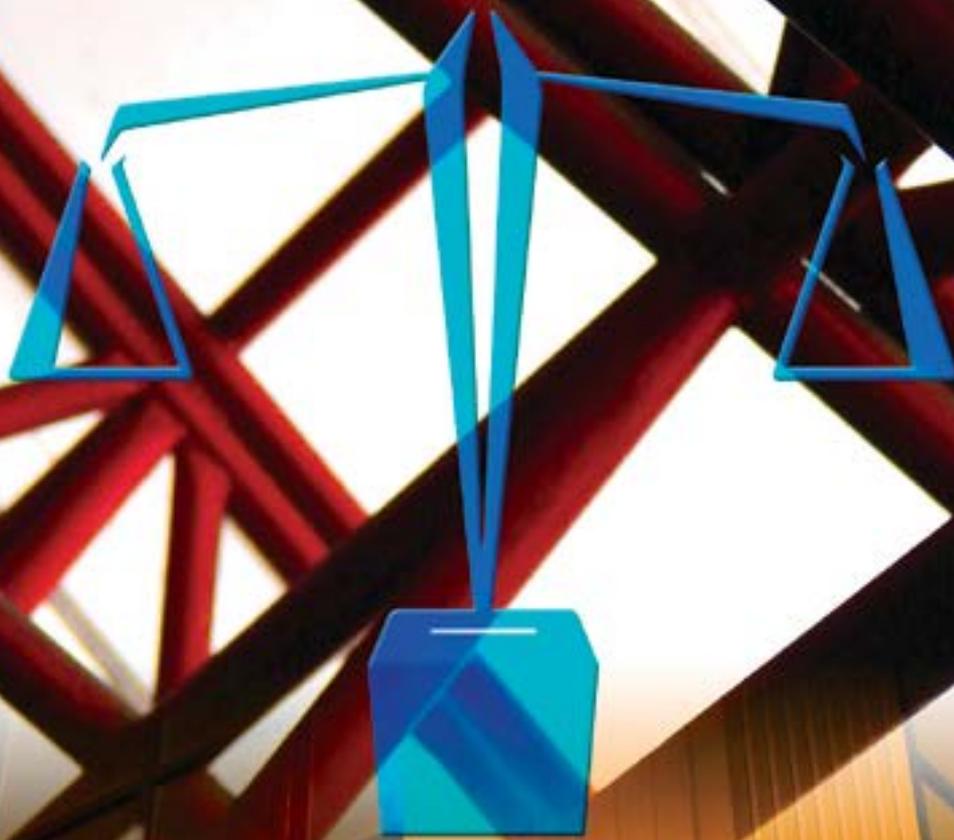


R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



PRIMER SEMESTRE **2016**
ENERO-JUNIO

NÚMERO 21
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 Cambroner 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

Procesos Litográficos de Centroamérica PROLITSA

Pablo Granados

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, DOJ, Latindex, REDIB

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

AUTORES INVITADOS:

Trascendencia política de las elecciones municipales

(Political Relevance of municipal elections)

Juan José Echeverría Alfaro

Pág. 7

Cuba, ¿democracia a la vista?

(Cuba, democracy within sight?)

Roberto Bautista Díaz

Pág. 19

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE:

De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales

(From 1813-2016: 202 years of municipal elections)

Eugenia María Zamora Chavarría

Pág. 29

Restringir la participación política de altos funcionarios públicos:

¿Sí o no? Pues depende... del camino

(Restrict political participation of high ranking officials: Yes or No? Well, it depends on ... the road)

Andrei Cambronero Torres

Pág. 51

Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica: Diez años de aportar a la reflexión sobre democracia y elecciones

(Magazine of the Electoral Tribunal of Costa Rica: Ten years of contributing to the reflection on democracy and elections)

Ileana Aguilar Olivares

Pág. 69

CONTRIBUCIONES EXTERNAS:

Avances doctrinarios para la teoría democrática y los derechos humanos relacionados con la participación política: integridad, equidad en la contienda electoral y el nuevo papel de los jueces electorales

(Doctrinary breakthroughs for democratic theory and human rights, which are related to political participation: integrity, equity in electoral race and the new role of electoral judges)

Ricardo Valverde Gómez

Pág. 83

La regulación de los partidos latinoamericanos y su integración territorial

(Regulation of Latin American parties and their territorial integration)

Gerardo Scherlis

Pág. 99

¿Derechos Humanos sometidos a referéndum? Superando la regla de las mayorías desde la progresividad de los derechos humanos

(Human Rights subjected to referéndum? Overcoming the rule of the majorities from the progressivity of the human rights)

Arturo Carballo Madrigal

Pág. 127

Tres momentos en que los pueblos han querido gobernarse por medio de la democracia directa

(Three instances in which nations have chosen to be governed by direct democracy)

Sergio Trejos Robert

Pág. 141

La Segunda República Española: Acción y omisión en materia electoral

(The Second Spanish Republic: Action and omission on electoral issues)

Enrique Cebrián Zazurca

Pág. 151

Sobre la ampliación del período de los ayuntamientos: Reelección municipal en México

(About the extension of the term for city councils: Municipal re-election in Mexico)

Teresita Rendón Huerta Barrera y Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar

Pág. 165

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS:

Libro "Votar importa" de Luis Diego Brenes Villalobos

(Book "Voting matters")

Recensión elaborada por Hugo Picado León

Pág. 179

Revista Mundo Electoral / Electoral World Magazine n.º 24
Tribunal Electoral Panamá

Pág. 180

Revista Justicia Electoral / Electoral Justice Magazine
Tribunal Electoral de México

Pág. 183

Revista Mexicana de Derecho Electoral / Mexican magazine Electoral right
n.º 6

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional
Autónoma de México

Pág. 185

PRESENTACIÓN

La Revista Derecho Electoral n.º 21 se presenta a escasas dos semanas de las primeras elecciones municipales concentradas a mitad del período presidencial. Por esa razón, en la sección **Autores invitados** contamos con la colaboración del abogado y reconocido municipalista Juan José Echeverría Alfaro, intitulada “Trascendencia política de las elecciones municipales”, en la que el autor reseña el proceso de descentralización y fortalecimiento de los poderes locales que Costa Rica asumió desde la década de 1970, dentro del cual los comicios municipales del 7 de febrero de 2016 cobran marcada relevancia democrática.

Además, a tono con la apertura al análisis internacional y comparado que la Revista Derecho Electoral ha mantenido desde su primer número, se inserta un ensayo de Roberto Bautista Díaz, bajo el título “¿Cuba, democracia a la vista?”, en el cual reflexiona sobre la historia cubana desde la independencia y sobre las posibilidades de una futura apertura democrática en ese país. Inspirado en su propia vivencia, el aporte del profesor Bautista adquiere un especial significado en la actual coyuntura geopolítica regional. Ante el relativo silencio que en torno a esta temática exhibe la academia nacional, que luce conceptualmente huérfana con el fin de los discursos derivados de la Guerra Fría, las palabras de Roberto nos desafían a debatir sobre el particular.

