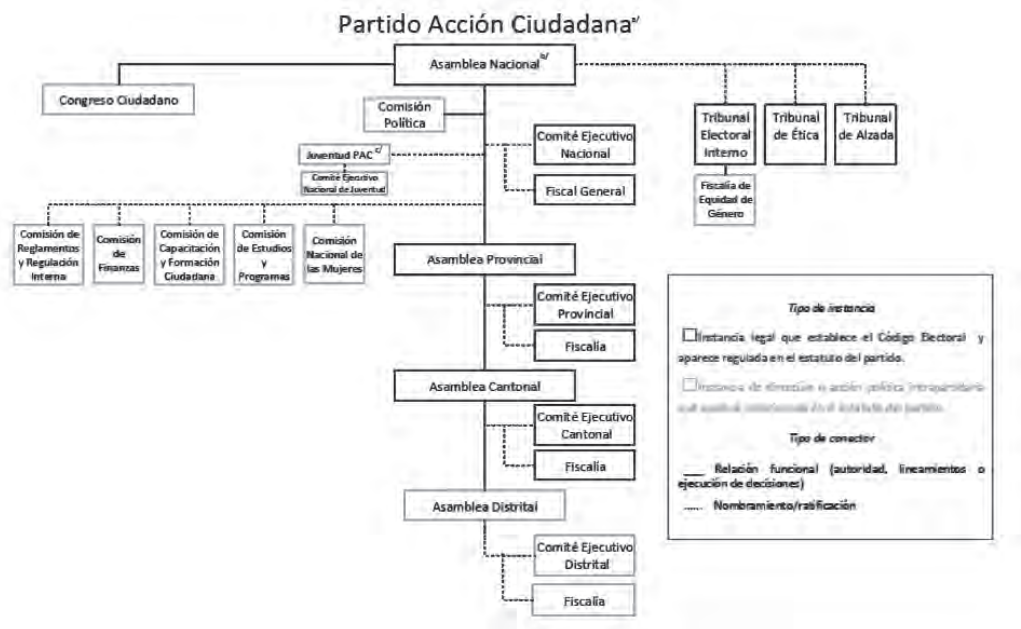


Figura 7. Organización del PAC. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.
a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.
b/ La Asamblea Nacional se puede ampliar con diez representantes de la Comisión Nacional de Juventud.
c/ La “Juventud PAC” goza de autonomía en asuntos de organización, funcionamiento y elecciones internas, según lo definido en el Reglamento de Juventud que es ratificado por la Asamblea Nacional.

3.6 Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE)

El PASE es un partido joven (fundado en 2004), cuya organización básicamente cumple con los requisitos territoriales que exige el Código Electoral. Si bien ha creado una serie de secretarías especializadas en la representación de grupos vulnerables, sus estatutos no indican con precisión cuáles son sus objetivos, alcances y vinculación con el resto de la estructura partidaria. El partido establece un Congreso Humanista, que es la instancia encargada de definir los lineamientos políticos y programáticos del partido, y es convocada por la Asamblea Nacional.

Al ser una agrupación de reciente fundación, carece de una estructura física y organizativa robusta, coincidente con lo observado en el resto de partidos que nacieron durante la última década. En periodo no electoral, la agrupación enfrenta dificultades para su financiamiento, a pesar de ser uno de los partidos que más ha utilizado los fondos para financiamiento permanente, como lo establece el Código Electoral.

Posterior a los procesos electorales, el partido reduce su presencia organizativa y se mueve a los espacios donde logró representación política¹.

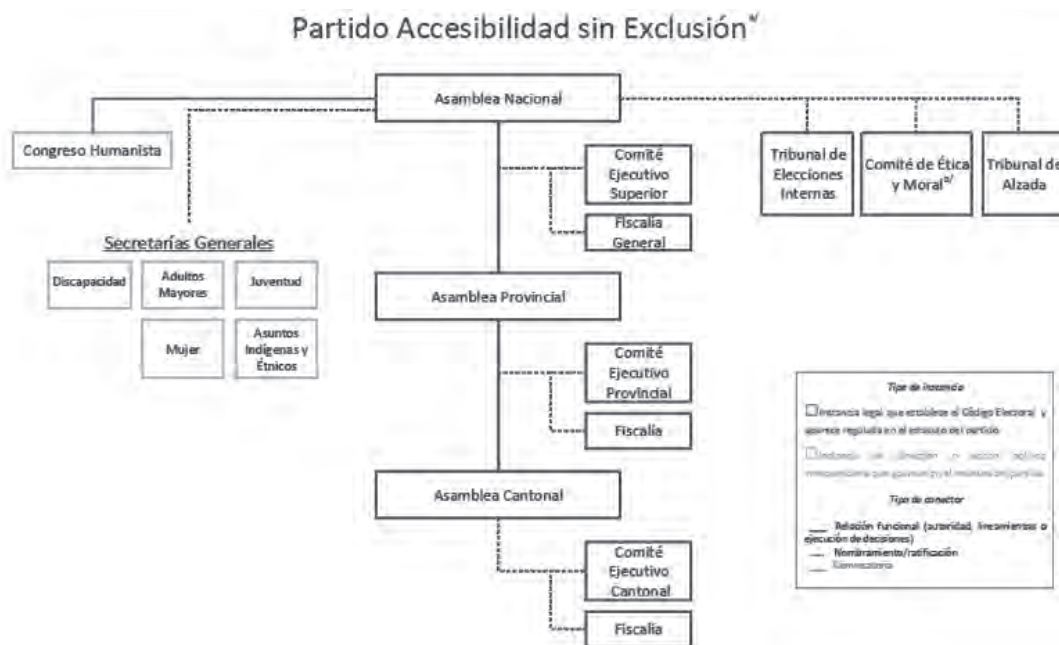


Figura 8. Organización del PASE. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios. a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

b/ Esta instancia cumple con las funciones del tribunal de ética y disciplina estipulado en el Código Electoral.

¹ Por ejemplo, al momento de realización de las entrevistas a los líderes partidarios (2012), el secretario general de la agrupación ocupaba una oficina en el Congreso, donde cumplía, al mismo tiempo, que las de asesor de la fracción legislativa.

3.7 Frente Amplio (FA)

El FA es un partido joven (fundado en 2004) que; sin embargo, presenta una estructura relativamente amplia. Su organización interna cumple con el Código Electoral y además incluye diversas instancias de dirección y operación política. Estas instancias no están desagregadas a nivel territorial como en otros partidos, sino vinculadas de manera directa a la Asamblea Nacional o al Comité Ejecutivo Superior Nacional, es decir, a la estructura central.

Sus estatutos definen al menos quince órganos de operación política, por temas (salud, trabajo o cultura) y sectores sociales de interés para la agrupación (pueblos indígenas, sindicatos, diversidad sexual). También existe el Congreso partidario.

El FA tiene además una figura particular: los Comités de Acción Política de Base. Estos son los encargados de organizar a la militancia en el nivel más cercano a la base del partido: comunidades, lugares de trabajo y estudio, gremios, asociaciones técnicas y profesionales. Instancias que tuvieron un rol protagónico en el proceso electoral de 2014, con resultados muy favorables para el partido.

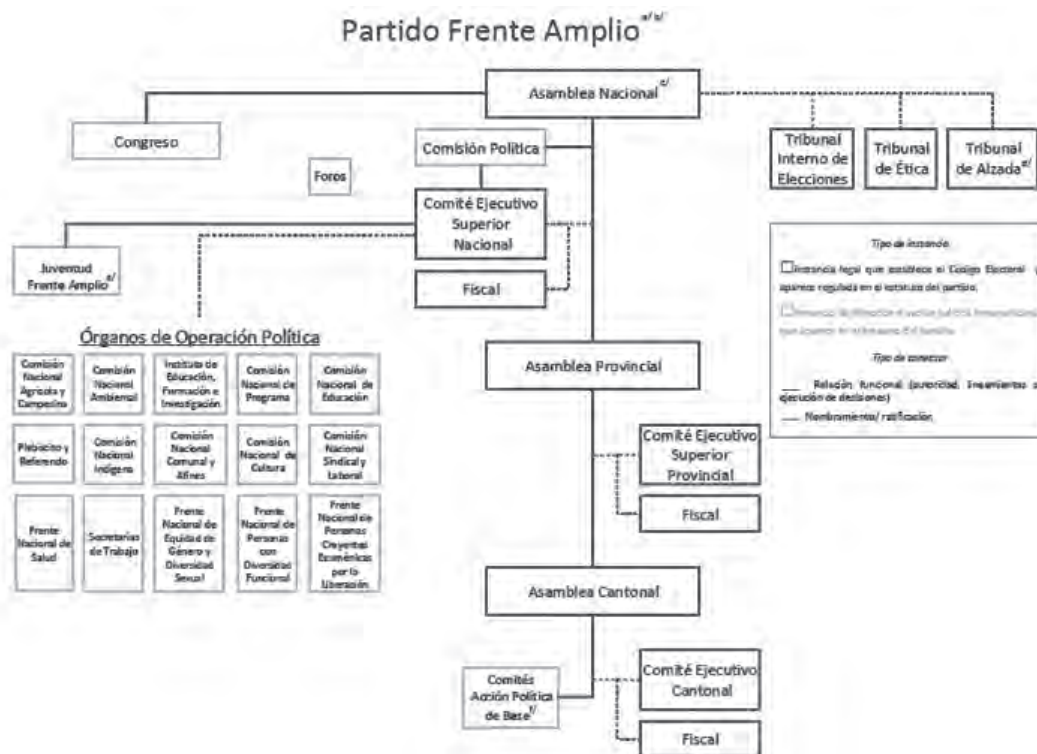


Figura 9. Organización del Frente Amplio. Gómez-Campos et al., 2013, con base en estatutos partidarios.

a/ Las instancias pueden estar unidas por más de un tipo de conector. El organigrama ilustra la interacción más importante, según el orden jerárquico de los tres tipos de conectores descritos en el diagrama.

- b/ Las cajas sin conector corresponden a instancias cuya interacción con el resto de la estructura no está definida ni en el Código Electoral ni en el estatuto del partido, o bien es muy difusa.
- c/ La Asamblea Nacional se puede ampliar con representantes de los distintos frentes nacionales de sectores sociales.
- d/ El Comité Ejecutivo Superior Nacional funge como tribunal de alzada para quienes apelan las resoluciones del Tribunal de Ética.
- e/ De acuerdo con la entrevista a una autoridad del partido, el sector de la juventud goza de autonomía en su organización, funcionamiento y elecciones internas, pero responde a los lineamientos del Comité Ejecutivo Superior.
- f/ Aunque estos comités son órganos de operación política, jerárquicamente el partido los coloca por debajo de la Asamblea Cantonal.

4. Conclusiones

El Proyecto de Investigación sobre Partidos Políticos del Programa Estado de la Nación, con el apoyo del Tribunal Supremo de Elecciones, se ha dado a la tarea de caracterizar el perfil organizativo de los partidos actuales en Costa Rica. Con algunos de los resultados, referenciados en esta ponencia, es posible llegar a por lo menos tres conclusiones.

La primera es que los partidos políticos en Costa Rica tienen importantes diferencias entre sí. Este primer hallazgo está en abierta contraposición al enunciado generalizado de que los partidos están todos en crisis y tienen los mismos problemas. Al observar en detalle su organización y modo de funcionamiento, es posible afirmar que los partidos políticos costarricenses son animales políticos muy diferentes entre sí. En el ecosistema partidario costarricense es posible encontrar partidos con larga trayectoria, con amplias facultades organizativas y con mayores posibilidades de conexión social y alcance en todo el territorio. Algunos de estos, sin embargo, han perdido vigencia y arraigo con las bases locales que con anterioridad les dieron su éxito (en particular el PLN y el PUSC). Pero también es posible encontrar partidos bastante más reducidos en estructura y alcance en su base social. Son organizaciones que han nacido fundamentalmente en la última década como respuesta al descontento ciudadano con los partidos tradicionales. Con todo y sus limitaciones organizativas y reducida estructura, algunos de ellos tienen fuertes vínculos con grupos específicos de la sociedad que pueden, en el futuro, ampliar su alcance nacional si logran invertir en mayor organización y coherencia programática (el caso del FA, ML y RC, por ejemplo).

La segunda conclusión indica que, con nueva evidencia empírica, se puede afirmar con mayor certeza que el deterioro de la representación política no solo es producto de la interacción entre partidos, lo que se denomina “sistema de partidos”, sino también de la debilidad de las estructuras internas de esas agrupaciones y sus pobres vínculos con la sociedad. Argumento fundamentado en la nueva evidencia que muestra organizaciones partidarias debilitadas, y con pobre desempeño en el cumplimiento de tres de las funciones centrales en democracia.

En el proceso electoral costarricense de 2013-2014 participaron organizaciones partidarias muy debilitadas, con escasa consistencia orgánica y antecedentes programáticos de alcance reducido. A ello hay que sumar procesos de desnacionalización electoral, que pueden dificultar

la representación política responsable de los próximos gobiernos. Con este nuevo conocimiento cabe preguntarse: ¿qué clase de liderazgos se están gestando dentro de esas estructuras? y ¿cuál es la calidad de la representación política que pueden garantizar los partidos dadas sus reducidas bases sociales?

Finalmente, y de manera más prospectiva, la democracia costarricense se enfrenta a un problema endógeno con respecto a la solución de sus principales desafíos para el desarrollo humano. Hay una serie de problemas estructurales que urgen respuesta de la clase política. Destacan el déficit de infraestructura, el aumento de la desigualdad, la crisis del sistema de seguridad social, y el uso insostenible de los recursos naturales, entre otros (Programa Estado de la Nación, 2013). El inconveniente es que dichos problemas dependen en gran medida de soluciones que recaen en un sistema de partidos políticos en etapa de reconfiguración, con organizaciones partidarias débiles y poco preparadas para la acción política coordinada, lo cual suma mayor incertidumbre al sistema político y a los gobiernos de turno.

Literatura consultada

- Bartolini, S. (1996). "Partidos y sistema de partidos". En: Pasquino, Gianfranco y otros. *Manual de Ciencia Política*. España: Alianza Universidad Textos.
- Booth, J.A. (1998). *Costa Rica: quest for democracy*. Boulder: Westview Press.
- Booth, J.A. (2007). 'Political parties in Costa Rica: democratic stability and party system changes in a Latin American context'. En: P. Webb y S. White (Eds.). *Party politics in new democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bryce, J. (1921). *Modern democracies* (vol. 2). Nueva York: Macmillan.
- Camacho, D. (1991). 'Costa Rica: una transición hacia menos democracia'. En: J.Solano, L. Barros y J. Hurtado (Eds.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*. México D.F.: FLACSO, Universidad de Guadalajara, Miguel Angel Porrúa Editores.
- Carey, J. (1996). *Term limits and legislative representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Downs, A. (1957). *An economic theory of democracy*. Nueva York: Harper.
- Duverger, M. (1963). *Political parties: their organization and activity in the modern state* (2.^a ed. en inglés). Nueva York: Wiley.
- Easton, D. (1976). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Editorial Amorrortu.
- Epstein, L.D. (1967). *Political parties in Western democracies*. Nueva York: Praeger.
- Gómez-Campos, S. et al. (2013). *Organización y funcionamiento de los partidos políticos en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Decimonoveno Informe Estado de la Nación. San

José: Programa Estado de la Nación.

- Hernández, G. (2005). *Partidos políticos en Costa Rica: trayectoria, situación y perspectivas para el cambio, un estudio preliminar*. San José: CEDAL.
- Kalyvas, S. (1996). *The rise of Christian democracy in Europe*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kirchheimer, O. (1966). 'The transformation of the Western European party systems'. En: J. La Palombara y M. Weiner (Eds.). *Political parties and political development*. Princeton: Princeton University Press.
- Lipset, S.M. y Rokkan, D. (1967). *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives*. Nueva York: The Free Press.
- Prieto, J.M. (1992). 'Cambios en las organizaciones políticas costarricenses'. En: J.M. Villasuso (Ed.). *El nuevo rostro de Costa Rica*. Heredia: CEDAL.
- Programa Estado de la Nación (2011). *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2012). *Decimoctavo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2013). *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Rojas, M. y Sojo, C. (1995). *El malestar con la política: partidos y élites en Costa Rica*. San José: FLACSO.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: a framework for analysis*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Schattschneider, E. (1942). *Party government*. Nueva York: Holt, Rinehart and Winston.
- Villasuso, J.M. (Ed.) (1992). *El nuevo rostro de Costa Rica*. Heredia: CEDAL.
- Weber, M. (2000). *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Wilson, B.M. (1999). "Leftist parties, neoliberal policies and reelection strategies: the case of PLN in Costa Rica". En: *Comparative Political Studies*, 32(6):752-779.

Jóvenes y democracia: Comportamiento electoral y actitudes políticas en Costa Rica *

Ilka Treminio Sánchez **

Adrián Pignataro López ***

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 27 de mayo de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de junio de 2015.

Resumen: Contrario al pensamiento que equipara a los jóvenes como el futuro, los jóvenes son una parte de la población de singular relevancia en torno al presente del debate político y a las nuevas formas de organización de los partidos. Los partidos políticos capitalizan una importante actividad de movilización social, especialmente durante campaña, gracias al involucramiento de este segmento, pero históricamente las agrupaciones los han relegado de las agendas de política al priorizar a los votantes de mayor edad. En la actualidad, la aparente ruptura de los vínculos partidistas con sus ciudadanos y la creciente apatía hacia la política tradicional han aumentado el interés por cuestiones relacionadas con la ciudadanía juvenil. La resonancia política de las demandas vinculadas a los jóvenes y su activa participación en los nuevos medios de comunicación son elementos fundamentales que deben tenerse en cuenta para comprender los cambios de la sociedad costarricense.

Palabras clave: Jóvenes / Juventud / Filiación política / Participación política / Apatía política / Crisis política / Cambio social / Comportamiento electoral / Cultura política / Elecciones / Costa Rica.

Abstract: Contrary to the belief that identifies young people as the future, young people are a population of singular relevance in terms of the current scenario of political debate and the new forms of party organization. Political parties capitalize on an important activity of social mobilization, especially during the campaign thanks to the involvement of this segment of the population but, historically, this segment has been relegated from political agendas because the priority has been given to older electors. Currently, the apparent break-up of party ties with its citizens and the increasing apathy towards traditional politics has augmented the interest for issues related to young citizens. The political resonance of demands linked to the youth and their active participation in the new mass media are fundamental elements that must be taken into account to comprehend the changes in Costa Rican society.

Key Words: Young people / Youth / Political Affiliation / Political participation / Political apathy / Political crisis / Social change / Electoral behavior / Political culture / Elections / Costa Rica.

* Esta investigación fue realizada en el marco del Convenio de Cooperación entre FLACSO Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones. Agradecemos la colaboración en la organización de los grupos focales y su transcripción a María Amalia Amador y Lucella Pérez Rodríguez de FLACSO Sede Costa Rica.

** Costarricense, politóloga, correo ilka.treminio@ucr.ac.cr. Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa. Estudios: doctorado en Procesos Políticos Contemporáneos, Universidad de Salamanca, maestría en Ciencias Políticas, Universidad de Salamanca, maestría en Desarrollo Económico Local, FLACSO., diplomado Superior en Gestión del Desarrollo Local, FLACSO.

*** Costarricense, politólogo, correo electrónico adrian.pignataro@gmail.com. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Estudios: licenciatura en Ciencias Políticas y estudiante de la Maestría Académica en Estadística (Universidad de Costa Rica).

1. Introducción

“Los jóvenes no se han corrompido, digámoslo así. Quieren lograr algo, lograr un cambio, que por lo menos el lugar donde trabajo funcione mejor, que la comunidad donde vivo tenga los servicios que necesita, entonces yo siento que tienen esas ganas de lograr cambiar el mundo”.

Participante del grupo focal

El comportamiento político y electoral de los jóvenes ha ganado relevancia en el contexto de las transformaciones del sistema de partidos costarricense. Desde las elecciones de 2002, los vínculos partidistas parecen haberse debilitado y ha habido una creciente fragmentación en la distribución de los cargos de representación y mayores niveles de volatilidad política (Alfaro y Gómez, 2014). Los jóvenes, en este contexto, experimentan una nueva configuración del escenario político con respecto a las generaciones de más de 35 años, cuya experiencia generacional estuvo marcada por un período de alternancia entre las dos principales fuerzas políticas del país, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) y el Partido Liberación Nacional (PLN); aunado a altos niveles de participación electoral y una alta valoración del sistema político que marcaron la década precedente.

Contrariamente, las nuevas generaciones de votantes han entrado a la dinámica política en un período marcado por la fragmentación del sistema de partidos, el surgimiento de nuevas fuerzas, la disminución de la participación electoral y un mayor desencanto con la institucionalidad política costarricense. Estos atributos además han ido reforzándose a lo largo de este período y –como se ha observado en el estudio– los jóvenes se comportan como agentes en esta tendencia. Por ende, los factores de largo y mediano plazo se han visto permeados por otros factores de corto plazo, directamente relacionados con el rápido avance de los medios de comunicación digital, el uso del Internet y las nuevas formas de hacer política.

La investigación politológica en la materia alerta sobre la pérdida de compromiso de los jóvenes con la política tradicional, lo que repercute en el envejecimiento de los miembros de los partidos políticos y en mayores tasas de abstención (Sloam, 2007). Este comportamiento preocupa a las sociedades democráticas en la medida que pone en tela de juicio la supervivencia política de sus organizaciones tradicionales al estancarse el dinamismo del relevo generacional por la vía convencional de la política democrática.

Una coincidencia entre los estudios de la ciencia política es que en las últimas décadas las transformaciones sociales han implicado un debilitamiento en los mecanismos que fijan los vínculos de identificación partidista en la mayoría de las democracias, tales como los clivajes sociales y el compromiso psicológico con los partidos (Franklin et al., 1992; Inglehart, 1997; Norris, 2003; Dalton, 2008). Debido a que estos aspectos ligan psicológicamente de manera perdurable a los individuos, se considera que el grupo más afectado por el cambio en la afiliación política es precisamente el de los de menor edad.

En este estudio se parte de la idea de que para comprender la participación política debemos explorar cómo las nuevas generaciones conciben la democracia, la ciudadanía y cómo lo expresan a través del involucramiento en la política. Para ello se centra en analizar, a la luz de la discusión teórica, el comportamiento político electoral de los jóvenes costarricenses a partir de las pasadas elecciones generales de 2014.

El presente documento se ha organizado de la siguiente forma. Una primera parte discute las perspectivas teóricas sobre el comportamiento y la cultura política juvenil. Un segundo apartado introduce la exploración cuantitativa, primero del comportamiento político y electoral a partir de las encuestas desarrolladas por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica y, en segundo lugar, se analizan rasgos de la cultura política en el segmento juvenil costarricense, a partir de los datos del Barómetro de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt. En el tercer apartado se introduce el análisis cualitativo del grupo focal desarrollado para este estudio.

2. ¿Cambio en las bases políticas de la participación juvenil?

Existen notables vacíos en cuanto a la comprensión de cómo se construye la política y se vive esta entre las personas jóvenes. Las principales preocupaciones desde la ciencia política en cuanto a este tema se basan en que en la actualidad las personas encajan con menos claridad en grupos sociales definidos y los ciudadanos tienden a actuar de forma más individualizada y segmentada (Phelps, 2012). La competición política, por tanto, no se encuentra tan fuertemente determinada por la estructura tradicional de identificación partidista y se ha perdido ese marco “simplificador” para analizar la toma de decisiones electorales (Dalton, 1999). Los procesos de cambio social hacen cada vez menos robustas las explicaciones basadas en las lealtades partidistas de largo plazo, fundamentadas en la socialización familiar y las diferencias de clase. Este argumento ha sido acompañado de la idea de que una menor influencia de los factores de largo plazo en el comportamiento político ha venido acompañada por el fortalecimiento de factores de corto plazo como la imagen de los líderes, el desempeño de los gobiernos y las propias campañas electorales (Phelps, 2012).

En el caso de las democracias más desarrolladas, se ha pasado a hablar de divisiones entre valores (materiales y postmateriales) más que de los viejos criterios sociodemográficos de grupo (Inglehart, 1997). Desde esta perspectiva, se concibe que los jóvenes se preocupan por la política, pero en temas que sobrepasan la política tradicional. Sobresalen los asuntos relacionados con sus comunidades de pertenencia, educación, ambiente, desmilitarización, entre otros, que han caracterizado la participación y movilización juvenil en Europa (Henn, et al., 2005). Sus acciones han sido concebidas como “orientadas a las causas” y en muchos casos se encuentran facilitadas por el acceso a las redes de Internet en donde se suscriben o habilitan páginas de peticiones de firmas para denunciar hechos sociales, o generan opinión a través de la producción digital expuesta en canales como *YouTube*, blogs, etc. (Henn y Foard, 2012).

El presente trabajo explora estos supuestos para el caso costarricense. Se parte de la premisa de que las nuevas formas de concebir la política por parte de los jóvenes no indican simplemente

apatía política. Contrariamente, la tesis que se desarrolla manifiesta que los jóvenes se encuentran excluidos de gran parte de la vida política formal y padecen de la alienación producida por un orden político fundamentalmente adultocéntrico. Más que un comportamiento apático, se puede afirmar que los jóvenes disfrutan de una ciudadanía incompleta, en el sentido de que el ejercicio pleno de sus derechos y deberes se vive más como una aspiración que como una realidad.

En este escenario resulta interesante la aparición de las redes sociales como un medio que permite la expresión y formación de opiniones y la creación de colectivos virtuales que atraen especialmente a estas generaciones. Los jóvenes en este contexto se encontrarían menos influenciados por factores estructurales y de largo plazo y estarían más abiertos a los factores cortoplacistas como la imagen del líder, el récord del gobierno, eventos de campaña y actividades públicas.

2.1 Los jóvenes en las elecciones de 2014 en Costa Rica

En estos comicios, un 32% del total de los electores inscritos no asistieron a las urnas. Desde 2002 se consideran los pasados comicios como los segundos de mayor abstención, superados por los de 2006 en donde esa cifra llegó al 35%. El segmento de las personas ubicadas entre los 18 y 35 años de edad (que representa cerca de un tercio del padrón) tuvo un nivel de participación media menor (64%) que el total de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral (68%).

Si se ve por provincia (tabla 1), al igual que el comportamiento general de la población, los jóvenes participaron más en el área metropolitana y en menor medida, en las regiones periféricas, pero en todas las provincias votaron menos que los no jóvenes (con la excepción de la pequeña circunscripción en el extranjero). La participación juvenil fue mayor en la provincia de Cartago y Heredia mientras que Puntarenas y Limón fueron las circunscripciones de mayor ausentismo entre el grupo de los votantes jóvenes y presenta la mayor diferencia respecto al grupo de no jóvenes.

Tabla 1

Comportamiento electoral en primera ronda 2014

	Jóvenes		No jóvenes	
	Participación	Abstencionismo	Participación	Abstencionismo
San José	69.1	30.9	70.9	29.1
Alajuela	68.9	31.1	71.9	28.1
Cartago	73.4	26.6	73.5	26.5
Heredia	72.3	27.7	73.5	26.5
Guanacaste	57.8	42.2	67.4	32.6
Puntarenas	53.3	46.7	62.4	37.6
Limón	55.4	44.6	61.9	38.1
Extranjero	22.6	77.4	21.4	78.6
Total	66.1	33.9	69.8	30.2

Nota: elaboración propia con base en TSE (2014).

3. Metodología

La investigación se desarrolla mediante un método mixto de análisis de datos, específicamente de tipo explicativa secuencial (Creswell, 2009), que combina el análisis cuantitativo de datos individuales con el método cualitativo de los grupos focales¹. De esta manera se pretende explorar asociaciones que permitan caracterizar al votante joven y, posteriormente, profundizar en las inferencias extraídas de esos datos, con grupos específicos de jóvenes que expresan cómo son sus percepciones y actitudes hacia el sistema político costarricense. Dos preguntas constituyen el núcleo de este trabajo: ¿Qué características tiene el comportamiento electoral en los jóvenes? ¿Cuáles aspectos configuran la cultura política en este grupo de la población costarricense?

4. Análisis cuantitativo del proceso electoral

a. Fuentes de información. Con base en una batería de seis fuentes (televisión, radio, prensa escrita, redes sociales digitales, noticias en Internet y referencias personales como amigos y vecinos), se obtuvo un número promedio de medios utilizados para informarse. En los tres distintos momentos de la campaña, las personas jóvenes utilizaron siempre mayor número de medios que las personas no jóvenes (en promedio, una fuente más). Es decir, los jóvenes diversifican más sus medios de información, aunque se informan con menor frecuencia con respecto a los no jóvenes cuyo segmento suele informarse en mayor medida durante más veces al día.

Tabla 2.

Tipos de medios de información utilizados

Medio	Noviembre 2013		Enero 2014-I		Enero 2014-II	
	Jóvenes	No jóvenes	Jóvenes	No jóvenes	Jóvenes	No jóvenes
Televisión	92,0%	93,02%	87,8%	95,7%	94,3%	94,8%
Radio	40,7%	44,0%	28,4%	32,2%	34,7%	37,2%
Prensa escrita	57,0%	57,9%	57,2%	52,6%	57,3%	60,2%
Redes sociales como Facebook y Twitter	70,6%	32,9%	73,9%	26,5%	74,4%	31,2%
Noticias en Internet	56,7%	27,1%	58,0%	28,8%	58,4%	29,0%
Referencias, amistades y vecinos	58,8%	54,8%	51,1%	50,1%	65,6%	55,2%

Nota: elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuestas de noviembre 2013, primera de enero 2014 y segunda de enero 2014.

¹ El análisis cuantitativo se basa en datos ya recopilados en las encuestas preelectorales y postelectorales del CIEP y de la encuesta 2014 de LAPOP. Respecto a estos datos se debe destacar que existen diferencias metodológicas importantes en cuanto al tipo de entrevista, las fechas de realización, el diseño muestral y el tamaño de la muestra.

Ahora bien, las diferencias no solo se encuentran en el uso total de medios, sino también en la utilización particular de ciertos medios frente a otros (tabla 2). Particularmente las redes sociales como *Facebook* y *Twitter* y las noticias en Internet son mucho más utilizadas por los jóvenes (73%) respecto a los mayores (30%). Lo mismo sucede con las noticias digitales, que son leídas por más del 55% de los jóvenes y por menos del 30% de los no jóvenes. Sin embargo, hay similares porcentajes en el uso de televisión, radio, prensa escrita y contactos personales para informarse. Esto muestra claramente que los jóvenes utilizan medios tradicionales pero adicionalmente –y en contraste con los no jóvenes– las nuevas formas de información, expandiendo así su número promedio de medios.

b. Simpatía partidaria. Pocas personas simpatizan con algún partido político. La medición de noviembre de 2013 muestra dicha realidad: menos del 30% dice simpatizar con algún partido, con porcentajes indistinguibles entre jóvenes y no jóvenes. Sin embargo, durante el periodo electoral nacen simpatías y entre los jóvenes se alcanza el 42% y entre no jóvenes 40,9%, cifras que son estadísticamente iguales. En conclusión, las simpatías crecen sin importar el grupo etario y sin diferenciarse sustancialmente.

c. ¿Por quién querían votar? El conocimiento sobre los candidatos a presidentes resultaba variable entre la población general. Algunos como Johnny Araya y Otto Guevara resultaban ser ampliamente conocidos; otros como Rodolfo Piza y Luis Guillermo Solís lo eran en menor medida. Según la medición llevada a cabo las primeras semanas de enero de 2014, los porcentajes de conocimiento de los cinco primeros candidatos no resultaban ser particularmente distintos entre jóvenes y no jóvenes, excepto en el caso de José María Villalta, quien era conocido por el 94,7% de los jóvenes y por el 88,8% de los mayores.

En las mediciones de intención de voto para presidente en la primera ronda, el ganador fue en todos los momentos, el “no sabe/no responde”; es decir, la mayoría no sabía por quién votar en dicho momento, esto independientemente de si se era joven o no. Sin embargo, en todos los momentos se notó una menor indecisión, de hasta 7 puntos porcentuales en el caso de los jóvenes. Respecto a los candidatos, mientras que en noviembre y en enero entre los no jóvenes el candidato ganador habría sido Johnny Araya, entre los jóvenes habría sido José María Villalta (durante noviembre y las primeras semanas de enero), y Luis Guillermo Solís (en la última medición). Así en la encuesta más cercana a la elección, Solís obtenía un 19,1% entre jóvenes pero un 8,0% entre no jóvenes, mientras que Araya un 12,6% entre jóvenes y un 19,7% entre no jóvenes.

d. Participación política. El voto en febrero de 2014 se comparó con otras formas de participación política en la elección. Aunque entre jóvenes y no jóvenes las tasas de participación electoral (haber votado) son similares al nivel de la encuesta, sí son mayores en los datos oficiales arrojados por el Tribunal Supremo de Elecciones (tabla 1), lo que refleja que los jóvenes votan menos que los no jóvenes. No obstante, en todas las demás maneras de participar en la política, los jóvenes se mostraron más activos que las contrapartes, destacándose la mayor participación juvenil en redes sociales, al poner banderas o calcomanías, al participar en plazas públicas y caravanas (figura 1).