La sección **Contribuciones desde el TSE** retoma el tema de las elecciones municipales con un artículo de la magistrada Eugenia María Zamora Chavarría, vicepresidenta del TSE, intitulado “De 1813 a 2016: 202 años de elecciones municipales”. Además, Andrei Cambronero Torres, letrado del TSE, ofrece un análisis jurídico sobre “Restringir la participación política de altos funcionarios públicos: ¿Sí o no? Pues depende... del camino”, discusión de vigente actualidad en ámbitos jurisdiccionales y legislativos. Por su parte, Ileana Aguilar Olivares, funcionaria del IFED, ofrece un recuento de la “Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica: Diez años de aportar a la reflexión sobre democracia y elecciones”, que destaca el aporte del TSE al estudio interdisciplinario de la

materia electoral durante la primera década de esta publicación especializada.

La sección **Contribuciones externas** incluye trabajos sobre derechos humanos, participación política e institucionalidad electoral. Abre con un artículo de Ricardo Valverde Gómez, profesor de la Universidad de Costa Rica, sobre los “Avances doctrinarios para la teoría democrática y los derechos humanos relacionados con la participación política: integridad, equidad en la contienda electoral y nuevo papel de los jueces electorales”. El politólogo argentino Gerardo Scherlis, en su artículo “La regulación de los partidos latinoamericanos y su integración regional” compara la legislación de siete países de la región en lo referente a la organización partidista subnacional.

Por su parte, el abogado costarricense Arturo Carballo Madrigal reflexiona sobre los límites a la regla de la mayoría cuando se someten a consulta popular asuntos relativos a la protección de derechos humanos, en su artículo “¿Derechos Humanos sometidos a referéndum? Superando la regla de las mayorías desde la progresividad de los derechos humanos”. El joven Sergio Trejos Robert, estudiante de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, suscribe el artículo “Tres momentos en que los pueblos han querido gobernarse por medio de la democracia directa”.

Por su parte, el abogado español Enrique Cebrián Zazurca realiza un análisis crítico sobre las debilidades de la institucionalidad electoral española a inicios de la década de 1930, en su artículo “La Segunda República Española: Acción y omisión en materia electoral”. Finalmente, los académicos mexicanos Teresita Rendón Huerta Barrera y Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar escriben sobre un tema que no escapa al debate también en Costa Rica, relativo a las ventajas y desventajas de la reelección municipal, mediante su texto “Sobre la ampliación del período de los ayuntamientos: Reelección municipal en México”.

La sección de **Reseñas bibliográficas** incluye un comentario al libro *Votar Importa* de Luis Diego Brenes Villalobos, magistrado suplente del TSE, que es una nueva publicación del sello editorial IFED. Además, se incluyen reseñas de la *Revista Mundo Electoral* n.º 24, del Tribunal Electoral de Panamá; de la *Revista Justicia Electoral* n.º 15, del Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación de México y de la *Revista Mexicana de Derecho Electoral* n.º 6, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

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, en Latindex, en la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB) y en la Plataforma de Publicaciones Digitales ISSUU, a la vez que asume la filosofía de acceso abierto (Open Access) por lo que sus contenidos están disponibles en internet en formato accesible y gratuito.

San José, 14 de enero del 2016.

La Dirección



AUTORES
INVITADOS

TRASCENDENCIA POLÍTICA DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

JUAN JOSÉ ECHEVERRÍA ALFARO*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 Noviembre 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de diciembre 2015.

Resumen: Después de realizar un breve análisis histórico del proceso político costarricense, el artículo explica cómo posterior a la declaración de la Segunda República en el año 1949, el Gobierno adopta una política centralista, al crear varias instituciones autónomas que asumen muchos de los servicios que ofrecían los gobiernos locales. No obstante, en la década de 1970 con la promulgación del primer código municipal, el cual es derogado en 1998 con la publicación del código vigente, se comienza un proceso de descentralización dándoles a las municipalidades más protagonismo ante los pobladores de cada cantón, hasta llegar a las elecciones de febrero de 2016 en donde se elegirán por primera vez todos los puestos de elección popular a nivel local.

Palabras claves: Elecciones municipales / Descentralización / Desarrollo municipal / Gobiernos locales / Municipalidad / Participación ciudadana.

Abstract: After carrying out a brief historical analysis of the Costa Rican political process, this work explains how after the declaration of the Second Republic in 1949, the government adopts a centralized policy by creating several autonomous institutions that take up many of the services formerly delivered by local governments. Nonetheless, in the 70's, with the enactment of the first municipal code, which was derogated in 1998 with the publication of the current code, a process of decentralization begins, by granting municipalities more relevance in front of the population of each county, up to the February 2016 elections in which, for the first time, all popular-election posts will be up for election.

Key words: Municipal elections / Decentralization / Municipal development / Local governments / Municipality / Citizen participation.

* Costarricense, abogado y notario, correo juanjose@ibe.cr. Expresidente ejecutivo del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal durante el periodo 2002-2006. Ejerce liberalmente su profesión en la firma legal Interlex-Bufete Echeverría. Suscriptor de artículos de opinión y conferencista en temas de política general, con énfasis en reforma del Estado, descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales.

El próximo domingo 7 de febrero de 2016, por primera vez en la historia política de Costa Rica, vamos a acudir a un proceso electoral de medio periodo, para elegir de forma exclusiva a todas las autoridades de los gobiernos municipales, desde la Alcaldía Municipal pasando por las Concejalías Municipales, Sindicaturas, Concejalías de Distrito, Intendencias Municipales y hasta las Concejalías Municipales de Distrito.

No tengo ninguna duda de que este es el paso más relevante que la reforma política de nuestro país ha tenido en las últimas décadas, aunque también debo aceptar que a la fecha muy pocos tenemos conciencia de esa trascendencia. Es muy lamentable que, como veremos más adelante, siendo un tema de reforma política, no haya sido la clase política nacional la que se hubiera llenado de gloria con la aprobación de esta reforma, sino que fue gracias a una resolución del Tribunal Supremo de Elecciones que ese logro se hizo realidad.

Sin embargo, no es el momento de reclamar las debilidades que nuestra clase dirigencial ha tenido en el tema de la reforma política, de la descentralización del Estado o del esfuerzo por fortalecer a los gobiernos locales. Ya tendremos oportunidad de aventurarnos un poco en ese análisis; por ahora, lo realmente importante es entender qué es lo que está en juego en este proceso electoral, a qué responde, y cuál es la génesis de la realidad política que hoy vivimos en Costa Rica.

Pese a que esa realidad política que hoy vivimos se ha construido a lo largo de nuestra historia, no sólo republicana, sino desde mucho antes, en la época colonial, para efectos de este ensayo vamos a concretar nuestro aporte a la construcción del Estado costarricense moderno, partiendo de la fundación de la Segunda República, sin dejar de lado su antecedente inmediato, como lo fue la década de 1940 en todo su esplendor, particularmente en cuanto a las reformas sociales, la abolición del Ejército y la nueva Constitución Política de 1949, se refiere.