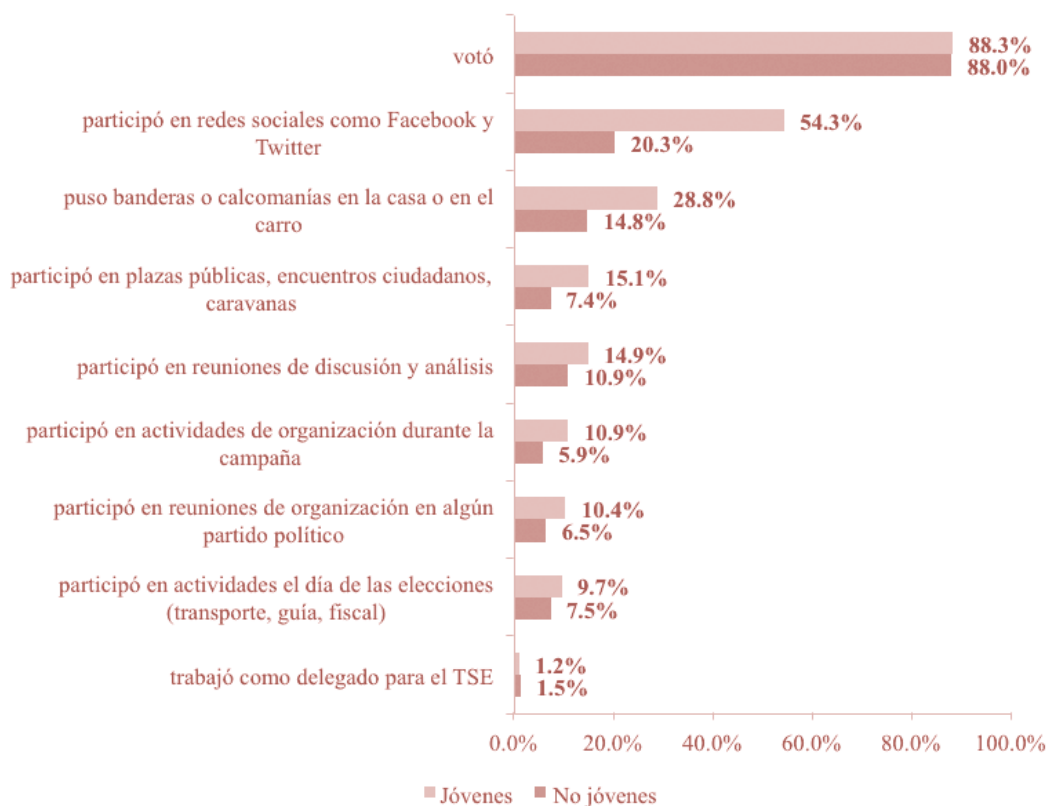


Figura 1: Formas de participación (respuestas afirmativas). Elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuesta post-electoral febrero 2014.

En general, resulta evidente que los jóvenes participaron más en la campaña de 2014 que los no jóvenes. Si se compara el número promedio de las formas de participación ejercidas (9 incluyendo el voto), como un índice de activismo, los jóvenes ejercen 2,3 en promedio y los no jóvenes, 1,6. En este sentido, lejos de un comportamiento político apático, es el grupo poblacional que dinamiza más la actividad política general.

e. Momento de decisión del voto. Jóvenes o no, los votantes tienden a dejar la decisión hacia momentos cercanos a la elección (tabla 3); sin embargo, entre los no jóvenes fue más común decidirse el día de las elecciones que entre los jóvenes (18,0% vs. 12,1%), pero –paradójicamente– también entre no jóvenes es mayor el porcentaje de decididos hace más de un año (12,3% vs. 4,8%). Los jóvenes se decidieron mayoritariamente durante la campaña electoral, en enero y en la última semana antes de las elecciones.

Tabla 3.

“¿Cuándo decidió usted por quién votar para presidente (o) nulo/blanco?”

Momento de decisión	Jóvenes	No jóvenes
Hace más de un año	4,8%	12,3%
Antes de la campaña electoral (entre enero y setiembre 2013)	7,9%	8,4%
Durante la campaña electoral (octubre a diciembre de 2013)	32,3%	27,5%
En enero	20,8%	13,4%
En la última semana	21,1%	19,4%
El día de las elecciones	12,1%	18,0%
Ns/nr	1,1%	1,0%
Total	100,0%	100,0%

Nota: elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuesta post-electoral febrero 2014.

f. Cambios de decisión en el voto. Las decisiones de los votantes no son necesariamente estables y más bien algunas personas afirman haber pensado en votar por otro candidato diferente al cual votaron finalmente. Entre los jóvenes fue más frecuente el cambio de candidatos por el cual votaron (50,3%) que entre los votantes no jóvenes (33,5%). Asimismo, entre no jóvenes fue mayor el porcentaje de personas decididas siempre por el mismo (49,6%) que entre jóvenes (39,9%). Sin embargo, entre los no jóvenes estuvo más extendida la indecisión todo el tiempo (16,8%) que entre los jóvenes (9,8%).

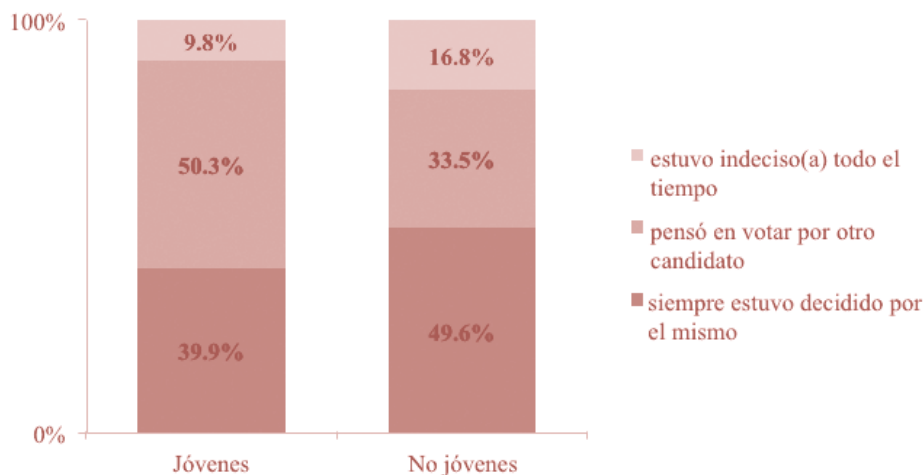


Figura 2. Decisión/indecisión en la intención de voto. Elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuesta post-electoral febrero 2014.

g. Factores de influencia del voto. El autorreporte de los factores de influencia; es decir, lo que las personas dicen que influyó en su voto indica, en primer lugar, que las personas votaron más por el candidato que por el partido político. Pero este razonamiento está acentuado más entre los jóvenes que entre los no jóvenes: 65,7% de los jóvenes votó por el candidato, mientras esto ocurre solo entre el 58,2% de los no jóvenes.

La razón que más influyó, según las personas, en su voto fue el deseo de un cambio (tabla 4). Esta razón en los jóvenes es incluso más prevalente (26,4%) que entre los no jóvenes (22,6%). Ahora bien, resulta llamativo que la mayor diferencia entre jóvenes y no jóvenes se presenta para el caso de los programas y propuesta de gobierno: mientras un 21,9% de los jóvenes lo indican como el aspecto más importante, solo un 8,5% de los no jóvenes lo hace. Otra diferencia se encuentra en el haber votado siempre por el mismo partido, que es más común entre los no jóvenes.

Tabla 4.

“¿Y cuál es el aspecto más importante que influyó en su decisión?”

Aspecto influyente en la decisión	Jóvenes	No jóvenes
Porque quería un cambio	26,4%	22,6%
El programa y las propuestas de gobierno del candidato	21,9%	8,5%
Personalidad, forma de pensar, ideas y desempeño del candidato	19,1%	23,6%
Otros	7,0%	12,9%
Para que no quedara otro candidato	5,6%	3,3%
La posición del candidato sobre la corrupción	2,8%	1,6%
Desempeño del candidato en debates y entrevistas	2,8%	2,4%
La campaña realizada por ese candidato	2,5%	1,6%
Por el partido	2,2%	2,2%
La familia	1,4%	3,7%
Siempre ha votado por ese partido	1,4%	6,9%
Deber de votar	1,1%	5,5%
Le gusta votar a ganar	1,1%	0,9%
Recibió o espera recibir algún beneficio directo del partido o del gobierno	0,3%	0,9%
Ns/nr	4,2%	3,6%
Total	100,0%	100,0%

Nota: elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuesta post-electoral febrero 2014.

h. Voto en la segunda ronda. La participación entre jóvenes en la segunda ronda fue menor que entre no jóvenes, pues un 76,7% de los primeros dicen haber votado, mientras un 80,8% de los otros lo hicieron (tabla 5). El ganador de la elección, Luis Guillermo Solís, obtuvo proporcionalmente mayor apoyo entre jóvenes (87,4% votó por él) que entre los no jóvenes (74,3%).

Tabla 5.

Voto para presidente en la segunda ronda

Candidato	Jóvenes	No jóvenes
Luis Guillermo Solís	87,4%	74,3%
Johnny Araya	6,7%	21,8%
Voto nulo	3,0%	0,3%
No responde	3,0%	3,6%
Total	100,0%	100,0%

Nota: elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuesta post-electoral abril 2014

4.1 Características del comportamiento político y electoral juvenil

Los rasgos más sobresalientes del comportamiento político juvenil a lo largo de la exploración estadística muestran aspectos relativos al involucramiento y participación política durante la campaña electoral, un hallazgo llamativo si se tiene en consideración la idea de que los jóvenes se encuentran desconectados de la política o que carecen de interés por el ámbito político. Para ahondar en la potencia de estos factores como característicos del comportamiento político de los más jóvenes, se examinaron los factores asociados con que las personas participan en mayor o en menor medida en las diversas actividades políticas. Los resultados del análisis de regresión (tabla 6) demuestran que efectivamente el ser joven incrementa significativamente la participación, al igual que el tener interés en la política y el simpatizar con un partido político. Ciertos niveles educativos más bien disminuyen el activismo: tener estudios de secundaria y de primaria o menos implica menos participación que si se posee educación universitaria. Por su parte, el sexo y los ingresos no se relacionan con el activismo político. En total, el modelo explica un 17,3% de la variabilidad en la participación y el activismo.

Tabla 6.

Modelo de regresión para el índice de activismo

Variable	Coficiente	Error estándar	Significancia
Intercepto	1,237	0,138	0,000
Joven	0,559	0,088	0,000
Mujer	0,047	0,079	0,557
Primaria	-0,485	0,110	0,000
Secundaria	-0,327	0,103	0,002
Ingresos alcanzan	0,075	0,085	0,378
Interés en la política	0,793	0,083	0,000
Simpatiza con un partido	0,389	0,079	0,000
Número de observaciones	1188		
R^2 ajustado	0,173		

Nota: elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuesta post-electoral abril 2014

En segundo lugar, se buscó ahondar en la relación entre el ser joven y el votar por un candidato en la primera ronda, en particular, por el partido ganador Acción Ciudadana. El voto en esta primera ronda se codificó como voto por el PAC o voto por otros candidatos. Para el análisis se incluyeron, además de la variable joven, el sexo, el nivel educativo, el ingreso subjetivo, el interés por la política, si simpatiza por algún partido político, si votó por la expresidenta Laura Chinchilla en 2010 y si los debates fueron la principal fuente de información para decidir el voto.

Aunque proporcionalmente los jóvenes tendieron más a votar por el PAC que los mayores, al tomar en cuenta otros factores, la variable joven no resulta ser significativa en el voto de la primera ronda. Es decir, el ser joven no está asociado con una tendencia favorable hacia Luis Guillermo Solís en la primera ronda. Sí resultan factores significativos y asociados con votar por el PAC el ser mujer y el utilizar los debates como la principal fuente de información. Por el contrario, si se tiene educación primaria o se votó por Laura Chinchilla en 2010, entonces es menor la posibilidad de haber apoyado a Solís en la contienda electoral. Con el modelo se clasificó correctamente un 61,4% de los votantes.

Tabla 7.

Modelo de regresión logística para el voto por PAC (primera ronda)

Variable	Coficiente	Razón de ventaja	Error estándar	Significancia
Intercepto	-0,608	0,545	0,244	0,013
Joven	-0,036	0,965	0,147	0,807
Mujer	0,298	1,347	0,134	0,026
Primaria	-0,497	0,609	0,182	0,006
Secundaria	-0,255	0,775	0,167	0,126
Ingresos alcanzan	0,237	1,267	0,141	0,094
Interés en la política	0,239	1,270	0,141	0,090
Simpatiza con un partido	-0,154	0,857	0,133	0,246
Votó por Laura Chinchilla	-0,326	0,722	0,138	0,018
Debates	0,492	1,635	0,136	0,000
Número de observaciones	1044			
% de clasificación correcto	61,4			

Nota: elaboración propia con base en CIEP (2012-2014). Encuesta post-electoral abril 2014

4.2 La cultura política de los jóvenes costarricenses

Con el fin de caracterizar los valores, percepciones y actitudes hacia el sistema político según los segmentos de edad (jóvenes y no jóvenes) se recurrió a los datos de la encuesta de LAPOP elaborada por la Universidad de Vanderbilt, para el año 2014.

a Apoyo al sistema político. Se consideran tres variables referidas al apoyo al sistema político: el respeto a las instituciones, el orgullo de vivir bajo el sistema político y el apoyo explícito al sistema político. En los tres aspectos se encuentra un menor nivel de apoyo entre jóvenes que entre los no jóvenes, de aproximadamente 0,4 puntos en la escala. Es decir, los jóvenes son quienes muestran actitudes de menor apoyo al sistema político, menos respeto a las instituciones y menos orgullo de vivir bajo el sistema actual.

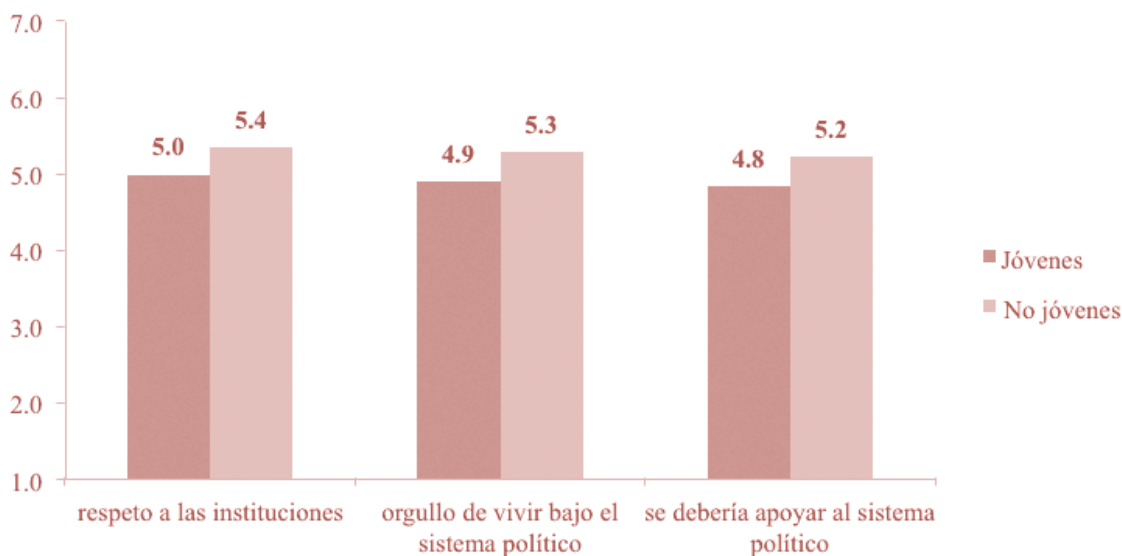


Figura 3. Niveles de apoyo político. Elaboración propia con base en LAPOP (2014).

Con base en las tres variables analizadas en la figura 3, se construyó un índice de apoyo político con valores de 1 a 7 (donde se interpreta el mayor número como apoyo más alto). Al índice se le aplicó un análisis de segmentación para establecer si la variable joven explica diferencias en el apoyo, incluso ante la presencia de otras variables que podrían influir, en particular el sexo, la percepción de la situación económica familiar, si votó en las últimas elecciones (la primera ronda de 2014) y los años de educación.

El árbol de clasificación resultante del análisis de segmentación muestra que la variable edad logra diferenciar significativamente los niveles de apoyo al sistema, el cual es mayor entre no jóvenes que entre jóvenes (5,3 vs. 4,9). A su vez, el grupo de los jóvenes se divide según los ingresos pues entre los jóvenes cuyos ingresos familiares alcanzan, el nivel de apoyo es mayor (5,0) que entre quienes no les alcanza (4,7). Globalmente el apoyo es el máximo cuanto mayores sean los ingresos. Las variables de sexo, voto y educación no generan divisiones estadísticamente significativas. En pocas palabras, la edad y el ingreso resultan ser las características más relevantes para saber quiénes apoyan más y quiénes, menos al sistema político. Pero, aunque el análisis bivariado mostraba que entre jóvenes el apoyo es menor, el árbol de clasificación matiza la distinción anterior, pues cuando interviene el ingreso, los niveles de apoyo de jóvenes pueden alcanzar los de los no jóvenes si su condición económica aumenta, mientras que para jóvenes de pocos ingresos el apoyo es siempre más bajo.

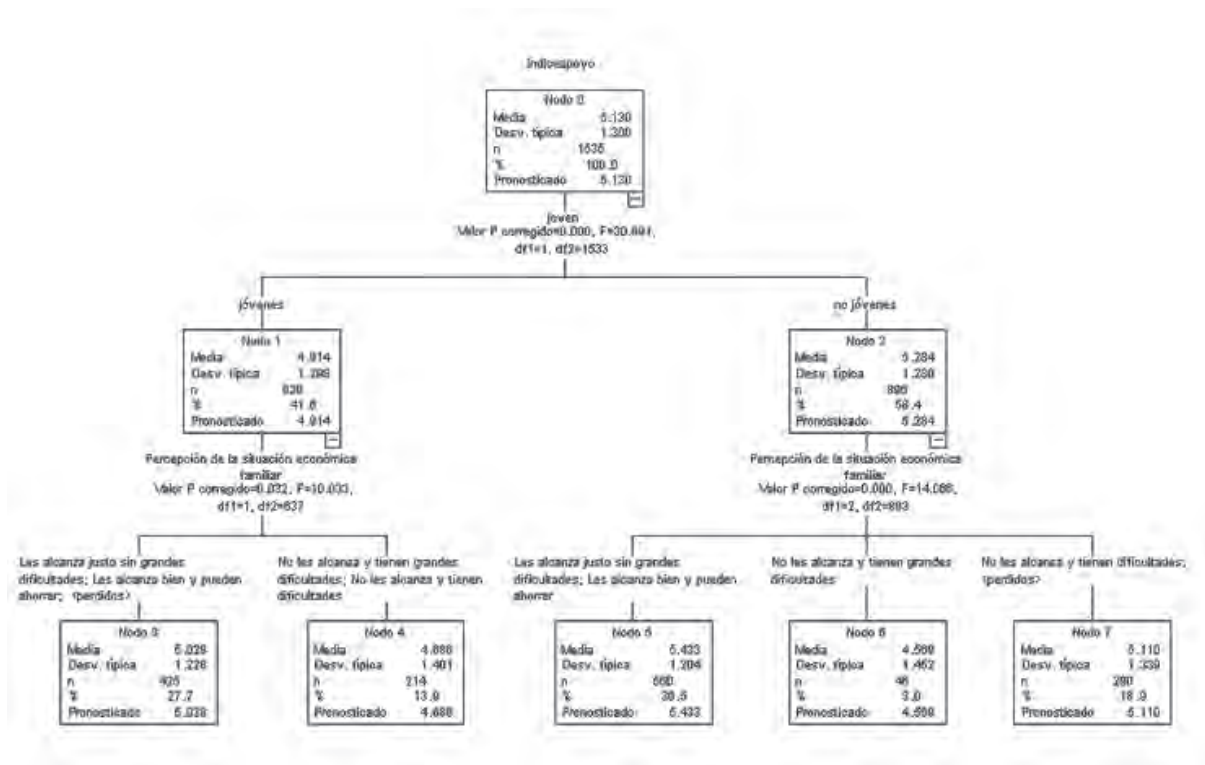


Figura 4. Árbol de clasificación para el índice de apoyo político. Elaboración propia con base en LAPOP (2014).

b. Confianza en instituciones. Al igual que para el apoyo político, es entre los jóvenes donde se encuentra la menor confianza en las instituciones (figura 5). Puntualmente, en el sistema judicial, en los partidos políticos, en el presidente y en las elecciones, las personas menores de 35 años sienten menos confianza que las mayores de dicha edad.

Los resultados de las cuatro variables analizadas en la figura 5 se sintetizaron en un índice de confianza, el cual se analizó con la técnica de segmentación incluyendo las variables de joven y no joven, sexo, percepción de la situación económica familiar y años de educación.

En primer lugar, el análisis divide la muestra según si es joven o no (figura 6). Entre los estratos de menor edad, el índice de confianza es 3,6, mientras que en los de mayor edad es de 4,0. El grupo de no jóvenes a su vez se divide según la percepción económica mientras que el de jóvenes no. Esto último da a entender que las variables seleccionadas no permiten diferenciar a los jóvenes según nivel de confianza, o bien que este grupo es homogéneo en mantener baja confianza (a diferencia del apoyo político, donde la percepción económica sí discrimina e identifica un grupo de jóvenes con altos ingresos de mayor apoyo al sistema).

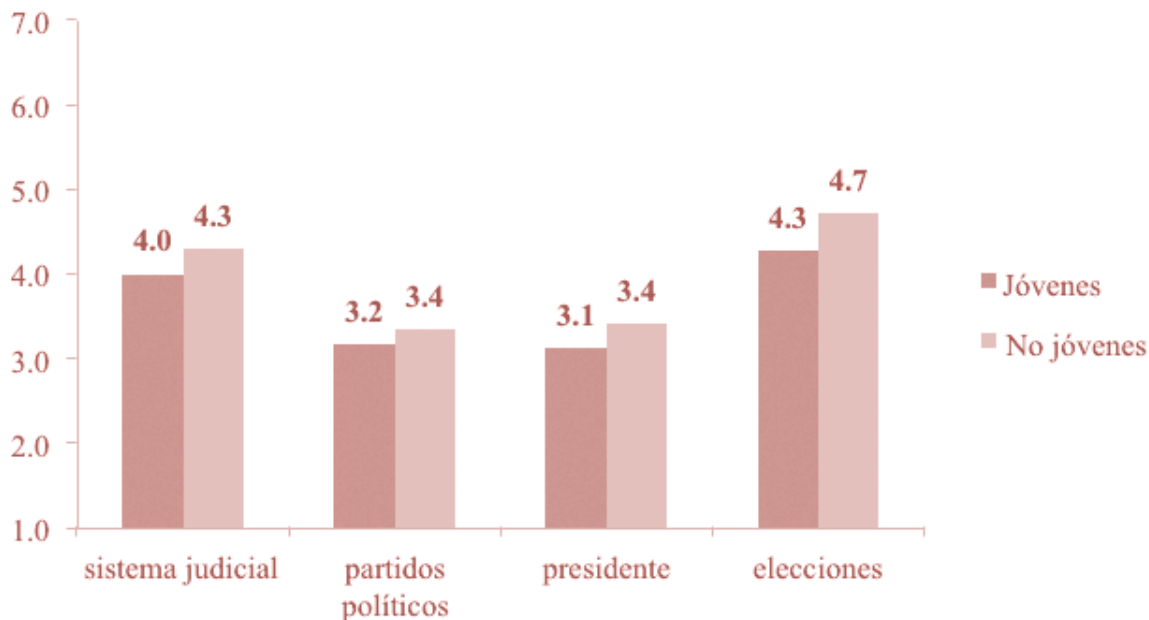


Figura 5. Niveles de confianza en instituciones. LAPOP (2014).

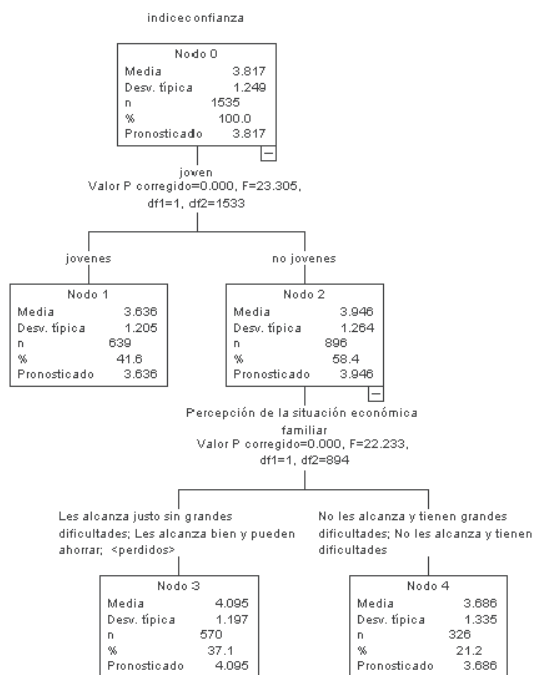


Figura 6. Árbol de clasificación para el índice de confianza en instituciones. LAPOP (2014).

c. Actitudes respecto a la democracia. Las actitudes respecto a la democracia se exploraron a través de tres preguntas del cuestionario de LAPOP. La primera que se tomó en cuenta es el apoyo a la frase “la democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno”, medida con una escala de 1 (muy en desacuerdo) a 7 (muy de acuerdo). En los jóvenes el nivel promedio de apoyo a la frase es menor que entre los no jóvenes (5,3 vs. 5,6).

En segundo lugar, el nivel de satisfacción con la democracia es también menor entre los jóvenes. Mientras que un 66,2% de los no jóvenes está satisfecho con la democracia, un 63,9% de los jóvenes respondió de esa manera. Además, la insatisfacción es mayor entre personas de menor edad, 27,0% está insatisfecho mientras que en los mayores es un 21,4%.

Finalmente, mientras que un 10,7% de los no jóvenes cree que en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible, en los jóvenes, un 13,2% apoyaría el autoritarismo, es decir, la preferencia por la democracia es ligeramente inferior.

5. Análisis cualitativo de comportamientos y actitudes

a. Participación política juvenil. Se puede encontrar que la dinámica de esta elección les brindó a los jóvenes un especial interés por los recién llegados a la política nacional: los partidos nuevos o los nuevos candidatos; esto podría mostrar que las generaciones de la nueva década han roto el clivaje bipartidista tradicional, pues no registran esa vivencia en su socialización:

H2: En realidad yo, hasta hace como un año atrás que me he venido interesando un poco más en los temas de política porque anterior a eso, solo iba a votar, a cumplir con la obligación de votar [...] con las últimas elecciones propiamente, el movimiento de la juventud hacia Luis Guillermo y las ideas que tenía él y también ver en el Frente Amplio a José María Villalta, que son personas jóvenes, cómo que algo me movió, no sabría ahorita cómo explicar a qué se debe pero sí sé, al menos de lo que observa uno en el gobierno ahorita, es mucha representación de gente joven.

H8: [...] yo estoy en la formación de un partido político nuevo, que participó por primera vez en las elecciones del 2014. Fui candidato por el tercer lugar por San José y estuve en el comité nacional, estoy metidísimo.

Estas manifestaciones son un reflejo de las tres grandes características denominadas como “universales” sobre la relación entre edad y política: por un lado, los jóvenes se vinculan más a partidos nuevos, los jóvenes son afines a partidos más vehementes o extremistas y los jóvenes responden más a la atmósfera política del momento (Anduiza y Bosch, 2007)².

² Los jóvenes se vinculan a los partidos nuevos porque son más autónomos para decidir su voto. Son más adeptos a partidos extremistas, no necesariamente por la orientación ideológica, pero sí por las posturas más vehementes que estos toman. Y, los jóvenes responden más a la atmósfera del momento porque es el momento de su socialización política (Anduiza y Bosch, 2007, p. 177).

Una idea que aparece en la percepción adulta de la participación juvenil, en actividades relacionadas con la política, tiene que ver con el acceso al tiempo libre, lo que resta importancia a las razones sustantivas en las que basa la participación política. Ante el planteamiento de este argumento a los participantes, hay una clara negativa a que participen solo por gozar del tiempo para hacerlo.

H3: Todos estudiamos, trabajamos, hacemos cosas. Sacamos nuestro dinero, en mi caso, con los movimientos estudiantiles, viajar a lugares, apoyar a tal comunidad. Eso lo asume uno y no es porque tenga tiempo y plata o por que sea un vago, es porque sí me interesa.

H2: Aquí todos nos trasnochamos, ya sea porque estudiamos, trabajamos, en lo que sea. Tiempo nos falta, pero esa misma efusividad, esa misma juventud nos ayuda a buscar lo que queremos.

b. El significado de la política. El prisma adultocentrista con que la sociedad comprende la política puede producir visiones distorsionadas de las narrativas juveniles sobre el ejercicio de la ciudadanía y el compromiso con la política (Marsh et al., 2007). La visión de los más jóvenes suele verse como periférica a pesar del peso que esta población tiene en la decisión de los resultados electorales y su papel como activistas en la esfera pública y privada.

H3: Es que hemos reducido la política a un partido político [...] Yo soy un cuerpo político, mi cuerpo es político. [...] ¡Cómo cuesta entenderlo! y por eso, de pronto los movimientos estudiantiles es difícil llevarlos adelante porque no entendemos que estamos incidiendo en las decisiones macro digamos desde lo micro.

H12: [...] Yo la política la veo como una forma de incidir tanto en el espacio comunal como en el espacio nacional; no he tenido experiencia con partidos políticos en participación activa, pero sí he tenido participación en ONG's que trabajan mucho con el tema de la incidencia política y creo que esa es una de las instancias que tienen los jóvenes que tal vez están un poco antipáticos con los partidos políticos, lo que me pasa a mí, tengo sentimientos encontrados, creo en la democracia pero no creo tanto en los partidos políticos por lo que han hecho.

La política como un componente de la esfera microsocial se repite en otros participantes y se acerca a una connotación de convivencia y tolerancia:

H11: [...] Si lo vemos como algo desde uno, uno hace política en la casa, en el trabajo, diferentes tipos de política, porque en mi casa convivimos seis personas, entonces, son reglas que hay que poner para todos, hay que buscar la democracia para el uso del baño, la democracia para el televisor, hay que buscar las reglas para la cocina, viéndolo así, uno va haciendo la política.

H4: Yo he conversado con varios jóvenes de mi barrio y por lo que he escuchado aquí y lo que me parece, es que algunos jóvenes están considerando ser escuchados o incidir como sinónimo de lo que yo pienso y lo que yo quiero y esto sí me parece una concepción errónea.

En el último caso, el significado de la política como convivencia, además conlleva la idea de que se construye en colectivo, no bajo imposición. En este caso, se considera que todas las personas tienen derecho a ser escuchadas y a participar de las decisiones. Se rechaza la imposición y se considera la posibilidad de la deliberación colectiva.

c. Relación entre los jóvenes y los adultos en la acción política. En general, los jóvenes sienten que son alienados por los adultos en su ejercicio ciudadano. La concepción del *status* de ciudadanía de los jóvenes es entendida por la sociedad como una aspiración de inclusión que depende en cierta medida de la contraparte adulta para el logro del reconocimiento de sus intereses en lo político, económico, cultural y social de las instituciones.

H8: Bueno, a mí siempre me ha chocado esa frase de los jóvenes para el futuro. Estoy vivo ahorita, no sé si dentro de 10 estaré o no estaré aquí, donde estaré y además uno no puede esperarse mucho tiempo. [...] vivimos juntos en las sociedad, personas adultas y jóvenes, por lo que ambos deberíamos tener voces en la política y en la participación.

H3 “[...]ahora resulta que quiero hablar por primera vez y todavía no me hacen caso, todavía no es importante lo que tengo que decir; yo entiendo y estoy de acuerdo con negociar, pero negociemos en igualdad de condiciones, pero cuando ya me están diciendo a mí que hay una persona mayor y por tanto, yo tengo que reconocer que tiene más experiencia. [...] Si he vivido 18 años, es toda mi experiencia [...] por años, los jóvenes estamos ahí y nos han dicho, no maes, ustedes no pueden hacer nada.

La exclusión percibida por parte de los jóvenes de la política formal y la imposición simbólica de “tutores” en el ámbito de la toma de decisiones provocan en cierta medida que aquellos busquen activar sus propios espacios de expresión. De acuerdo con lo que se extrae, se sienten particularmente atraídos por las acciones colectivas, porque el repertorio de las movilizaciones tiene la capacidad de poner sobre la mesa del debate público demandas que pueden cambiar el curso de las decisiones.

H9: Si uno llega a querer un tipo de democracia diferente, tenemos que entender primero que los partidos políticos no son el único grupo que existe para hacer política, es uno de los actores. [...] las manifestaciones son otras.

H3: Las pequeñas organizaciones que puedan surgir desde las iglesias, en los movimientos universitarios, tenemos incidencia, el problema es que no lo

sabemos. [...] Creo que a lo largo del tiempo, los jóvenes hemos demostrado que muchas de las cosas en Latinoamérica en general y en Costa Rica en particular, que han podido arrancar resultados a las instituciones es por medio de la lucha.

Los jóvenes anteponen formas alternativas de hacer política a lo que simbólicamente catalogan como la ortodoxia o el “mainstream” de la vida política adulta. Suelen ser más críticos con los parámetros previamente establecidos (Norris, 2003) y tienen motivaciones para ir en contra de estos.

H9: Entonces a raíz de esto que los jóvenes empezamos a buscar otros focos políticos, ya nos están desinteresando los partidos políticos, creemos que para nosotros no es la salida, no es la forma, no nos escuchan, no nos abren las puertas, entonces, buscamos otros grupos, grupos locales, ONG's.

En este sentido se reafirma la idea de que los jóvenes exploran nuevas e innovadoras maneras de participar en la informalidad y que encuentran dentro de las redes comunales sus espacios de ciudadanización. En la visión de la sociedad adultocéntrica, las personas jóvenes usualmente se conciben como sujetos pasivos de recepción de la ciudadanía y no como agentes que moldean su realidad política (Mycock y Tonge, 2012). Esta imagen es contrastada con la vivencia política que declaran los jóvenes.

H9: Yo en mi caso, durante varios años, di clases en la Escuela de música [...] y tenía un grupo de percusión con personas (niños) con enfermedades mentales, síndrome de Down y otros.[...] pero como vieron que yo era un entusiasta y que aún no tenía mi grado académico de música entonces me dijeron, usted lo inició, es el fundador, muy bonito; pero ahora vamos a poner un profesor que sí tiene el asunto, a usted muchas gracias y se va.

d. Confianza en los políticos. Al igual que se refleja en los datos, los participantes expresan su desconfianza hacia los representantes políticos. Durante la sesión se pueden encontrar numerosas referencias a la falta de credibilidad en que la labor de los representantes elegidos reflejen aspectos relativos al bien común.