Como consecuencia de lo anterior, Costa Rica, luego de la Guerra Civil del 48 inició un proceso de “descentralización institucional o funcional”, no territorial, creando una serie de instituciones autónomas dentro de la estructura del Estado, pero teóricamente separadas políticamente del Poder Ejecutivo en cuanto a su administración. Estas nuevas instituciones asumieron muchas de las competencias que las municipalidades administraban antes de esa época, por lo que es a partir de los años 50 cuando podemos identificar el proceso de mayor debilitamiento de las municipalidades costarricenses. El Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el de Acueductos y Alcantarillados, la Caja Costarricense Seguro Social y algunas otras instituciones autónomas asumieron con total preeminencia muchos de los principales servicios públicos que el Estado tiene la obligación de brindar y que la ciudadanía requiere. El modelo centralista del Estado se consolida con este proceso, ya que prácticamente las municipalidades pierden cualquier vigencia en el desarrollo nacional y son las instituciones descentralizadas y algunos ministerios del Poder Ejecutivo los que lo promueven.

Este modelo centralista del Estado surtió, en la mayoría de los casos, efectos positivos y lo cierto es que en las principales áreas del desarrollo humano como vivienda, educación, salud, infraestructura y telecomunicaciones, el país logró avanzar significativamente y esto generó una satisfacción de la ciudadanía con respecto al servicio público que el Estado brindaba.

Pese al éxito que tuvo el modelo de desarrollo sustentado en un Estado social de derecho, sobre la base de una estructura política centralista, lo cierto es que ya a partir de la década de los años 60 empiezan a darse algunas señales que generan inquietudes, pues la demanda por servicios públicos se incrementaba y la posibilidad de seguir brindándolos desde el Gobierno central, de forma eficiente y masiva en todo el territorio, se debilitaba. Estas señales no sólo se daban en Costa Rica, sino que eran parte de una realidad internacional, en la cual la Revolución cubana y algunos movimientos insurreccionales en otros países de Latinoamérica hicieron que en los Estados Unidos se promoviera una estrategia de desarrollo -la Alianza para el Progreso-, procurando un desarrollo rural (local) en nuestros países, como una forma de luchar contra los desequilibrios territoriales existentes y, además, procurando debilitar así tales movimientos “revolucionarios”. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, conocida por sus siglas en inglés USAID, promovió políticas y facilitó recursos económicos para ayudar a mejorar esa situación, argumentando un sano interés social y solidario, pero que en definitiva tenía una gran carga política.

No es casualidad, entonces, que en Costa Rica, ya para abril de 1970 se aprobara el primer Código Municipal y se crea en febrero de 1971 el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) -con aportes económicos importantes de la USAID- como una clara estrategia, al menos en el papel, para fortalecer a los gobiernos locales e irlos preparando para asumir un rol más protagónico en la estructura del Estado y en el desarrollo nacional. Durante esos años se empezó a sembrar la semilla y como suele ocurrir en todos estos procesos, los primeros resultados demoraron algún tiempo, en muchos casos, más de lo deseado.

Con el transcurrir de los años, podríamos identificar a la Ley del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles, aprobada en 1995, como una señal inequívoca de que nuestro país estaba apostando hacia el fortalecimiento del régimen municipal. Esta ley pretendía darles a los municipios recursos generados en su propio territorio, en donde los gobiernos locales debían tener la capacidad de su recaudación y administrarlos para cubrir sus necesidades ordinarias. Ante un inicio prometedor y estimulante de ese proceso de cobro directo de impuestos territoriales, algunos municipios empezaron a recibir sumas de dinero realmente importantes, pero, en lo que podría considerarse un tropezón del proceso, en 1997 se modificó esa ley y se rebajó el monto del Impuesto Sobre Bienes Inmuebles a menos de la mitad de lo que en 1995 se había establecido, con lo cual se dio un zarpazo a la posibilidad real de los gobiernos locales de crecer a partir de la obtención de más y mejores recursos económicos.

En el año 1998 se aprobó un nuevo Código Municipal, a partir del cual se dan algunos cambios que quizás en su momento no fueron valorados en toda su extensión, como fue la transformación del antiguo ejecutivo municipal en la figura de un alcalde municipal y sobre todo la definición de que este nuevo funcionario, el alcalde municipal, debía ser electo en una elección popular libre, democrática y directa, por cada uno de los munícipes de los distintos cantones. Junto con la Alcaldía se elegiría a las Intendencias y a las Concejalías Municipales de Distrito, Sindicaturas y Concejalías de Distrito, quienes en función de esas reformas y de nuevas leyes como la que regulaba la asignación de partidas específicas, tendrían más y mejor presencia en la generación y administración de propuestas y proyectos de desarrollo para cada distrito costarricense.

Estas reformas que se dieron en 1998 pueden ser algunas de las más significativas y, a partir de ellas, los ciudadanos empezamos a voltear nuestra mirada y atención a lo que realmente podrían llegar a ser los gobiernos locales. Otras reformas legales muy importantes fueron las diseñadas con la finalidad de generar otros recursos económicos a las municipalidades. Entre estas reformas tenemos que destacar la reforma del artículo 170 de la Constitución Política del año 2001, en virtud de la cual se establece la obligación del Estado de girar al menos el 10% del presupuesto nacional a favor de los gobiernos locales, con la idea de financiar las nuevas competencias y responsabilidades que se les irán trasladando a los municipios. Igualmente, la ley que regula la asignación de partidas específicas y algunas disposiciones de la ley de simplificación tributaria buscaban brindar y garantizar a los municipios recursos frescos sin costo financiero, para que estos pudieran financiar sus actividades y competencias ordinarias. Estas leyes generaron grandes expectativas tanto a nivel de los gobiernos locales como a nivel de los propios ciudadanos. Sin embargo, muy a nuestro pesar, no han logrado trasladar todos los recursos a las municipalidades, al menos en las cantidades que se estaban previendo, razón por la cual se han hecho esfuerzos para redefinir el traslado de competencias y para rescatar al menos una parte para los recursos de la red vial cantonal (como sucedió recientemente con la aprobación de la Ley 18001).

Para aquella época, también hubo organismos internacionales que proponían una reducción a ultranza del Estado, acuñaban un concepto para justificar su propuesta y era que “la economía importa” y toda la propuesta era sobre la base de la economía. Lo cierto es que esto fracasó, nuestro modelo de desarrollo no tuvo la capacidad ni disposición para adaptarse a esa visión privatizadora y desmanteladora del Estado y más bien se incrementaron algunos de los problemas que ya estábamos viviendo, particularmente en cuanto a la atención y sostenibilidad de los programas sociales, razón por la cual estos mismos organismos financieros multilaterales a los años evolucionaron y maduraron el concepto y nos empezaron a decir “la política importa”, porque entonces ya se dieron cuenta de que no era sólo un asunto de números, al final de cuentas tenemos otras valoraciones, otras percepciones y entonces nos dijeron “la política importa”, como si con esto se lograran equilibrar en algo los problemas que estábamos viviendo. Paralelamente con esas propuestas, algunos empezamos a acuñar otro concepto para proponer soluciones y reformas, este concepto fue: “lo local importa”.