H11: [...] el político lastimosamente, la gran mayoría, está sentado en el gobierno o en la curul simplemente por querer tener algo propio, porque su negocio, su proyecto, por lo que tiene interés se mueva y no porque realmente está movido porque el país camine.

H12: A veces también me da un poco de miedo informarme demasiado y decir nunca más vuelvo a votar en mi vida, entiende, porque uno se da cuenta de tantas mentiras que existen que uno dice no, nunca más creo en nadie.

e. Confianza en las instituciones. Sobresalen en sus referencias: el presidente, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, el Poder Judicial y la Caja Costarricense de Seguro Social.

H5: Yo confío en la labor que hace el TSE, de fiscalizador, de estimular que la gente vaya votar, creo que debe ir más allá, pero confío en el TSE. Pero en la Asamblea Legislativa como institución, cuando uno ve que hay 57 personas que no se pueden poner de acuerdo en nada, entonces, ahí es donde uno dice, esta es una institución que no va avanzar.

H9: Lo que es en la Asamblea Legislativa básicamente, me cuesta mucho confiar, me gustaría, pero es difícil confiar [...] me gustaría confiar a ojos cerrados en el Poder Judicial [...], pero uno que trabaja para el Estado ve muchas dificultades que el Estado tiene. [...] La Caja, o sea, son cuestiones de infraestructura que hace que la gente pierda credibilidad en las instituciones.

f. Confianza en los medios de comunicación. Los jóvenes se muestran igualmente críticos con los medios de comunicación, les atribuyen un comportamiento interesado, al igual que el expresado hacia los representantes políticos. Esto pone de manifiesto que los colocan más como un grupo de interés que como un mecanismo de control social.

H5: Los medios de comunicación, ellos tienen una agenda, ellos tienen las noticias que van a dar y tienen como darlas. Por ejemplo, hoy en telenoticias que pasaron sobre el Barómetro de las Américas y es una noticia de un estudio de marzo del 2014, y el presidente en ese momento no era Luis Guillermo, era Laura Chinchilla; entonces empiezan a decir que Luis Guillermo está cerca de Maduro y no sé qué cosas, e incluso sale un politólogo: Claudio Alpízar, sale hablando y haciendo análisis del Barómetro de las Américas y la gente empieza a reproducir esos imaginarios.

H1: Cada uno tiene su versión o su punto de vista así es como se lo venden a uno, lo que haga importante es lo que vende, entonces, en la parte de comunicación usted termina desinformado de qué es lo que quiere oír. [...] En política, en la manifestación aquí pusieron seis señoras y en el otro solo cuatro. Si uno lo ve es como usted quiera ver el escenario de la noticia, esto es lo que tratan de vender, aunque suene raro, lo que venden es rating. Repretel es más amarillista, le ponen cancioncitas y hasta le bajan un poco la luz para que uno se diga “uuy pobreciiiito”, el 7 es más a lo que vinimos, igual el 9; y los otros canales, todos se encargan de vender lo que yo quiero que la gente vea.

g. Apoyo a la democracia. Se halla un matiz de particular relevancia si se compara con el hallazgo cuantitativo extraído de la encuesta de LAPOP puesto que si bien hay una visión crítica, lo que se persigue es una democracia más profunda. Las perspectivas expresadas no señalan tendencias a un cambio de régimen, sino, a una denuncia de la tergiversación de la democracia que se produce en la propia conducción política.

H3: Vivimos, entre comillas y rojo, en democracia, pero pareciera que hay dos conceptos: uno que maneja las instituciones y otro la gente. Y por eso, de pronto vemos a un estado que reprime a la gente cuando quiere decir

que no le gusta, a un estado que criminaliza la protesta y criminaliza las diferentes formas de organización y todo lo quiere centralizar en él, porque de alguna forma no le da opción a la gente a salir a la calle.

H5: Creo que el problema de la democracia y de algunas de las instituciones es que se han dedicado a lo meramente electoral, como el ejercicio del poder; desde el punto de vista de la población se ha visto en los candidatos, en los partidos políticos, en el presidente electo casi como alguien que va a llegar con varita mágica resolver mis problemas.

Se denuncia la pérdida del interés colectivo por el individual que se produce en los candidatos tras el ascenso al poder. Este mismo discurso se hace evidente con respecto a las instituciones del Estado. Con lo cual, los jóvenes identifican personas y estilos en la manera en que se gestiona la institucionalidad política. Subyace una expectativa sistémica de cambios, de mejoras, no de quiebres o revoluciones.

H2: [...] Llevarla otro nivel más fuerte, más democráticos, es como mi ideal, por eso es que (los jóvenes) somos más interesados en participar, porque todavía tenemos una esperanza.

H8: Lo romántico de la democracia es que es ese mecanismo que nos permite que más gente opine, que el poder se distribuya mejor.

H4: No necesariamente cambiar el sistema democrático, porque el sistema democrático va a seguir igual, sí se necesita mejorar, es un hecho. [...] Mejorar esa representación, esa representativa que tienen los jóvenes para que nos vayan incluyendo, para nosotros irnos incluyendo.

De manera tal que por una parte, su posición es crítica por la baja calidad de la representación y la ruptura de la cadena de delegación del mandato, que identifican en la imagen de la política como medio para la búsqueda de intereses individuales y no colectivos; y, por otra, su postura es más moderada bajo la premisa de que la democracia puede mejorarse y uno de los cambios tendientes hacia ese mejora es la inclusión de los jóvenes. Ahora bien, no es el fin último que ellos identifican. En la elaboración del discurso consideran que la inclusión política es un medio para posicionar temas de interés social y comunitario que carecen de la atención política bajo el actual orden de representación.

6. Reflexiones finales

El artículo inició con una serie de premisas e hipótesis sobre el comportamiento político y electoral de los jóvenes y sus actitudes respecto al sistema político. Muchas de esas presunciones se evidenciaron en los datos para el caso costarricense.

En primer lugar se destaca que, al contrario de lo que formularía una hipótesis nula, los jóvenes ni se comportan igual que los no jóvenes en lo que se refiere a los procesos electorales de 2014

ni tampoco piensan lo mismo sobre la política en general. Esto demuestra la relevancia de los jóvenes como grupo demográfico en la ciencia política.

Efectivamente los jóvenes prefieren los medios digitales, simpatizan menos con los partidos políticos y –respecto a los adultos– participan menos en las elecciones mediante el voto, pero se involucran más en otras formas de activismo político. Sin embargo, su apoyo al sistema político es menor, así como la confianza hacia las instituciones y el respaldo hacia la democracia.

Dos hallazgos llamaron particularmente la atención. El primero se refiere propiamente a la elección de febrero de 2014 y es que, si bien los jóvenes mostraban un mayor apoyo proporcional hacia el Partido Acción Ciudadana y hacia su candidato Luis Guillermo Solís, el análisis multivariado encontró que el ser joven no se relacionó de forma significativa con votar por el PAC. Es decir, el aparente vínculo jóvenes-Solís está mediado por una tercera variable.

Por otro lado, se resalta del análisis del apoyo al sistema el cómo una característica como el ingreso económico puede atenuar cierto tipo de relaciones, en particular la del de menor apoyo entre jóvenes que resulta más alto entre jóvenes cuyos ingresos alcanzan. En este caso interactúa el nivel socioeconómico con la característica etaria, invirtiendo la relación de menor edad, menor apoyo.

El grupo focal como técnica de investigación permitió profundizar algunas hipótesis que arrojó el análisis cuantitativo de los datos, especialmente algunos resultados paradójicos. Por un lado, si bien los jóvenes son los que se abstienen en mayor porcentaje, son los que más se involucran y participan en la dinámica política en general. Por otro lado, aunque participan en mayor medida, son los más críticos con la democracia y sus instituciones.

Este hallazgo contraintuitivo resultó reforzado en el discurso de los jóvenes. Los más activos se inclinan por participar en política, pero lo hacen especialmente a través de nuevas fuerzas políticas o por otros medios, tienen una alta percepción de su eficacia interna y buscan conducir sus demandas a la esfera pública. No obstante, aunque activos, son críticos y desconfían del mecanismo de la representación.

Por otra parte, los jóvenes pasivos no se involucran en los procesos políticos, se mantienen aislados del fenómeno, tienen una baja eficacia interna; pero reproducen el sentimiento de desconfianza hacia las instituciones y son críticos con la democracia. Así, la variación más fuerte intragrupo se puede ubicar en el nivel de actividad e involucramiento político; pero no con respecto a su valoración crítica de la democracia y sus instituciones, particularmente los partidos políticos, aunque en el estudio sobresalen también otras instituciones, como los medios de comunicación.

Además, se desprende una relación alternativa a la política formal, en al menos dos sentidos. Por un lado, los jóvenes se conciben como alienados políticamente por parte de los más adultos, por lo que recurren a formar sus propias estrategias para solventar dicha alienación, la cual ha encontrado su *locus* en dos espacios principales: los movimientos sociales y las redes sociales de Internet. Y por otra parte, canalizan sus intereses a nivel de sus espacios de referencia local o en organismos que se encuentran fuera de la política formal.

Literatura consultada

- Alfaro-Redondo, R. y Gómez-Campos, S. (2014). "Costa Rica: elecciones en el contexto político más adverso arrojan la mayor fragmentación partidaria en 60 años". En: *Revista de Ciencia Política*, 34(1):125-144.
- Anduiza, E. y Bosch, A.. (2007). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Ariel.
- Bejarano, A.M., Navia, P.; Pérez-Liñán, A. y Negretto, G. (2014). "Tuercas y tornillos en la fábrica de constituciones". En: *Política y Gobierno*, 21(2):477-503.
- Centro de Investigaciones en Estudios Políticos (CIEP) (2012-2014). *Proyecto estudios de opinión pública*. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Estudios Políticos.
- Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven. (2013). Segunda Encuesta Nacional de Juventudes Costa Rica 2013. Informe de principales resultados [documento electrónico]. Consejo Nacional de Política Pública de la Persona Joven. Disponible en: <http://cpj.go.cr/>
- Creswell, J.W. (2009). *Research Design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. California: Sage.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Estadísticas del sufragio febrero 2014 [documento Excel]. Tribunal Supremo de Elecciones. Recuperado de http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm
- Dalton, R. (1999). "Political Support in Advanced Industrial Democracies". En: Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. y Wattenberg, M. (Eds.) (2000). *Parties without Partisans*. Oxford: Oxford University Press.
- Dalton, R. (2008). *The Good Citizen. How A Younger Generation is Reshaping American Politics*. Washington D.C.: CQ Press.
- Franklin, M. Mackie, T. y Valen, H. (Eds.) (1992). *Electoral Change: Responses to Evolving Social and Attitudinal Structures in Western Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henn, M. y Foard, N. (2012). "Young People, political participation and trust in Britain". En: *Parliamentary Affairs*, 65(1): 47-67.
- Henn, M., Weinstein, M. y Forrest, S. (2005). "Uninterested Youth? Young People's Attitudes towards Party Politics in Britain". En: *Political Studies*, 53(3): 556-578.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Post-Modernization: Cultural, Economic and Political Change in 43 Societies*. Princeton: Princeton University Press.

- LAPOP. (2014). Latin American Public Opinion Project. Disponible en: www.lapopsurveys.com
- Magre, J. y Martínez, E. (1996). La cultura política. En Miquel Caminal, *Manual de Ciencia Política*. Editorial Tecnos.
- Marsh, D., O'Toole, T. y Jones, S. (2007). *Young People and Politics in the UK: Apathy or Alienation?* Basingstoke: Palgrave.
- Montero, J.R., Gunther, R. y Linz, J.J. (2007). *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Mycock, A. y Tonge, J. (2012). The party politics of youth citizenship and democratic engagement. *Parliamentary Affairs*, 65, 138-161.
- Norris, P. (2003). Young People and Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice? *Report for the Council of Europe Symposium: Young people and Democratic Institutions: From Disillusionment to Participation*, Strasbourg, 27–28 November 2003.
- Phelps, E. (2012). "Understanding electoral turn out among British young people: A review of literature". En: *Parliamentary Affairs*, 65 (1): 281-299.
- Rojas Bolaños, M. (Ed.) (2002). *La juventud costarricense ante la política. Percepciones, actitudes y comportamiento*. San José: FLACSO.
- Russell, A., Fieldhouse, E., Purdam, K. y Kalra, V. (2002) *Voter Engagement and Young People. Research Report*. London: The Electoral Commission.
- Sloam, J.. (2007). Rebooting democracy: youth participation in politics in the UK. *Parliamentary Affairs*, 60(4), 548–567.

Elecciones municipales de 2016: Una lectura más allá de las urnas

Sergio Araya Alvarado *

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 1 de mayo de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 19 de junio de 2015.

Resumen: En febrero de 2016, por primera vez en Costa Rica, se realizarán elecciones para elegir a quienes ocuparán todos los puestos de los gobiernos locales. En consecuencia, a partir del análisis del estado actual del régimen municipal, el fin de este artículo es determinar la incidencia en la configuración del comportamiento electoral de la ciudadanía convocada a las urnas, así como dar un vistazo a los posibles impactos de esta dinámica electoral venidera en el quehacer del régimen municipal, y las posibles repercusiones estructurales en el sistema político en su conjunto.

Palabras clave: Elecciones municipales / Cargos de elección popular / Comportamiento electoral / Desarrollo de la democracia / Costa Rica.

Abstract: In February 2016, Costa Rica will hold, for the first time, elections for local government posts. Therefore, based on the analysis of the current state of the municipal regime, the goal of this article is to determine the incidence of the configuration of electoral behavior of the citizens who are allowed to vote as well as to give a glimpse of the possible impacts of this coming electoral dynamics on the municipal regime and the possible structural repercussions in the political system as a whole.

Key Words: Municipal elections / Popular election posts / Electoral behavior / Development of democracy / Costa Rica.

* Costarricense, politólogo, correo sergioaraya20@gmail.com. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica; docente universitario y coordinador de proyectos del área política de la Oficina de la Fundación Konrad Adenauer de Costa Rica.

1. Introducción

El primer domingo de febrero de 2016 Costa Rica vivirá un acontecimiento histórico. Ese día, más de tres millones de personas estarán habilitadas para ejercer su derecho al sufragio en los primeros comicios que escogen, de forma exclusiva, a la totalidad de autoridades políticas locales, que representa la cifra nada despreciable de 6069 funcionarios de elección popular¹.

Si bien la figura ejecutiva de las corporaciones municipales costarricenses, así como los síndicos distritales e integrantes de concejos de distrito y concejos municipales de distrito, se han venido escogiendo en forma separada de los cargos públicos de alcance nacional, desde diciembre de 2002, esta será la primera ocasión en que en un mismo acto electoral, se elijan dichos puestos junto con los regidores municipales. Además, se realizarán en febrero, mes posicionado en el imaginario colectivo del país como el espacio temporal dedicado al ejercicio del quehacer político-electoral. Finalmente, son elecciones que acontecerán prácticamente a la mitad del periodo constitucional del Gobierno nacional.

¿Qué dinámica generará este inédito proceso electoral? ¿Cuánto afectará la realidad actual del régimen municipal el devenir de estos comicios?

Por lo antes dicho, así como por el impacto generado por este acto político-electoral en la dinámica institucional y social de Costa Rica, a siete meses de su celebración, es pertinente hacer un análisis del estado actual del régimen municipal costarricense, cuya cabeza política será renovada en su totalidad en dichas elecciones; a efecto de determinar su incidencia en la configuración del comportamiento electoral de la ciudadanía convocada a las urnas, así como una lectura de los posibles impactos de la dinámica electoral venidera en el quehacer del régimen municipal, lo que a su vez producirá repercusiones estructurales al sistema político en su conjunto.

Este proceso marcará un punto de inflexión en la lógica y praxis política de un sistema ansioso por renovarse y fortalecerse, de allí la trascendencia del resultado finalmente alcanzado.

2. Visión en retrospectiva del régimen municipal: orígenes de su realidad actual

Aunque en los albores de la vida republicana Costa Rica descansó en un sistema político-administrativo caracterizado por un papel relevante de los gobiernos locales, heredado del régimen colonial establecido por España, desde mediados del siglo XIX se decantó por una organización política e institucional de orden centralista, con una importante concentración de poder político y económico en áreas específicas de la geografía nacional.

¹ De conformidad con datos del Tribunal Supremo de Elecciones se elegirán 81 titulares de alcaldías municipales; 162 vicealcaldías; 1010 regidurías -propietarias y sus respectivas suplencias-; 960 síndicos municipales propietarios y suplentes; 3776 titulares y suplentes de concejalías de distrito; 8 intendencias propietarias y 8 suplentes y 64 titulares y suplentes de concejalías municipales de distrito.

El peso político del marco institucional local es claramente observable en el proceso seguido por la provincia costarricense tras la decisión adoptada por la Capitanía General de Guatemala, a través del Ayuntamiento de la ciudad, el 15 de septiembre de 1821; dado que las decisiones adoptadas y que marcaron el derrotero futuro de la aún integrante provincia de la Capitanía fueron el resultado de los acuerdos tomados por la Junta de Legados, provenientes de los ayuntamientos existentes en la época, ante la no presencia de una autoridad centralizada con capacidad decisoria efectiva.

Un ejemplo de lo anterior se aprecia en las competencias dadas por el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica de marzo de 1823, a la figura conocida como alcalde constitucional.