Tenemos que entender que la realidad de nuestro país se construye desde lo local. Costa Rica es como un rompecabezas en donde tenemos claro que hay 81 piezas representadas por cada uno de los distintos cantones y cuando nosotros de niños jugábamos con los rompecabezas, entendimos que el éxito del juego era armarlo y que tuviera una sola presencia, una sola identidad. En nuestro caso esas 81 piezas tienen diferente color, tamaño, forma y ubicación geográfica, pero para que el rompecabezas funcione, cada una de esas 81 piezas tiene que estar debidamente ubicada, por ello todas las piezas son igualmente importantes. El rompecabezas de nada sirve si las piezas están dispersas, si no están entrelazadas como corresponde; tengamos presente que para que el país funcione como se debe, tenemos que incorporar a todos y cada uno de los cantones; todos deben ser considerados, tomados en cuenta, dignificados, para que entonces, esa visión nacional que estamos propiciando sea más coherente y más integral, el país debe construirse desde lo local. Por eso es que “lo local importa”, porque la realidad nacional es la suma de las 81 realidades cantonales.

Cada vez es más evidente y notoria la necesidad que existe de descentralizar políticamente la gestión del Estado, amparándose en los gobiernos locales como la estructura de carácter público más cercana a la ciudadanía. En efecto, la dinámica social, económica y política del mundo y del país; gracias a la globalización, apertura de mercados, migraciones masivas y tecnologías de información y comunicación, entre otros factores, hace que las circunstancias de la Costa Rica de mediados del siglo anterior hayan cambiado y esto significa que la ciudadanía se va haciendo cada vez más crítica de la calidad de los servicios públicos que recibe y de la capacidad real que el Estado tiene de atender esas necesidades. A estas situaciones de carácter objetivo podemos sumar las derivadas de actos de corrupción y la pérdida de credibilidad de los ciudadanos en sus dirigentes y estructuras políticas, que se hacen cada vez más evidentes con el fenómeno del abstencionismo en los procesos electorales de los últimos años y en el debilitamiento de las estructuras políticas tradicionales. El concepto de ingobernabilidad empieza a ser cada vez más mencionado y la participación ciudadana, la descentralización política del Estado y el fortalecimiento del poder local, entre otros, se esgrimen como argumentos para la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentamos y que están cada vez más presentes entre nosotros, en la mente y acción de un grupo creciente de costarricenses.

Consideramos que la ciudadanía tiene en esta coyuntura mucho que hacer y mucho que decir y que no es propio que sigamos con un modelo centralista, en donde unos cuantos administran los recursos de todos, tomando las decisiones que nos impactan sin que tengamos espacios efectivos, legítimos y oportunos para participar en la toma de decisiones y en la administración de esos recursos. Los gobiernos locales son los que mejor pueden promover la participación ciudadana consciente y responsable en todo aquello que suponga un proceso de desarrollo cantonal y en suma, el desarrollo nacional.

El modelo centralista del Estado ya no tiene capacidad para atender todas las necesidades y debemos procurar un equilibrio entre la democracia representativa y la democracia participativa como una estrategia para el desarrollo integral y sostenible de todo el país. Los asuntos que sean de interés local en los cantones o regiones deben ser resueltos desde estos territorios y no desde el centro del país. No es lógico que el MOPT decida a quiénes otorgar las placas de taxi en Hojancha o determine las paradas de buses en Talamanca. Es evidente que el MEP no tiene capacidad para dotar de todos los pupitres e infraestructura necesaria a todos los centros educativos que existen y también es notorio que la protección de cuencas hidrográficas en cada uno de los cantones debería ser una responsabilidad de los gobiernos locales con participación de las organizaciones comunales y sociales, ya que es más fácil hacerlo in situ a que lo haga el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) desde la capital. El Ministerio de Obras públicas y Transportes (MOPT) debería dedicarse a construir aeropuertos, carreteras de interés nacional y muelles, dejando los asuntos locales para las municipalidades; el Ministerio de Educación Pública (MEP) debería ocuparse de la definición del currículo educativo, la formación de los profesores y la administración de este servicio, dejando a los gobiernos locales lo relativo a la infraestructura que en cada cantón se requiere; y el MINAE debería convertirse en un ente rector y supervisor de todos los recursos naturales, apoyándose en las estructuras locales y comunales para la protección sostenible del ambiente.

Promovemos un proceso que obedezca a una estrategia de desarrollo sustentada en una “visión país” que haga de Costa Rica una nación más democrática, participativa, equilibrada, eficiente y solidaria, en donde, necesariamente, el fortalecimiento de los gobiernos locales, gracias a una mayor participación ciudadana, sea un requisito indispensable para que la descentralización política del Estado se logre. Este fortalecimiento tiene que ir en dos vías: desde un punto de vista económico y desde un punto de vista político, logrando que la autonomía constitucional que las municipalidades tienen sea una realidad y no letra muerta como ha ocurrido en mucho tiempo.

Este es un proceso político, en el que estamos involucrándonos una gran cantidad de actores, pero en donde son fundamentales los actores políticos. Además, debemos tener claro que como dije, es un proceso, que no hay recetas milagrosas, que no hay soluciones mágicas que de la noche a la mañana vayan a cambiar las cosas, entonces, como proceso que es, tiene una meta, una meta final que es, dentro del esquema democrático, un equilibrio entre la democracia representativa y la democracia participativa. Y para ello, el concepto de participación es un concepto indispensable, es quizás dentro de los ejes transversales que están presentes en este proceso uno de los más importantes, porque no se trata de descentralizar en lo nacional para centralizar en lo local, eso sería un gravísimo error.

Dentro de esa perspectiva, el desarrollo local, y es importante tenerlo claro, es mucho más que el desarrollo municipal, porque el desarrollo municipal supone solo el desarrollo de la estructura del gobierno local, mientras que el desarrollo local supone un proceso de fortalecimiento integrado, en donde la municipalidad es uno de los actores preponderantes del territorio, pero no es el único. Esa municipalidad que queremos moderna, democrática, legítima, participativa, abierta, transparente, oportuna, eficiente, es bastante más que el edificio donde se ubica el concejo municipal. Esa municipalidad debe tener presencia, capacidad de convocatoria y liderazgo para interactuar con la sociedad civil, con el sector privado, con las otras instituciones del Estado, con los cooperantes internacionales, con los jóvenes, con los grupos de mujeres organizadas, con los grupos de trabajadores y de sindicatos; somos muchos los actores y sectores que nos encontramos en el territorio, que compartimos el territorio. Entonces el gobierno local tiene que apoyarse en ellos, sustentarse en ellos, hacer un proceso participativo de conjunción, de complemento, en donde en procesos, por ejemplo, de planificación participativa, de presupuestación participativa, de rendición de cuentas, todos necesitamos incluirnos, para que nos sintamos motivados, e invitados a participar, entonces empezamos a desarrollar nuestro territorio con una mayor posibilidad de participar.

Los partidos políticos, en las democracias que como la nuestra se sustentan en sistemas de partidos políticos, juegan un rol fundamental a la hora de designar los candidatos a las alcaldías y a las concejalías municipales y distritales. Personas con la visión que hemos compartido son las personas que necesitamos que lleguen a los gobiernos locales, ese es el tipo de personas que esperamos hayan sido postuladas para las próximas elecciones del 7 de febrero, pero sobre todo es el tipo de personas que cada uno de nosotros como ciudadano, como elector, debemos elegir en ese proceso electoral.