Al respecto Ordóñez, Arias y Torrealba (2010, p.28) dicen:

El Alcalde Constitucional es un funcionario con poderes en negocios comunes, civiles y criminales, asumiendo la jefatura política, militar y de hacienda, incluso con facultades de instruir sumarios en caso de infracciones de las diputaciones. Era una especie de autoridad civil, política, militar y de algún modo judicial, con potestades de corrección.

Empero, con el devenir del proceso independentista, los ayuntamientos existentes se convirtieron en obstáculos al proceso de construcción del Estado-Nación. La oposición de los gobiernos locales de Alajuela, Heredia y Cartago a la derogación de la llamada Ley de la Ambulancia, mediante la cual el poder político rotaba entre las cuatro cabeceras de las provincias ubicadas en el Valle Intermontano, desembocó en la Guerra de la Liga en 1835.

Tal como lo señala Ortiz (1987, p.18), citado por Ordóñez (2010): “en síntesis durante el siglo XIX, la Municipalidad, después de gestar y consumir la independencia patria, se convierte en centro importante de prestación de servicios públicos, al mismo tiempo que en elemento de separatismo y localismo exagerados”.

Con la llegada al poder de Braulio Carrillo Colina, considerado el fundador de las bases del Estado-Nación costarricense, la historia política del país muestra diversas y reiteradas expresiones de una visión centralista del ejercicio del poder político. La Ley de Bases y Garantías promulgada en 1841 atribuía la conducción administrativa de las unidades territoriales municipales a los denominados Departamentos, que a su vez dependían del Gobierno Central.

Siguiendo a Ortiz (1987, p.13), citado por Ordóñez (2010)

El precio de tan histórico logro fue no sólo la libertad política, que desapareció, sino la simultánea y armónica abolición del régimen municipal, que se vio sustituido para todo efecto por los llamados jefes políticos, nombrados por el Gobierno Central y responsables únicamente ante este, que era lo mismo que su jefe.

Durante el resto del siglo XIX e inicios del XX, se mantuvo la tendencia hacia el fortalecimiento del poder central en demérito de su par local.

Por ejemplo, la Constitución Política de 1844, aunque delimita y diferencia los intereses locales de los generales de la Nación, hace descansar sobre los gobiernos locales o municipales la autoridad de un jefe político representante del Poder Ejecutivo. En 1847 la figura antes citada migraría a un gobernador político.

En 1857 el entonces jefe de Estado, Juan Rafael Mora Porras, impulsó una política tendiente a establecer la figura de la municipalidad únicamente en las cabeceras de provincia, en otra acción claramente debilitadora del régimen municipal. Huelga indicar que la provincia surge en el ordenamiento político-administrativo costarricense en 1848, con las modificaciones introducidas a la Carta Magna emitida un año antes y, desde entonces el país se divide en provincias, cantones y distritos. Estos últimos con la salvedad de que cambiarían su nomenclatura de parroquiales, tal y como fueron consignados en 1848, a administrativos, nombre con el que hoy son referidos.

Los sucedáneos cambios operados en el ordenamiento jurídico constitucional y legal preservaron esta línea de consolidación del poder central, salvo por incorporaciones puntuales de funciones estratégicas al conjunto de competencias municipales que, empero, no perduraron en el tiempo. Un ejemplo de estas funciones lo constituye lo relativo a la gestión del registro cívico y el censo poblacional, otorgadas en 1859 por la Constitución dictada en ese año y que en su artículo 135 instituye a las municipalidades como cabeceras de provincia.

Paradójicamente, es en la Constitución dictada en el régimen de los Tinoco, en 1917, donde se observa un viraje en la línea histórica descrita. Empero, como es sabido, ese conjunto de normas durará vigente un periodo de tiempo muy corto, toda vez que en el gobierno provisional de Francisco Aguilar Barquero es derogada en su totalidad, acto sancionado el día 3 de septiembre de 1919.

El clímax de la consolidación de la visión dominante de orden centralista se produce con la promulgación de la Constitución Política de 1949, donde, a través del artículo 188 se crea la figura de las instituciones autónomas, las cuales se constituyen en una abierta competencia del régimen municipal vigente en ese momento.

Ciertamente, durante estos años, prevaleció una estructura de poder pública local, focalizada en municipalidades con algún grado de autonomía política y funcional, pero sumamente debilitada y limitada por la expansión y auge de sus pares nacionales. Como se indicó atrás, la estocada más determinante, sufrida por el régimen municipal en esa etapa de la vida institucional del país, la representa el artículo 188 constitucional citado.

La segunda mitad del siglo XX enfrenta tres momentos relevantes en lo que toca a la praxis reproducida por las instancias locales de poder público.

Del año 1949, con la fundación de la denominada Segunda República hasta el año 1970, el régimen municipal vivió una etapa de opacidad y debilitamiento estructural, en contraposición al auge experimentado por la institucionalidad nacional, tanto política, como administrativa y funcional descentralizada.

Es el periodo del nacimiento y consolidación de instituciones que llegaron a convertirse en sello y estandarte nacional, tales como el Instituto Costarricense de Electricidad o el Instituto de Acueductos y Alcantarillados; o del fortalecimiento de las potestades y funciones de entes estratégicos del Poder Ejecutivo como el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Seguridad Pública o el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Durante este tramo de la historia patria surgen instituciones que buscan atender demandas de organización ciudadana a nivel local y que, sin tener una deliberada intención, se convierten en competencia o reemplazo de las corporaciones municipales. Sobresale por su misión y objetivos en ese ámbito, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal.

La Dirección Nacional de Desarrollo Comunal es una institución del Poder Ejecutivo de Costa Rica, creada al amparo de la Ley N.º 3859 promulgada en 1967.

Señala su normativa que su misión central es el fomento, orientación, coordinación y evaluación del proceso de organización de las comunidades, mediante la cual se promueva su efectiva participación en el desarrollo económico, social, cultural y ambiental del país.

Si bien este propósito no es incompatible con el régimen municipal y más bien pudo articularse de manera más adecuada, desde el marco jurídico e institucional, al gobierno local, en la práctica, fruto de la centralización política histórica reproducida en el país; usualmente esta entidad se ha vinculado con una amplia gama de entes de la Administración Pública Nacional, entre ellos departamentos y direcciones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes y del Ministerio de Educación Pública. Incluso se desarrolló por muchos años una relación de dependencia política con los diputados a la Asamblea Legislativa, mediante el manejo discrecional que aquellos hacían de transferencias del erario nacional, denominadas “Partidas Específicas”.

Esto último incluso llevó en 1998 a la promulgación de la Ley de control de las partidas específicas con cargo al Presupuesto Nacional, con el propósito de contrarrestar esa dinámica de subordinación política experimentada por el movimiento comunal hacia actores políticos nacionales, que fortaleció una relación clientelar en lo electoral por varias décadas.

El inicio de la década de los setenta marca un cambio en la relación de fuerzas entre la institucionalidad pública nacional y su contraparte local. Se da con la aprobación de una legislación específica para la organización, funcionamiento y regulación de esta última, condensada en el denominado Código Municipal, promulgado por la Asamblea Legislativa en el año 1970, mediante la Ley N.º 4574 del mes de mayo y con la creación del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) un año después, concretamente, con la promulgación de su ley constitutiva en febrero de 1971.

Con la puesta en vigor del Código Municipal se responde a una demanda histórica proveniente de los actores municipales de la época, que clamaban por la existencia de una ley que reconociera una efectiva autonomía a los municipios y brindara una estructura administrativa a sus gobiernos municipales, como quedó evidenciado en las resoluciones de los congresos municipales celebrados en los años 1954 y 1957.

Derivado de estas acciones construidas desde los propios actores locales, surge la figura del IFAM, que tiene como propósito fundamental apoyar técnica y financieramente a los municipios en el cumplimiento de sus fines y la gestión de proyectos de desarrollo para sus respectivas áreas de jurisdicción territorial.

Si bien esta institución tiene como propósito coadyuvar al fortalecimiento del régimen municipal, su propia lógica de diseño y creación, enmarcada en el espíritu del artículo constitucional 188, no le sustrae del enfoque centralista histórico.

Dado que el IFAM es una entidad direccionada desde la estructura de poder nacional que busca apoyar, al menos formalmente, de manera sistemática a los gobiernos locales, en ámbitos considerados estratégicos por los actores locales, no necesariamente responde en forma directa a las necesidades y requerimientos prioritarios definidos por aquellos.

Uno de sus objetivos centrales, cual es la dotación de apalancamiento financiero para la concreción y ejecución de proyectos municipales, se ha visto subordinado al ámbito de la capacitación técnica para el desarrollo de los gobiernos locales, desoyendo las conclusiones y recomendaciones generadas en los congresos municipales, antes citados, de disponer de un banco de financiamiento municipal.

En los albores de la última década del siglo anterior, en el marco de un proceso de reestructuración del aparato público del Estado, emergen distintos actores, desde lo político y lo académico, reivindicando un discurso promotor de la descentralización y la búsqueda del fortalecimiento de lo municipal.

Más allá de la polémica suscitada entre distintos analistas, que se decantan por una lectura crítica del verdadero efecto generado por esta tendencia discursiva en la estructura institucional de poder formal de la República, debe señalarse como uno de sus productos concretos, la promulgación de un nuevo Código Municipal en 1998 que, entre otros aspectos sustantivos de carácter novedoso, incorporó la figura del alcalde municipal y su designación mediante elección libre, secreta y universal de las personas inscritas en su área de jurisdicción territorial.

Este aspecto del cuerpo normativo generó un cambio profundo en la dinámica y lógica de funcionamiento del régimen municipal y del sistema político en su conjunto que, aún hoy en plena mitad de la segunda década del siglo XXI, no se dimensiona en su absoluta magnitud.

Algunos ejemplos de los efectos producidos por estas disposiciones jurídico-institucionales son los siguientes:

- Las organizaciones partidistas de alcance estrictamente local, ya existentes desde tiempo atrás, se multiplicaron y adquirieron mayor importancia a partir de la posibilidad de la elección popular del alcalde municipal. En la actualidad hay inscritos 33 partidos cantonales ante la Dirección de Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones² y se proyecta un incremento de estos de cara a los comicios de febrero de 2016.

² Según datos del Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones aparecidos el día 5 de abril de 2015 en http://www.tse.go.cr/partidos_inscritos.htm

- Aún de manera incipiente, el tema de lo local va adquiriendo relevancia en el espectro mediático nacional. Esto ha sido perceptible especialmente durante el periodo de contienda electoral, donde la cobertura mediática de aspirantes a distintas alcaldías y la construcción de espacios para el debate de sus propuestas programáticas han ido adquiriendo fuerza.
- Los concejos de distrito fortalecidos por el uso del sufragio popular como mecanismo de integración devienen, al menos desde una perspectiva formal, en espacios idóneos de incorporación de la iniciativa ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo local, legitimados justamente por el origen de su autoridad.

Complementando al Código de 1998, la década de los noventa es testigo de otras disposiciones legales y administrativas conducentes a dinamizar el espacio de lo local como escenario de interacción de actores sociales y construcción de políticas públicas para un espacio territorial subnacional específico. La más relevante acaeció en 1995, cuando el impuesto territorial vigente desde 1969 fue transformado en el impuesto sobre bienes inmuebles. Asimismo se les otorgó a los gobiernos locales la potestad de su cobro y su uso exclusivo para atender los intereses de la colectividad a su cargo.

No obstante, la relación de tensión entre lo nacional y lo local, apuntada por Ortiz en la aurora de la historia patria, sigue presente en la construcción y gestión político-institucional costarricense contemporánea.

En el caso concreto del impuesto sobre bienes inmuebles, tan sólo tres años después de su entrada en vigor, sufre una modificación parlamentaria mediante la cual se disminuye la tasa tributaria de 0.6% al 0.25% del valor fiscal del inmueble respectivo, lo que reduce de forma considerable, el potencial recaudador de dicho tributo.

Aunado a lo anterior Ordóñez et al. (2010):

El proceso de implementación de la nueva ley del Impuesto sobre Bienes Inmuebles fue complejo y lento, a falta de destrezas y capacitación del personal municipal, carencia de catastros y bases de datos registrales actualizadas, entre otros aspectos, lo que demostró que el traslado de competencias y de beneficios fiscales a las municipalidades requiere planificación, dirección, conducción, fiscalización y evaluación. (p. 41)

A su vez, la conversión de la figura del ejecutivo municipal propio de la legislación de los setenta a alcalde municipal, en el ordenamiento jurídico de finales de los noventa, evidenció nuevos desafíos inherentes a la dinámica de funcionamiento del régimen.

Entre ellos destaca una difusa línea limítrofe entre las competencias y responsabilidades del alcalde y los regidores municipales, especialmente observada en las funciones y responsabilidades asignadas al cargo de presidente municipal, que ha llevado a algunos estudiosos de la materia a señalar la existencia de una conducción “bicéfala” del gobierno municipal.

Complementando la adopción del nuevo Código en mayo de 1998, se aprobó una modificación al artículo 170 de la Constitución Política que buscaba dotar de más autonomía financiera al régimen. Reza literalmente el artículo reformado de la Constitución Política de Costa Rica (s.f., p.52)

Artículo 170.- (*) Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados. (*) Reformado el artículo 170 por Ley N.º 8106 de 3 de junio de 2001, publicada en La Gaceta N.º 132 de 10 de julio de 2001.

El tema financiero es un tópico particularmente sensible y que evidencia el rezago del régimen municipal costarricense con respecto a otras latitudes. En la actualidad dispone de una participación de tan sólo el 3% del total de los ingresos públicos.

No obstante su aprobación legislativa en el año 2000, quince años después, la reforma al artículo 170 no ha podido materializarse por la imposibilidad de alcanzar un acuerdo político en torno a la legislación requerida para hacer operativo el mandato constitucional, pese a que en marzo de 2010 se había dado un primer paso con la aprobación, en segundo debate, de la Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades.

Esta normativa, no obstante, no ha entrado en vigor por la imposibilidad de las instituciones involucradas de definir y calendarizar con rigor las competencias y recursos trasladados a los gobiernos municipales³.

3. El régimen municipal hoy: cara o cruz de cara a las elecciones de febrero de 2016

Hecho este breve recuento de la dinámica histórica del régimen municipal costarricense, hoy la realidad de esta forma de gobierno sub nacional encara un conjunto de características que le delinearán un margen de acción específico, a la vez que le comporta desafíos en proceso de abordaje, o aún sin acometer.

³ Los artículos 5 y 6 de la Ley 8801 "Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades en sus artículos 5 y 6 establece los operadores, tanto del ámbito nacional como local, responsables de coordinar y concertar el proceso de transferencia de recursos y competencias del Poder Ejecutivo y de sus órganos a las municipalidades y concejos municipales de distrito. El artículo 5 confiere al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la potestad de proponer las competencias y los recursos que serán transferidos a las municipalidades, así como elaborar los anteproyectos de ley correspondientes que serán sometidos ante la Asamblea Legislativa. El artículo 6 señala que para el cumplimiento de esos fines, el Ministerio de Planificación dispondrá de un órgano consultivo integrado por el Ministro de Hacienda, un representante del IFAM y uno más de cada ministerio del que se transferirán las competencias respectivas, como exponentes del Gobierno nacional y de un representante de la Unión Nacional de Gobiernos Locales, un representante de la Asociación Nacional de Alcaldías e Intendencias, otro representante de la Red de Mujeres Municipalistas, otro de las Federaciones de Municipalidades y uno más de la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (CONADECO), como exponentes de las instancias de poder locales.

Sus características actuales se constituyen en factores determinantes de la dinámica y potenciales resultados generados en el proceso comicial de 2016. Es por ello relevante hacer un repaso de sus principales elementos, enfatizando en las debilidades mostradas, así como en las oportunidades que pueden maximizar las fortalezas propias del modelo municipal existente.

Reafirma la Sala Constitucional en el Voto N.º 5445-99 que la autonomía del régimen municipal es política, normativa, tributaria y administrativa, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 170 de la Constitución Política en su primer párrafo.

¿Qué implicaciones y qué posibilidades reales ofrece al régimen municipal esta condición de autonomía?

La propia Sala en el desarrollo de los considerandos del voto citado precisa conceptual y operativamente el alcance de esta naturaleza jurídico-política.

Señala la Sala en el considerando IV sobre este tema:

Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede divergir de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos.

De lo anterior se desprende que la municipalidad posee la potestad de constituirse en un auténtico y legítimo articulador de intereses sociales y económicos en el ámbito de su jurisdicción territorial, que devendrán en la configuración de políticas públicas que tengan afectación en su ámbito de injerencia específico.

Congruente con este enfoque, el artículo tercero del Código Municipal (2010, p.5) vigente precisa el carácter y alcances del régimen municipal, al que define como “gobierno local” y le confiere “el gobierno y administración de los intereses y servicios cantonales”.

El artículo 4 del Código desarrolla en forma más amplia el conjunto de atribuciones asignadas a la municipalidad en su condición de gobierno local. Resaltan en la dimensión programática las posibilidades de acción enmarcadas en sus incisos h) e i).

El inciso h) del Código Municipal y legislación conexas (2010, p.6) indica: “Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población” y el inciso i) consigna: “impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, a favor de la igualdad y la equidad de género”.

Estos incisos expresan el propósito de dotar al actor municipal de un papel protagónico en la dinámica de desarrollo integral de su comunidad. Esto representa una ampliación del rol ejercido en el marco del enfoque centralista imperante.

En su condición de gobierno local, sus competencias y funciones le obligan a ser más que el administrador de servicios públicos municipales. En otras palabras, la recolección de desechos, la limpieza y ornato de áreas locales o la construcción y mantenimiento de caminos vecinales no deben de agotar el espectro de actividades desarrolladas bajo su tutela.

Empero, esto pone a su vez en evidencia la precariedad real encarada para cumplir estas atribuciones, toda vez que los recursos financieros de los que se dispone, tal y como se indicó en párrafos precedentes, representan una cifra marginal del erario.

No obstante lo anterior, la autonomía de la que goza el régimen, abre un abanico de oportunidades para gestionar los intereses de los munícipes⁴.

En atención a lo anterior señala el artículo 7 del Código Municipal (2010, p.6) “Mediante convenio con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjunta o individualmente, servicios u obras en su cantón”.

La norma citada brinda al gobierno local la potestad de ampliar el abanico de servicios y acciones potencialmente ofrecidos, así mismo diversifica las formas de gestión a las que puede acudir para el efectivo cumplimiento de sus fines.

Pero donde se aprecian mejor las posibilidades dadas por el ordenamiento jurídico al régimen municipal, en su afán de darle operatividad a su razón de ser como “gobierno local”, es en el inciso p) del artículo 13 del Código Municipal. Dice el texto literal de esa norma: “p) Constituir por iniciativa del alcalde municipal, establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales y autorizar la constitución de sociedades públicas de economía mixta” (p. 9).

⁴ Ordóñez, Arias y Torrealba precisan el alcance del término “munícipe” al señalar que el Código Municipal aprobado en 1998 denomina de esta forma al gobernado local. Señalan además que la condición puede obtenerse mediante tres vías: la vecindad en el territorio objeto de la jurisdicción de la municipalidad respectiva; la inscripción electoral en dicho territorio o la tenencia de intereses en el cantón. Desde el punto de vista de la dimensión política de la autonomía, que le confiere al gobernado la construcción del gobierno local a través del ejercicio del sufragio, la condición de munícipe se reduce a la segunda vía citada.

Nótese, entonces, como la municipalidad, a través de sus autoridades legítimamente electas, puede dar un salto cualitativo en el tipo de praxis institucional reproducido, el cual le permite liderar procesos de orden socio-económico en sus áreas de jurisdicción, expresadas por medio de políticas públicas promotoras de modelos de desarrollo integral de alcance local.

Representa este mandato legal, la alternativa de migrar de la imagen tradicional de la municipalidad, caracterizada por ser percibida como un ente prestatario de servicios específicos distintos a los usualmente gestionados por la Administración Nacional, a la imagen de un auténtico “gobierno local”.

Ahora bien, en la práctica concreta, la supeditación del régimen municipal al aparato nacional del Estado y la subvaloración social de su rol dentro del andamiaje institucional público, como resultado de lo primero, no ha permitido que las municipalidades den el salto cualitativo promovido por su propio marco jurídico y la jurisprudencia competente generada al efecto.

Esto ha traído como consecuencia inmediata el bajo nivel de adherencia ciudadana del régimen municipal, tal y como lo reflejan los porcentajes de participación electoral correspondientes a los comicios municipales celebrados desde el año 2002, cuando entró a regir lo dispuesto en la legislación respectiva en torno a esta materia.

Datos oficiales del Tribunal Supremo de Elecciones (2012) indican que en las elecciones municipales de 2002, 2006 y 2010 se registraron tasas de abstencionismo de: 77,2%, 76,2% y 72,1%, respectivamente.

¿Cuáles pueden ser las razones que hay detrás de este fenómeno de apatía ciudadana hacia el gobierno local, pese a ser la instancia de poder más cercana a la persona, tal y como lo señala el discurso propio de los impulsores de la descentralización y el fortalecimiento de lo municipal?

A manera de aproximación a posibles respuestas a esta interrogante, nuevamente es útil acudir al Voto 5445 de la Sala Constitucional.

En su considerando III, la Sala Constitucional plantea una tesis que deviene en una llamada de atención que pone en perspectiva un problema de precisión y delimitación de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno existentes en el país. Indica el fallo sobre el particular:

Todo esto implica, necesariamente, que para poder definir correctamente la conformación del Estado Costarricense, debe existir un ensamble exacto en la suma de los Gobiernos Municipales en su conjunto e individualmente, en orden a las relaciones y funcionamiento coordinado con el Gobierno de la República, para evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, y la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas. Lo expresado conduce, en consecuencia, a la necesidad de definir, desde la perspectiva constitucional, cuál es el ámbito municipal.

Siguiendo lo señalado por la Sala Constitucional, la delimitación de roles entre las diferentes instancias de la Administración Pública deviene en un acto jurídico y político-institucional esencial para dimensionar el impacto real y concreto del ente de poder político subnacional.

Esto es particularmente importante en Costa Rica, toda vez que su configuración como República unitaria plantea de inicio una centralidad en las funciones legislativa y judicial del poder público, que sólo posee en la dimensión ejecutiva, una puerta para la promoción de formas de organización política autónomas de naturaleza local.

La definición de ámbitos de competencia entre los componentes nacional y local del poder político público descansa en dos criterios fundamentales. En primer término, la variable territorial que separa geográficamente las áreas de jurisdicción de cada uno, donde el poder central es capaz de ejercer su potestad de imperio en todo el país y el poder local únicamente en los límites físicos propios del microterritorio denominado “cantón”, de acuerdo a la nomenclatura oficial de la división político-administrativa vigente.

El segundo criterio es un tanto más difuso, en el sentido de carecer de barreras espaciales visibles. En este caso, la línea divisoria es determinada por el ámbito del interés público a ser atendido por cada nivel de la Administración Pública.

“Así, mientras al poder central le corresponde gestionar el interés público nacional, a las municipalidades les está conferida la gestión del interés público local”. (Ordóñez, 2010, p.53).

En este contexto, el desafío principal consiste en identificar la frontera legítima entre ambos tipos de interés, acción no necesariamente alcanzable de manera plena en todos los casos o situaciones, mucho menos en una realidad histórica que privilegió el centralismo del poder público en detrimento de la gestión pública local.

Su abordaje, además, no puede circunscribirse a una visión técnica. La delimitación de los espacios de acción en función de la porción de interés público que corresponde cubrir por cada actor comporta una lógica política que orienta y determina, más allá del criterio especializado, el verdadero alcance de esa separación.

Para complejizar aún más el difícil y delicado proceso delimitante de ámbitos de acción en función del criterio del interés público, su naturaleza política le asigna una temporalidad finita, toda vez que la distribución establecida es la resultante de una dinámica política conflictiva perdurable en el tanto se mantenga la correlación de fuerzas que la produjo.

En otras palabras, la definición precisa de cuáles competencias son potestad de una y otra expresión de la Administración Pública no necesariamente es fruto exclusivo de una construcción técnico-jurídica, sino que responde a una puja de fuerzas políticas y sociales, que operan en las dimensiones nacional y local, en una coyuntura histórica específica.

En la práctica, la historia reciente del proceso descentralizador costarricense pone de manifiesto el conflicto de intereses subyacentes a su praxis política.

La ausencia de un acuerdo nacional de naturaleza plural e integrador de actores nacionales y locales, tanto políticos como sociales, ha dificultado la concreción efectiva de la reforma constitucional al artículo 170, así como la implementación de la Ley 8801 ya referida.

Aunado a lo anterior debe consignarse una segunda causa que explica el escaso apoyo difuso experimentado por el régimen municipal y que refiere a sus debilidades institucionales propias.

Las limitaciones institucionales enfrentadas por las municipalidades, en tanto la expresión orgánica del gobierno local, provienen en gran medida de la decantación por un modelo de gestión pública centralista que, como se expresó antes, ha provocado una vulneración de su papel como conductor de la política pública local.

Así, a su escaso peso en el uso y manejo de recursos financieros públicos, se agregan otros aspectos que atentan contra un ejercicio pleno de las potestades dictadas en el ordenamiento jurídico, entre los que sobresalen la insuficiencia detectada en sus capacidades administrativas y técnicas y la asimetría entre las distintas corporaciones municipales del país.

Un ejemplo de lo antes dicho lo constituye la diferencia en el número de funcionarios por municipalidad. Así, mientras la Municipalidad del Cantón Central de San José dispone de una planilla de más de 2 000 empleados, otras corporaciones no llegan, en este ámbito, a los dos dígitos.

La combinación de factores exógenos, con vulnerabilidades de naturaleza estructural intrínsecas al régimen municipal, configuran una tercera causa explicativa del bajo posicionamiento de la institucionalidad pública local en el imaginario social costarricense.

Pese a los cambios promovidos en el marco legal, tendientes a fortalecer, al menos desde una perspectiva formal, a los gobiernos locales, aún no se avizora una consolidación efectiva de estos en la praxis cotidiana.

En este aparente desfase entre el deber ser y lo real del régimen, sobresale la preeminencia del enfoque centralista del sistema político (factor exógeno), que incluso impregna los contenidos y las estrategias de implementación de las normas y disposiciones administrativas adoptadas en la dirección de la promoción de su fortalecimiento, y que encuentra su justificación en las limitaciones objetivas de orden material, técnico y humano de las municipalidades (factor interno).

En la valoración de los tomadores de decisiones nacionales, aún de aquellos erigidos como propiciadores del proceso de descentralización política, prevalece la tesis legitimada por distintos estudios académicos e institucionales, de que el actual régimen municipal de Costa Rica carece de capacidades administrativas y técnicas para asumir el rol que le es conferido por el ordenamiento jurídico existente, lo que obliga a gestionar el proceso conducente a alcanzarlo, de manera lenta y dirigida desde la institucionalidad central. A su vez, desde lo local, supone la necesidad del acompañamiento técnico gestionado desde la centralidad, para poder obtener la transferencia de conocimientos, tecnologías y buenas prácticas indispensables para acondicionar su estructura a las exigencias dadas por el propio marco jurídico que les regula.

Un proceso tutelado como el antes descrito conlleva una lógica implícita que puede conducir a la parálisis o estancamiento del propio proceso, sintetizada así: las insuficiencias institucionales del régimen no lo facultan para asumir competencias que potencien su rol de gobierno local; empero, en tanto no pueda ejercer plenamente su potencial, no podrá superar dichas limitaciones.

Entonces la cuestión es: ¿se otorgan las condiciones, competencias y recursos requeridos a las municipalidades como condición previa y necesaria para que, paralelo a su gestión, se fortalezcan y empoderen, o se detiene el proceso de transferencia hasta tanto aquellas no den muestras objetivamente verificables de poseer las condiciones institucionales mínimas para asumirlas?

Normas dictadas desde el poder central, donde se reserva la potestad de precisar contenidos, alcances y tiempos para la transferencia de competencias y recursos a las municipalidades, hasta tanto estas últimas no comprueben idoneidad institucional para asumirlas o supeditación del cumplimiento de la norma establecida, a razones de oportunidad dictadas por el propio titular del poder público nacional, devienen en expresiones concretas de la aplicación de la lógica antes descrita.

El Plan Nacional de Desarrollo promulgado por el Ministerio de Planificación y Política Económica para el cuatrienio 2006-2010 incorporaba la figura de la acreditación de las municipalidades para ser sujetos de transferencia de las competencias y recursos previstos al amparo de la reforma al artículo 170 constitucional.

A su vez, el Ministerio de Hacienda ha esgrimido razones de limitación fiscal para no cumplir, total o parcialmente, con la transferencia de los recursos económicos públicos contemplados en las leyes 7755 “Control de las partidas específicas con cargo al presupuesto nacional” y 8114 “Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria”⁵.

La disminución del porcentaje establecido para el cobro del impuesto sobre bienes inmuebles antes citado es otro ejemplo de lo señalado, toda vez que la presión en contra del mantenimiento del 0,6% y su reducción al 0,025% encontró sustento en argumentos tales como la inoperancia y debilidad institucional del régimen para gestionar en forma eficaz y eficiente lo recaudado por este concepto.

4. Comicios municipales: ¿impulso hacia el despegue definitivo del régimen?

Diversos estudios de opinión consignan una persistente percepción desfavorable de la población en torno al régimen municipal. Los datos de abstencionismo electoral registrados en las elecciones municipales celebradas a la fecha, corroboran con números duros los resultados de dichos estudios.

⁵ La Ley 7755 regula lo concerniente al otorgamiento, distribución y adecuado empleo de las partidas específicas con cargo a los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República y sus modificaciones, para responder a las necesidades públicas de carácter local, tanto de ámbito comunal como regional y que se materializaría en proyectos de inversión o programas de interés social. Con esta nueva legislación, las municipalidades asumirían un rol activo en la gestión de estas partidas, sea mediante la ejecución directa de los recursos o mediante su papel de canalizador de los recursos que se gestionarían a través de entidades privadas debidamente avaladas por la Contraloría General de la República. Por su parte, la Ley 8114 establece la transferencia del 25% de lo recaudado del impuesto único a los combustibles a las municipalidades para que lo inviertan en la conservación, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de la red vial cantonal.

A lo largo de las páginas precedentes se han venido desarrollando líneas argumentativas que buscan aproximar respuestas a este estado de la cuestión del régimen, que a su vez ha tenido una incidencia específica en la dinámica electoral antes mencionada.

En ese contexto, de cara a un proceso electoral novicio, es válido invertir la relación y tratar de determinar el impacto que este último puede tener sobre el devenir mediato del régimen, teniendo presente el riesgo siempre latente de la concurrencia de variables ajenas al propio proceso y que pueden distorsionar su dinámica, desviándolo de su fin esencial.

A siete meses de las elecciones municipales, el conocimiento y apropiación de estas en la ciudadanía costarricense es muy escaso. Se exceptúan actores sociales específicos, entre ellos los que forman parte activa de los partidos políticos y los que provienen del sector municipal que, por su involucramiento directo en la dinámica del desarrollo local, o por el manejo de intereses concretos relacionados con esta temática, muestran un mayor grado de aprehensión en torno a lo que acontecerá en febrero de 2016.

Esta panorámica suscita valoraciones encontradas, sustentadas en enfoques de entrada contrapuestos.

Aquellos que observan con recelo y desdén la realidad actual y perspectivas de corto plazo del régimen se apoyan en el desconocimiento generalizado existente en relación al proceso electoral municipal, para reafirmar su posición de crítica al régimen y de oposición a su fortalecimiento jurídico e institucional.

Sostenida la desconfianza y aversión en el bajo nivel de apoyo difuso encarado por los gobiernos locales, así como en la deficitaria gestión de las municipalidades en distintos ámbitos de su quehacer cotidiano actual, visión reforzada por su reiterada difusión a través de los medios de comunicación social, se avizora por parte de los actores sociales y políticos exponentes de esta posición, un proceso electoral insípido, frío, poco participativo y disfuncional.

En el extremo de este enfoque se encuentran criterios adversos a la realización de estos comicios de manera separada de las elecciones de autoridades nacionales, aduciendo razones de costo económico, desgaste ciudadano producido por una saturación de actividades electorales y dificultad operativa de los partidos políticos para encarar dos procesos de elección popular con tan sólo dos años de diferencia entre uno y otro.

En oposición a esta visión negativa, aquellos actores que defienden la búsqueda de una mayor descentralización del poder político público en el país, observan la coyuntura actual propiciatoria para promover en el imaginario social, una valoración positiva del régimen municipal, en general y de este proceso de elección popular de sus autoridades políticas, en lo particular.

Expresado de otra forma, el escaso posicionamiento que hoy posee el tema permite llevar a cabo un proceso de concientización y motivación ciudadana, que potencie de manera simultánea la participación en los comicios y un mayor involucramiento de las personas en el accionar del régimen, en una suerte de activación efectiva de lo dispuesto en el artículo 5 del Código Municipal que manda a las municipalidades a “promover la participación activa, consciente y

democrática del pueblo en las decisiones del Gobierno Local” (2010, p.6).

Dimensionar de forma justa los desafíos y límites del proceso electoral venidero, a efecto de dilucidar cuál enfoque puede prevaler, será el propósito de lo escrito a continuación.

En aras de sustentar en forma adecuada el análisis proyectado, es pertinente dar un vistazo a las experiencias electorales municipales anteriores, manteniendo la reserva de su diferenciación con respecto a la próxima, tanto por los puestos electos, como por la fecha en que se realizaron. Empero, pese a esos aspectos, tienen un común denominador con los comicios de 2016, específicamente en lo concerniente al protagonismo adquirido por la escogencia de autoridades político-públicas locales.

Las elecciones celebradas en los meses de diciembre de 2002, 2006 y 2010 fueron diseñadas y ejecutadas en función de lo local. Durante las respectivas campañas electorales desarrolladas, el tema municipal fue el centro de atención, situación inédita en un país acostumbrado a fijar su foco político-electoral en los temas de la agenda nacional y en la elección de los conductores políticos de alcance nacional.