Cuando en mayo del año 2006 terminó nuestra labor en la Presidencia Ejecutiva del IFAM, en nuestro Informe de fin de gestión que como jefes debíamos presentar ante la Contraloría General de la República, dejamos planteada una serie de propuestas prioritarias, para avanzar

en la consolidación del proceso de reforma política y sobre todo del fortalecimiento de los gobiernos locales. Este es el listado de algunas de esas propuestas que recogen documentos de esa fecha:

- Se debe reformar el proceso de elecciones de las autoridades locales, para con ello mejorar la calidad de estas autoridades y, en definitiva, mejorar la calidad de gestión de los municipios. Pretendemos que las y los regidores de cada cantón se elijan en un momento diferente al del presidente de la República y al de las y los diputados, como ha sido lo normal hasta ahora en todos los procesos electorales cada cuatro años.
- Creemos que las y los regidores deben elegirse en un mismo momento con las y los alcaldes, con las y los síndicos, con las y los integrantes de los Concejos Municipales de Distrito, con las y los intendentes y con las y los concejales de distrito, para que todo el proceso de designación de autoridades municipales se defina de una sola vez y a partir de ello que los costarricenses le demos la importancia suprema que esta posibilidad representa.
- Igualmente creemos que se debe legislar a efecto de que el proceso de elección de estas autoridades no se haga en el mismo año en que se realizan las elecciones de carácter nacional, como está establecido actualmente. El lograr separar las elecciones locales de las nacionales, en donde se eligen al presidente y a diputados, va a permitir que la ciudadanía tenga una mejor opción a la hora de tomar una decisión responsable y consciente, comparando la trayectoria de los candidatos y no necesariamente votando en bloque por los candidatos de los partidos políticos que con mayor propaganda y capacidad tienen la posibilidad de influir en el resultado electoral. Al respecto, se debe reformar la regulación de la contribución económica del Estado a la campaña política (deuda política), de manera que se permita ese financiamiento para quienes participan en las elecciones locales. Actualmente no se permite, sólo para quienes lo hacen con candidaturas presidenciales y diputadiles, lo cual es una barbaridad, ya que de hecho los partidos nacionales utilizan indirectamente esos recursos para promover sus candidatos locales. Creemos que esto va a acercar más a la ciudadanía al gobierno local y con ello fortalecemos el proceso de participación democrática.
- Finalmente, en materia electoral, creemos que se debe avanzar hacia la desmonopolización que existe a favor de los partidos políticos para poder presentar candidaturas para los puestos de elección popular a nivel cantonal, de forma exclusiva. Creemos que se debe abrir la oportunidad para que otras organizaciones debidamente constituidas, sin importar su naturaleza, tengan la potestad de formular candidaturas y propuestas al electorado. En una verdadera democracia, el ciudadano es quien tiene la última palabra y a mayor cantidad de posibilidades, mejor el derecho a decidir que va a tener cada elector.
- Paralelamente estamos promoviendo una Ley Marco de Patentes y una Ley Marco de Amnistías Tributarias con la finalidad de que se establezcan bandas que permitan a los gobiernos locales tomar decisiones en el marco de sus responsabilidades, sin que sea necesario en cada ocasión estar acudiendo ante la Asamblea Legislativa para que esta decida, en una clara disminución de la autonomía que la Constitución Política les garantiza.

- Es necesario hacer una reforma integral del Código Municipal, que haga más adecuada la administración política y gestión del gobierno local. Entre otras muchas reformas es conveniente modificar la figura de los dos alcaldes suplentes para transformarla en un solo vicealcalde, con la obligación de trabajar tiempo completo y quien deberá asumir las responsabilidades que le asigne el alcalde titular.
- En esa misma línea de reformas, consideramos que es conveniente que el alcalde sea quien preside el Concejo Municipal, procurando evitar con ello la lucha interna que actualmente se presenta en muchos de nuestros gobiernos locales, cuando la o el presidente del Concejo y la o el alcalde se disputan el protagonismo proveniente de representar a la municipalidad.
- Es fundamental equilibrar, en cuanto a competencias, responsabilidades y recursos, el rol que le corresponde jugar a los Concejos Municipales de Distrito, como gobierno local de un distrito, con respecto a la municipalidad. También hay que definir con más propiedad el rol de los Concejos de Distrito y su relación con la municipalidad. Por qué no pensar en que los síndicos sean los regidores, con voz y voto, con lo cual se garantiza una representación territorial mayor o al menos darles voto para cierto tipo de decisiones.
- También es conveniente, casi indispensable, reformar y actualizar otra gran cantidad de leyes que tienen una enorme trascendencia a nivel local, como la Ley de Licores, que data desde 1936, la ley del Impuesto de Bienes Inmuebles y la ley que modificó las partidas específicas. En estos casos las reformas deben ir dirigidas a garantizar que los recursos que se generan y procuran sean una realidad, sin distorsiones, exenciones o debilidades que permitan, como ocurre actualmente, que muchos de ellos –los recursos- nunca lleguen o lleguen en condiciones muy disminuidas.
- Se deben modificar las competencias de la Contraloría General de la República (CGR) con respecto a nuestros gobiernos locales. No es posible que para obtener y formalizar un crédito con el IFAM, la CGR tenga que opinar en tres oportunidades diferentes. Tampoco es lógico que el órgano contralor sea el que revise y apruebe las tasas y tarifas de los servicios municipales, de previo a que estos se ejecuten. Lo que se debe promover es un procedimiento de actualización de las tarifas y que la aplicación de ese procedimiento sea responsabilidad de cada gobierno local. La Contraloría, *a posteriori*, lo que tendría que hacer es verificar el cumplimiento de ese procedimiento y sólo en caso de que se hubiese vulnerado, anularía la modificación y sentaría las responsabilidades legales y administrativas del caso.
- Otro tema que Costa Rica no puede seguir atrasando y que afecta muchas áreas del desarrollo nacional, con particular importancia las locales y regionales, es el relativo a la ineficiente, superada y obsoleta División Política Administrativa de nuestro territorio. La ley que regula dicha división ya casi tiene un siglo de estar vigente, se concibió y aprobó en una Costa Rica muy diferente a la actual y por lo tanto no satisface las necesidades que hoy estamos enfrentando. Son muchos los problemas que se derivan de la regulación actual, tanto desde la perspectiva política, como desde la económica y la social. Debemos preguntarnos sobre la conveniencia de hacer nuevos cantones o incluso de refundir algunos ya existentes. Qué vamos a hacer con el Área Metropolitana, van a seguir siendo 13 o 14 cantones o la vamos a convertir en un distrito metropolitano debidamente integrado, como ya hay en muchos otros países. Es un tema complejo, pero hay que abordarlo y sobre todo decidirlo, no podemos ni debemos seguir “pateando la bola para adelante” como lo hemos hecho durante tantos años.