Leyendo los resultados electorales consignados se confirma un bajo grado de adherencia al régimen, traducido en un nivel de participación electoral muy reducido, aunque se percibe una tendencia sostenida al aumento, si bien de magnitud pequeña.

Tabla N.º 1.

Participación electoral en comicios municipales 2002, 2006 y 2010. Números relativos

Elección	Participación efectiva	Abstencionismo
2002	22,8	77,2
2006	23,8	76,2
2010	27,9	72,1

Nota: Elaborado por el autor con datos suministrados por el TSE en enlace http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras_2002_2010.pdf

Contrastadas las cifras de la tabla 1 con los datos de las elecciones nacionales, donde la media de abstencionismo en los últimos cuatro procesos electorales se sitúa en el orden del 32,17%⁶, se refuerza el predominio de la visión centralista del poder, enraizada tanto en la cultura política, como en el andamiaje y gestión de la institucionalidad política pública costarricense.

No obstante el balance negativo que estas cifras produce al régimen municipal y al proceso de descentralización desarrollado en las últimas décadas, cuyo punto de inflexión lo constituyó justamente la puesta en ejecución de este mecanismo electoral, es también el periodo en el que más se ha avanzado en la construcción de un modelo de desarrollo menos centralista.

⁶ En 2002 el abstencionismo fue del 31,2%; en el 2006 se situó en el orden del 34,8%; en 2010 registró un 30,9% y en 2014 consignó un 31,8%.

En el marco de la tensión existente entre lo formal y lo real, que ha acompañado históricamente al proceso de descentralización y fortalecimiento del régimen municipal, se observa, a partir de 2002, un renovado esfuerzo desde la dimensión formal en la configuración de un marco jurídico e institucional acorde con los propósitos del proceso. Esta tendencia ha alcanzado a diferentes ámbitos del poder político público costarricense.

Por ejemplo, en 2008 la Asamblea Legislativa constituye una comisión parlamentaria especial de carácter permanente, a través de la cual se canalizarán los temas relacionados con lo local.

La Comisión, bautizada como Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, deviene en la respuesta formal del Poder Legislativo al impulso dado al proceso de fortalecimiento de lo local desde el nuevo aire conseguido tras la entrada en vigor de la elección popular de la totalidad de sus autoridades políticas.

En mayo de 2010, se aprobó la antes citada Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades, mediante la cual se busca: “contribuir con la modernización del Estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública” (Asamblea Legislativa, 2010).

La misma figura del alcalde municipal, legitimado en su investidura por la elección popular otorgó al representante legal de la municipalidad, un valor simbólico distinto, caracterizado por un mayor peso político relativo, tanto en su área de jurisdicción, como más allá de sus fronteras espaciales de acción.

Reflejo de lo anterior es el interés mostrado por actores políticos, otrora distanciados del régimen, en la lucha por acceder al ejercicio del cargo. Desde que se efectúa la escogencia mediante el sufragio popular, líderes políticos que han ostentado cargos en la estructura política nacional han participado como candidatos e incluso algunos han resultado electos. A manera de ejemplo de lo expresado atrás, se reseña que en el periodo 2011-2016, son alcaldes: el exviceministro de la Presidencia en la Administración Arias Sánchez, Roberto Thompson en el Cantón Central de Alajuela y el exdiputado del Movimiento Libertario en el periodo 2006-2010, el señor Luis Alberto Barrantes en el cantón de Valverde Vega.

Expresión de lo anterior lo constituye la creación de la Asociación Nacional de Alcaldes e Intendentes, conocida por sus siglas de ANAI, mediante la cual, las titulares y los titulares de estos cargos buscan constituirse en un actor político con identidad y un peso específico propio dentro del entramado institucional existente⁷.

No obstante, en lo real se detectan rezagos con respecto a lo alcanzado en el plano formal. La ley de Transferencia de Competencias aún no logra ejecutarse, lo que de paso mantiene paralizada la concreción efectiva del espíritu de la reforma al artículo constitucional 170 aprobada desde 1998.

⁷ En el ejercicio de su rol político ANAI, ejerce una acción de presión ante las autoridades políticas nacionales actuales, con la finalidad de lograr el trámite legislativo del proyecto 19 140 para hacer una reforma a la Ley del Impuesto único sobre los Combustibles, lo que permitiría que las municipalidades obtengan un porcentaje mayor de este arancel para el mantenimiento de la red vial cantonal.

En el ámbito financiero, tal y como se ha expresado, su participación en el gasto público es insignificante. Aunado a ello, comporta una débil gestión de cobro de los tributos de su ámbito exclusivo. Según datos del Informe del Estado de la Nación del 2014, del total de ingresos municipales, su carga impositiva propia representa apenas un 53,17%.

Los concejos de distrito contemplados en la legislación municipal no logran materializar el potencial que les fue conferido por el ordenamiento jurídico. Antes bien, muchos de los concejos electos mediante voto popular no logran activarse del todo, o se van desmembrando con el devenir del periodo constitucional para el que fueron electos. Por ejemplo, de los 3688 concejales de distrito, propietarios y suplentes, electos en diciembre de 2010; a mayo de 2013 habían perdido su credencial un total de 95, lo que equivale al 2,6% del total de concejalías integradas en dicha elección.

La interrupción anticipada del ejercicio del cargo de elección popular es un hecho recurrente en todas las instancias del gobierno local. Datos del Tribunal Supremo de Elecciones sobre la materia indican que a mayo de 2013 un total de 250 autoridades locales electas en 2010 habían dejado sus cargos. Huelga señalar que el 79% de los casos corresponde a la renuncia voluntaria de la persona al puesto. En ese marco irrumpe el proceso electoral que culminará con la renovación total de las autoridades políticas locales en febrero de 2016.

5 . Desafíos inherentes al proceso electoral municipal

Muchos son los desafíos encarados por este proceso en torno al cambio en la fecha de escogencia de los integrantes de los gobiernos locales, que tendrán impacto sobre la dinámica del régimen municipal y del papel de lo local en el corto y mediano plazo. Algunos son inherentes al régimen municipal y otros serán prolongación de desafíos propios del sistema político costarricense contemporáneo. Dentro de los más relevantes intrínsecos al régimen están:

- Búsqueda del incremento de la tasa de participación electoral en comicios locales, tratando de capitalizar su separación de los otros procesos de elección popular. Superar la media de participación en las elecciones efectuadas en los meses de diciembre de 2002, 2006 y 2010 potenciaría el posicionamiento positivo del régimen y de lo local en el imaginario social costarricense, lo que podría dar un impulso importante al proceso de descentralización en marcha.
- Construcción de plataformas programáticas y mensajes políticos y mediáticos atractivos, concretos y alineados con las sensibilidades y demandas de las distintas comunidades del país.
- Superación de la carga negativa comportada por el régimen municipal generada por la contradicción entre su marco formal y su praxis real.
- Tipo y alcance de la cobertura mediática de 89 elecciones distintas desarrolladas de

manera simultánea⁸. Considerando la diversidad de municipios en un espacio territorial pequeño, puede darse el escenario de que algunas elecciones sean más mediáticas que otras. Usualmente los comicios realizados en la capital del país tienden a estar más en el centro de la atención de los medios de comunicación que las elecciones celebradas en regiones periféricas o en sitios de un peso político relativo menor.

- Riesgo de sobredimensionamiento de la elección de la alcaldía municipal, en detrimento de los restantes cargos sometidos a escrutinio popular, en una suerte de transferencia del centralismo de carácter presidencial propio del régimen nacional, al ámbito municipal.

Los desafíos señalados, que no pretenden agotar la gama diversa que existe, suponen a su vez la gestión de acciones conducentes a su adecuado abordaje.

La dinámica electoral debe poseer una dosis elevada de un componente educativo e informativo, que procure contrarrestar la percepción ciudadana dominante, caracterizada por el conocimiento limitado y distorsionado de la estructura, funciones, competencias y alcances del régimen municipal, especialmente observado en la débil visibilidad de su rol de promoción del desarrollo integral de alcance local.

Además, exige de los operadores del proceso electoral, especialmente los partidos políticos competidores en las justas, una interiorización del valor central comportado por el gobierno local, que supere la visión de apéndice del aparato central del Estado.

En gran medida, como resultado de la importancia residual, dada históricamente por los partidos políticos, especialmente los de orden nacional, a los asuntos concernientes al ámbito municipal y local, se produjo la emergencia de una multiplicidad de partidos de corte cantonal; muchos de ellos integrados por dirigencias migrantes de organizaciones partidistas nacionales que acusaron la no inclusión de los intereses de desarrollo local en las agendas y prioridades de aquellos.

Aunado a lo anterior, la selección de las candidaturas a los puestos del gobierno local no siempre se desarrolló al amparo de criterios rigurosos de idoneidad y excelencia, deviniendo en la conformación de estructuras de poder con marcadas limitaciones de naturaleza política y técnica, que se vieron desbordadas por las exigencias y complejidades connaturales a los cargos ejercidos, con el consiguiente impacto negativo en su gestión efectiva y la profundización de la contradicción entre lo formal y lo real, antes citado.

La elección de febrero de 2016 no se ejecuta al vacío ni desconectada de la dinámica política y electoral del país. Por tanto, este proceso también podría verse afectado por las características y situaciones que han configurado procesos electorales recientes de alcance nacional. Entre los más sobresalientes destacan:

El quiebre de voto que ha caracterizado las últimas tres elecciones nacionales podría reproducirse

⁸ Refiere a 81 elecciones cantonales y ocho distritales correspondientes a los distritos que poseen un concejo municipal de distrito. Este dato excluye el hecho de que en cada uno de los 481 distritos administrativos (8 concejos municipales de distrito, 472 concejos de distrito y 1 el distrito Isla del Coco que no elige concejo de distrito) escogerán autoridades circunscritas a esa área de jurisdicción territorial, que a su vez forman parte de la estructura de poder público local.

en estos comicios. Tal y como sucede en las estructuras nacionales de poder actualmente, se podría avizorar una diferenciación en el voto emitido para alcalde o intendente municipal y en los votos para regidores, síndicos y miembros de concejos de distrito.

La proliferación de opciones partidistas observada en el sistema de partidos políticos costarricense, justificada en parte por lo señalado atrás en relación a la poca relevancia dada por muchos de estos agentes políticos al régimen municipal y a lo local en general, se agudizará en estas elecciones al coexistir partidos nacionales, provinciales y cantonales de vieja data, con opciones creadas al calor del proceso en ciernes. Según datos del Tribunal Supremo de Elecciones, se observó un interés ascendente por crear partidos políticos cantonales, mediante los cuales canalizar la participación electoral.

El riesgo inminente de la conversión de estas elecciones en una evaluación implícita de las autoridades de gobierno nacionales. En otras latitudes, la realización de elecciones regionales o locales en fecha distinta a la del gobierno nacional ha producido el efecto no deseado de convertirse en termómetro de aceptación social de este último, opacando la esencia misma del proceso electoral convocado.

Complementando lo anterior, los comicios podrían girar no en torno a las problemáticas y circunstancias propias de las agendas locales de desarrollo, sino que podrían enmarcarse en la dinámica del siguiente proceso electoral nacional.

Dicho de otra forma, tanto el accionar estratégico de los partidos políticos, en el tanto principales operadores del proceso, así como la cobertura dada por los medios de comunicación a los comicios, estarían condicionados por las elecciones de 2018.

En ese escenario los partidos lo utilizarían como un ensayo de cara a los comicios nacionales, para validar sus maquinarias electorales. A su vez, los medios de comunicación darían cobertura al proceso, enfatizando en aspectos que hagan la conexión con los comicios nacionales.

6. A manera de conclusión

Descritos los desafíos y potenciales escenarios inherentes al proceso electoral local de 2016 se extraen conclusiones relevantes.

La tensión histórica prevaeciente entre la centralidad política seguida por el Estado costarricense, desde los albores de la República y la aspiración descentralizadora promovida por distintos actores políticos y sociales, especialmente impulsada desde la última década del siglo anterior, subyace e incide en el proceso comicial venidero.

Las condiciones estructurales contemporáneas del régimen municipal en lo particular y de lo local en general, resultantes de la lógica de desarrollo institucional reproducido desde el siglo XIX, y que están caracterizadas por su situación de subordinación y dependencia hacia el poder central, han sido causantes en gran medida del rendimiento electoral bajo de las elecciones parciales de autoridades municipales llevadas a cabo desde 2002 a la fecha.

Empero, el hecho de poder elegir de manera directa y democrática a las autoridades municipales, entre ellas especialmente la alcaldía, ha potenciado la fuerza del proceso descentralizador, lo que avizora una posibilidad de su efectivo posicionamiento político y simbólico en el mediano plazo.

Las posiciones políticas y discursivas de los actores en torno al régimen municipal, sustentadas en su alineamiento hacia uno u otro extremo de la tensión histórica referida, aunadas a la condición inédita del proceso, prefiguran su valoración y expectativas sobre el devenir y resultado de estas elecciones.

Es fundamental capitalizar esta primera elección integral de las autoridades municipales totalmente separada de la escogencia de sus contrapartes nacionales, para desarrollar un esfuerzo pedagógico e informativo de naturaleza cívica que permita visibilizar y apropiar al régimen municipal en el imaginario social, tanto como la expresión institucional del gobierno local, como el espacio natural más cercano para el efectivo ejercicio de una ciudadanía activa.

La interiorización de un compromiso real y concreto con la aplicabilidad de los derechos y deberes políticos que pueda surgir de un involucramiento más alto de las personas en el quehacer local, a partir de la concurrencia a las urnas el primer domingo de febrero de 2016, servirá de estímulo para su ampliación a la esfera nacional, lo que redundaría positivamente, tanto en términos de mejora de la gestión política y de los asuntos públicos por parte de los operadores legítimamente electos, así como del rendimiento electoral arrojado en cada proceso comicial por llevarse a cabo.

Guiados por el propósito de fortalecer el sistema democrático costarricense, distintos actores, públicos y privados, deben propiciar alianzas estratégicas conducentes a potenciar las oportunidades y minimizar las amenazas inherentes al proceso electoral venidero, evitando el riesgo de cargarlo con expectativas no correspondientes a su naturaleza, limitaciones y alcance real.

La elección popular de cualquier autoridad política es condición necesaria y fundamental, pero no suficiente, ni mucho menos exclusiva, para garantizar un marco jurídico e institucional democrático sólido y permanente, que a su vez genere de forma mecánica las alternativas de desarrollo integral e inclusivo de la sociedad. No obstante, sí deviene en un salto cualitativo que, visto el repaso hecho a lo largo del presente artículo, podría contribuir de manera objetiva a la consolidación de un modelo político más descentralizado en la Costa Rica que transita por el siglo XXI.

Literatura consultada

- Araya, S., Araya, E., Martínez, L. y Vargas, J. (2000). *Procesos de descentralización en la década de los años noventa. Límites y espacios para la participación ciudadana. Tesis*. Seminario de graduación para optar al grado de Licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica.
- Costa Rica (2010). *Código municipal: incluye legislación conexas*. Séptima edición. San José, Costa Rica: Editec Editores, S.A.
- Costa Rica (s.f.). *Constitución Política de Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/constitucion.pdf>
- Costa Rica. Diario oficial La Gaceta (2010). *Alcance n.º 7 a La Gaceta n.º 85 del 04 de mayo de 2010*. Recuperado de: http://www.gaceta.go.cr/pub/2010/05/04/ALCA7_04_05_2010.html
- Costa Rica. Ministerio de Planificación y Política Económica (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregon 2006-2010*. Recuperado de: <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/099874d8-52b7-4ee5-ab3c-04b3151621da/978-9977-73-023-3.pdf>
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (s.f). *El régimen municipal en Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.ifam.go.cr/docs/regmunicipalcr.pdf>
- Ordóñez, J., Arias, B. y Torrealba, A. (2010). *Descentralización y gobierno locales en Costa Rica. Bases para una reforma jurídica e institucional*. Primera Edición. San José, C.R. : Ediciones Gráficas.
- Programa Estado de la Nación (s.f). *Estadísticas Políticas. Compendio político*. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/estadisticas/compendio-estadisticas/compendio-costa-rica/compendio-costa-rica-politico>
- Sala Constitucional. *Sentencia 05445 14 julio 1999. Expediente: 94-000757-0007-CO*. Recuperado de http://jurisprudencia.poder-judicial.go.cr/SCIJ_PJ/busqueda/jurisprudencia/jur_Documento.aspx?param1=Ficha_Sentencia&nValor1=1&nValor2=158355&strTipM=T&strDirSel=directo
- Tribunal Supremo de elecciones. *Elecciones municipales elecciones 2010*. Recuperado de: http://www.tse.go.cr/pdf/elecciones/eleccionesmunicipalescifras_2002_2010.pdf

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/siii/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

Impartir justicia electoral, organizar y arbitrar procesos electorales transparentes y confiables, capaces por ello de sustentar la convivencia democrática, así como prestar los servicios de registración civil e identificación de los costarricenses.

VISIÓN

Ser un organismo electoral líder de Latinoamérica, tanto por su solvencia técnica como por su capacidad de promover cultura democrática.



Costado Oeste del Parque Nacional, Calle 15, Avenidas 1 y 3.
Central Telefónica: 2287-5555. Apartado: 2163-1000, San José.

www.tse.go.cr