-A propósito de territorios, Costa Rica debe definir una política pública con respecto a la planificación urbana, incorporando como ejes transversales la sostenibilidad, vialidad, seguridad ciudadana, gestión del riesgo y, muy importante, el entorno regional. Como sabemos, la responsabilidad y competencia de los planes reguladores y de uso del suelo es de carácter municipal y, por lo tanto, podría ser complicado imponer desde el Gobierno central una obligación de actuar de determinada forma. Sin embargo, incorporando alguna legislación relativamente nueva, como la Ley de Presupuestos Públicos y la Ley de Control Interno, consideramos perfectamente factible definir una política pública según la cual, ningún ministerio del Gobierno central o institución autónoma podrán invertir recursos en cantones que no tengan debidamente aprobado y actualizado un plan regulador. Obviamente para implantar una política como la propuesta debe concederse un plazo prudencial para que los gobiernos locales impulsen y acuerden sus planes reguladores. Si no se toman decisiones de esta naturaleza, el país difícilmente podrá avanzar en la ruta del desarrollo que tanto reclamamos.

Muchas de estas propuestas ya estaban formalmente presentadas ante la Asamblea Legislativa en mayo de 2006 y afortunadamente se han ido aprobando poco a poco. Cabe aclarar que no eran patrimonio exclusivo del IFAM o de mi persona como su presidente ejecutivo, sino que fueron construidas con el concurso de muchos actores, nacionales e internacionales, como la Unión Nacional de Gobiernos Locales, Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo, Unión Europea, Agencia Alemana de Cooperación Técnica, Fundación DEMUCA, Banco Interamericano de Desarrollo, entre otros. Otras de esas propuestas no habían sido discutidas ni avaladas con todos los actores, son más propuestas de carácter personal que institucional y por eso siempre asumí la responsabilidad de lo planteado.

Lo más interesante de todos es que las propuestas de carácter o reforma electoral estaban consignadas en primer lugar, y eso no era obra de la casualidad, sino que obedecía a la clara conciencia que existía en aquel momento (y el tiempo nos dio la razón) que dentro del cúmulo de reformas urgentes, estas eran las más importantes, ya que iban a incidir directamente en la calidad de personas que iban a llegar a administrar las municipalidades.

Es cierto que a nivel municipal hay debilidades, problemas, falencias y necesidades, muchas necesidades, pero la mejor forma de enfrentar esas adversidades es llevando a las mejores personas a los puestos de dirección y ejecución en cada una de las municipalidades. Personas con capacidad, experiencia, liderazgo, visión de futuro son las que se necesitan gobernando nuestros cantones. La elección del 7 de febrero de 2016 nos da la mejor oportunidad que como ciudadanía tenemos para hacer la designación más apropiada. Si hay problemas, con los mejores los podemos enfrentar y resolver, pero si hay problemas y además quienes deben enfrentarlos no tienen la capacidad para hacerlo, entonces estos problemas se tornan en más graves de lo que pueden ser en la realidad.

Estas reformas electorales, particularmente las de hacer la elección conjunta de todas las autoridades municipales y a medio periodo, tenían muchos años de estar planteadas y consistentemente la clase política nacional evadió su responsabilidad histórica de asumir la obligación de analizarlas y sobre todo de aprobarlas. En innumerables ocasiones me reuní con diputadas y diputados de todos los partidos políticos para impulsar su aprobación; siempre

manifestaron interés en propiciarlas pero nunca hicieron nada verdaderamente importante para aprobarlas. Como en tantos otros temas en Costa Rica, “de la boca para afuera” estaban de acuerdo, pero en la realidad de sus actuaciones, nunca hicieron nada para cumplirlo.

Como había anunciado al inicio del ensayo, fue necesario que el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en una de las sentencias más trascendentales que probablemente ha dictado, además cargada con una gran dosis de capacidad jurídica y por qué no decirlo, de audacia política, el 8 de febrero de 2008, emitiera la resolución 405, por medio de la cual, luego de desarrollar su propia competencia como legislador primario en materia electoral, integrando normas y principios legales, electorales y políticos, interpretó el artículo 14 del Código Municipal y definió, de forma magistral, la nueva forma de elegir a las autoridades municipales, estableciendo que su elección sería de manera conjunta y a medio periodo presidencial; es decir, dos años después de la elección en que se designara a quien ocupará la Presidencia de la República.

Las elecciones del próximo 7 de febrero de 2016, hay que decirlo con toda claridad, son una conquista que nace de la visión y sobre todo de las agallas de las magistradas y los magistrados que suscribieron esa resolución, para ellas y ellos mi reconocimiento y agradecimiento por esa trascendental decisión.

Como suele suceder, asumo que con la intención de no quedarse totalmente por fuera del proceso histórico, la Asamblea Legislativa el 19 de agosto de 2009, mediante Ley 8765, aprobó un nuevo Código Electoral (también promovido desde su génesis por el TSE) y en su artículo 390, aparte a), modificó el artículo 14 del Código Municipal, llevando a rango de ley el contenido de la Resolución 405 del TSE antes mencionada.

Como hemos visto, estas elecciones del próximo 7 de febrero de 2016 son una etapa más de un proceso mucho más amplio y al cual aún le faltan muchas reformas legales y políticas, algunas de las cuales tienen años y quizás décadas de estar formuladas. Yo estoy convencido de que el proceso va, que nuestro reto es consolidarlo y hacerlo irreversible, porque podrían venir cambios en el país y revertirnos lo que se ha hecho, pero si se consolida y se hace irreversible poco a poco vamos a lograr los cambios que procuramos. El proceso se va a dar más por necesidad que por voluntad o convicción y precisamente la necesidad de generar desarrollo nos va a permitir avanzar, porque la verdad es que ya los Estados centralistas no tienen esa capacidad de hacerlo.

Por eso, todas y todos los costarricenses debemos cumplir con nuestra responsabilidad cívica para con Costa Rica y aprovechar la oportunidad que la democracia nos brindará el próximo 7 de febrero de 2016. Debemos aprovechar estas semanas antes de que se lleven a cabo las elecciones municipales, para estudiar las diferentes propuestas, valorar trayectorias, comparar liderazgos y decidir por quien cada uno considere la mejor opción para su cantón. No debemos olvidar que mucha de nuestra calidad de vida depende de lo que haga la municipalidad de nuestro cantón. Tomemos unas horas de nuestro tiempo para realizar ese análisis comparativo y para acudir a las urnas electorales, ya que de ese pequeño esfuerzo saldrán las personas que, durante los próximos cuatro años, a partir del primero de mayo de 2016, serán las responsables de administrar nuestros recursos, cuidar nuestro territorio y sobre todo brindarnos las obras y los servicios públicos de calidad, de los cuales dependerá la clase de vida que tendremos.

Me parece justo reconocer que en esta ocasión hay muchos actores institucionales, civiles y políticos haciendo un importante esfuerzo para llamar la atención de la ciudadanía sobre la trascendencia que el proceso electoral municipal tiene. Espero que las y los costarricenses estemos a la altura de las circunstancias y atendamos el llamado que la democracia nos hace, no sólo para ejercer nuestros derechos orgullosos de nuestra tradición civilista, sino que cumplamos con nuestras obligaciones para con nuestro sistema político, para con nosotros mismos y como no, para con nuestra propia comunidad.

El Tribunal Supremo de Elecciones, en su denodado esfuerzo por motivar la participación de los electores en este proceso municipal, nos ha venido insistiendo en que “Su Municipalidad importa” y esa concepción es una clara derivación de un concepto mucho más relevante, el cual es “Nuestra Costa Rica importa”. Demostremos el 7 de febrero de 2016 que estamos conscientes de esa importancia y que vamos a asumir con responsabilidad e ilusión el rol que nos corresponde dentro del nuevo paradigma de la política costarricense, en el que vamos a dejar de ser simples espectadores del escenario político, para convertirnos en actores protagónicos de nuestro propio destino.

LITERATURA CONSULTADA

- Asamblea Nacional Constituyente (Constitución, 1949). Constitución política de la República de Costa Rica. Publicado en la Colección de Leyes y Decretos Segundo Semestre, Tomo 2.
- Costa Rica (Código, 1970). Código municipal. Ley N.º 4621 del 27 de julio de 1970, publicado en la Colección de Leyes y Decretos, Segundo Semestre, Tomo 1.
- Costa Rica (Código, 1998). Código municipal. Ley N.º 7794 del 30 de abril de 1998. Publicada en La Gaceta N.º 94 del 18 de mayo.
- Costa Rica (Ley, 2001). Reforma del artículo 170 de la Constitución Política del 3 de junio de 2001. Publicado en La Gaceta N.º Gaceta N.º 132 de 10 de julio.
- Echeverría Alfaro, Juan José (2006). Informe final de gestión presentado ante la Contraloría General de la República.

CUBA, ¿DEMOCRACIA A LA VISTA?

“Para la patria nos levantamos. Es un crimen levantarse sobre ella”.
José Martí ¹

ROBERTO BAUTISTA DÍAZ*

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 Noviembre 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de diciembre 2015.

Resumen: Inicia con una reseña histórica del proceso de independencia y de la Revolución cubana, para indicar que a pesar del triunfo de la Revolución hoy en día continúa el éxodo de ciudadanos cubanos debido, según el autor, a los errores que a nombre de esa revolución se han cometido desde hace 50 años en el país.

Palabras clave: Proceso político /Revolución / Historia política / Conflictos políticos / Debilitamiento de la democracia / Desarrollo de la democracia /Cuba.

Abstract: It begins with a historical review of the Independence process and the Cuban revolution to indicate that, in spite of the triumph of the revolution, the exodus of Cuban citizens continues even to this date due to, according to the author, the mistakes that have been made in the country on behalf of the revolution during the last 50 years.

Key words: Political process / Revolution / Political History / Political conflicts / Weakening of democracy / Development of democracy / Cuba.

¹La página de José Martí (2015). Pensamientos de José Martí. Recuperado de: http://www.jose-marti.org/jose_marti/pensamientos/patria.htm

* Cubano, dramaturgo, correo rkteatro@gmail.com. Licenciado en Arte Teatral por el Instituto Superior de Arte (especialidad en actuación) y la Escuela Nacional de Teatro (especialidad en docencia) de la Habana, Cuba. Ha trabajado como actor y director en diversos montajes profesionales Cuba, Perú y Costa Rica, con grupos independientes como Teatro D'dos y Havanabierta (Cuba), Cuatro Tablas (Perú), Terruño Expresivo y Compañía Nacional de Teatro (Costa Rica). Se destacó su participación en el Festival Elsinor 2001 donde obtuvo el premio a Mejor Interpretación Masculina por su trabajo en “Una Caja de Zapatos Vacía” de Virgilio Piñera; el mismo festival reconoció su trabajo como director y le otorgó el premio a Mejor Puesta en Escena por la dirección del montaje antes referido. Ha impartido clases de Arte Teatral en diferentes instituciones como la Universidad de la Cantuta en Lima, Perú, Universidad de Costa Rica, Colegio Castilla y Universidad Nacional de Costa Rica. Se ha destacado como profesor de Expresión Corporal, en ese mismo ámbito se ha desenvuelto como asesor de algunos montajes. En la actualidad es profesor de la Escuela de Estudios Generales y de Artes Dramáticas de la Universidad Nacional de Costa Rica y es fundador y codirector del proyecto independiente Teatro Libre.

El incumplimiento de las leyes prometidas a la isla en la Constitución de 1837, el poder hegemónico del capitán general que seguía en vigencia y favoreciendo a los propietarios de las grandes plantaciones de azúcar “la sacarocracia”, además de la entrada clandestina de más de medio millón de esclavos fueron algunos de los motivos que despertaron el sentimiento de patriotismo que provocó el estallido de la guerra de Independencia en la mayor de las Antillas. La guerra comenzó con el *Grito de Yara*, en la noche del 9 al 10 de octubre de 1868, cuando en la finca La Demajagua, Carlos Manuel de Céspedes, para los cubanos el *Padre de la Patria*, da la libertad a sus esclavos y les pide que lo acompañen en la guerra de independencia contra España.

La *guerra de los Diez Años* termina en febrero de 1878 cuando las tropas españolas proponen la capitulación de las tropas cubanas a través de un documento conocido como el *Pacto del Zanjón*, la Cámara de representantes se disuelve para no incumplir con la Constitución de Guáimaro (1869); y el entonces presidente Vicente García hace válido el documento que ofrecía a Cuba una paz sin independencia. El general del *Ejército libertador*, Antonio Maceo, al enterarse del convenio se reúne con el secretario general Arsenio Martínez Campos, en esta reunión tiene lugar una protesta que se conocería luego como la *Protesta de Baraguá*, y es allí donde Maceo manifiesta su oposición al convenio y su decisión de retomar la guerra el 23 de marzo de 1878.

La oportunidad más cercana al triunfo de la independencia que tuvieron las tropas mambisas en el siglo XIX, y al logro de una verdadera democracia fue en la campaña de 1895: la guerra Necesaria o guerra del 95. La campaña fue organizada por José Martí para lograr la definitiva independencia de Cuba. Desde la emigración y como máximo representante del Partido Revolucionario Cubano (PRC), había organizado la insurrección en Oriente, al igual que en el resto del país. Para esto, Martí se apoyó en las figuras más importantes de las gestas anteriores. En su afán patriótico desarrolló una gran campaña en Tampa y Cayo Hueso la cual llegó hasta Costa Rica para convencer de regresar a la guerra al general Antonio Maceo (El Titán de Bronce) radicado en dicho país en septiembre de 1890. Por órdenes de Martí, el 24 de febrero de 1895 van a la guerra 35 aldeas en el Oriente de Cuba en lo que se conoce como el *Grito de Oriente*.

La autovoladura, afirman algunos estudiosos, del acorazado Maine en 1898 frustró la inminente victoria de Cuba sobre España, sus sueños de independencia y dio inicio a la guerra Hispano-norteamericana en la cual Estados Unidos acabó con el Imperio español y se apoderó de Cuba. Al principio de la ocupación de la isla por los Estados Unidos, una de las tareas que desempeñó el Gobierno ocupador fue la disolución del PRC, así como del *Ejército Mambí*, para asegurar que el pueblo no tuviera norte en cualquier intención de levantamiento. Quien estaba al frente del partido en esos tiempos era don Tomás Estrada Palma, posterior presidente. En 1902, Estados Unidos impone la *Enmienda Platt* y se apodera del territorio de Guantánamo donde sigue en la actualidad la base naval de igual nombre.

A inicios de 1930 durante el “machadato”, segundo período en que gobernaba el Asno con garras, Gerardo Machado, luego de violentar la Constitución para reelegirse, aparecieron grupos insurgentes consolidados que empezaron a organizar luchas y ataques contra el Gobierno. Con toda una herencia de independencia frustrada; una organización revolucionaria, al inicio de la década de 1950, empieza a generar focos de sedición. En 1953 ocurre la primera gran acción del movimiento revolucionario, jóvenes del partido ortodoxo que encabezaba Fidel Castro deciden

atacar el cuartel Moncada. Para esto utilizaron como lema político e intelectual al prócer José Martí, aprovechando que en el momento del asalto se celebraba el centenario de su natalicio. Lo cierto es que, como plantea el marxismo, existían las condiciones creadas para una revolución y como en Cuba se vivía en aquellos momentos bajo la dictadura de Fulgencio Batista, el apoyo a la revolución fue cuantioso.

La forma desmesurada y casi irrespetuosa en la utilización de la figura de Martí comienza a ser recurrente en el discurso del futuro Gobierno. Luego del triunfo de la revolución, en 1961, cuando Fidel declara el carácter socialista de la revolución muchos se sintieron traicionados y comenzaron a migrar en masa. En este período aparecieron horrores como la censura, la falta de libertad, los mítines de repudio a las personas que pensaban diferente; la guerra a los homosexuales, a los religiosos, a los que tenían pelo largo o usaban botas, a los que se hablaban o se escribían con sus familiares que habían emigrado, etc. Estas represiones y violaciones a los derechos humanos fueron institucionalizadas por el Gobierno instaurado desde enero de 1959, en líneas de trabajo como La Parametración (dentro de la revolución, todo; contra la revolución, nada) y las UMAP (Unidades Militares de Ayuda a la Producción).

Los desacuerdos con estas políticas y agresiones fueron evidentes y con campañas de miedo de parte de Estados Unidos y por parte de la propia isla, las personas tomaron decisiones desesperadas, tal es el caso de la operación *Peter Pan* en la cual los padres enviaban solos a sus hijos pequeños en avión a Estados Unidos. Desde la declaración del carácter socialista de la revolución el exilio cubano ha crecido día tras día y sigue creciendo luego de 54 años de hegemonía castrista; las decisiones desesperadas siguen siendo recurrentes. Unos 72 000 cubanos han sido interpelados por las autoridades estadounidenses y devueltos a Cuba, y unos 18 000 han muerto, según fuentes del *New Herald* del 2014. A esto sumemos los casi 4 000 cubanos que actualmente están en sendas fronteras de Costa Rica.

La “revolución” que con la gesta de 1953 pretendía apoyarse en el pensamiento de José Martí para fundar una sociedad justa ha fracasado. Todavía queda pendiente encontrar realmente, en el accionar del Gobierno, la voluntad martiana. Bajo el nombre de la revolución y de Martí se han cometido errores y horrores en Cuba durante los últimos 54 años. La revolución dejó de ser revolucionaria hace 50 años, desde entonces la transparencia desapareció en Cuba y como decía el apóstol: “En los pueblos libres el derecho ha de ser claro. En los pueblos dueños de sí mismos, el derecho ha de ser popular” (Pensamiento martiano, 2015). Eso nunca se logró, los órganos fundados como los Comités de Defensa de la Revolución, entre otros, se convirtieron en órganos de represión y control; nunca tuvieron en sus objetivos salvaguardar la libertad y la transparencia, aunque se supone que era *una revolución de los humildes y por los humildes*.

1. ÚLTIMOS 30 AÑOS

*El que tiene un derecho no obtiene el de violar el ajeno para mantener el suyo.
José Martí (2015)*

La vida me regaló ser cubano y nunca dejaré de serlo, desde hace más de una década no vivo en la isla, pero respiro con ella. En Cuba, cada mañana comienza un día lleno de esperanzas o de sorpresas; hace muchos años se ha perdido la posibilidad de hacer, de soñar un destino propio. Los cubanos hemos sido despojados del poder de imaginarnos vestidos de cualquier color

político, de pensar como se cree, no como se le “ordena”. Sin embargo, para quien conozca a los cubanos, esto es tremendamente paradójico porque se les puede conocer como irreverentes e ingobernables. Pero, ¿cómo ha sido posible entonces que por más de 50 años se haya vivido bajo un mismo ideal, bajo un mismo lema: “Socialismo o Muerte”?

El socialismo es una palabra recurrente en todas las vallas publicitarias, paredes y grafitis del oficialismo que se pueden encontrar cuando recorres cualquier rincón de la isla, pero para los cubanos lo que prima no es el socialismo, sino “sociolismo”. Socio, más que un inversionista o compañero de negocio, es un conocido o amigo, compadre, cúmbila, ambia. El socio, unido al fenómeno heredado desde el neolítico, el trueque, ha sido el sustento de la economía interna cubana. Pero, ¿dónde se consiguen las cosas para intercambiar?, pues en el mercado negro o en su centro de trabajo. En Cuba robar se ha vuelto un ejercicio cotidiano y, aunque es penado por la ley, todo el mundo sabe que todo el mundo roba. Con una economía tan raquítica y controlada exclusivamente por el Gobierno, las personas no tienen otra opción que “tomar prestado”. El albañil vende cemento que misteriosamente desaparece de la construcción en la que está asignado, el bodeguero vende los frijoles que ha quitado gramo a gramo a cada persona, el tornero utiliza los materiales de la empresa para fabricar las piezas de los ventiladores que repara en su casa, y así sucesivamente. Los trueques aparecen cuando el bodeguero le da frijoles al tornero a cambio de que le arregle el ventilador, y los calores en verano son horribles así que la única opción es arreglar el ventilador.

En Cuba existía, en la década de los 80, dos tipos de tiendas ambas manejadas por el Ministerio de la Industria Ligera. La tienda que ofrecía productos simples tremendamente estandarizados, y la otra cuya línea estrella y de mayor “glamur” era la marca Yumuri la cual se vanagloriaba de tener una increíble cantidad de modelos de camisas para hombres. Los productos de esta última tienda solían ser más caros, por eso el pueblo le llamaba la *Tienda de los Caros*, aunque el nombre que le había dado el Gobierno era el de Mercado Paralelo. Además de la aparente calidad de los productos del mercado paralelo, la gran mayoría de esos productos se vendía por la libre. Como es evidente había más búsqueda (oportunidad de hacerse de productos para “negociar”) en la *Tienda de los Caros* que en la otra.

La Tarjeta de Abastecimiento que todavía existe, como muestra irrefutable del control y racionalización estricta del Gobierno no fue la única. Las tarjetas para los productos de la industria ligera también existieron, así que si una persona quería o necesitaba comprar un pantalón, no solo debía tener el cupón de su libreta equivalente para la compra de dicho artículo, sino que también, debía esperar el día asignado para comprar, al grupo al que pertenecía su tarjeta, y dormir en una fila durante tres o cuatro días a fin de garantizar que la existencia del artículo no se agotara para cuando le llegaba su turno de compra. En esa dolorosa realidad, por ejemplo, a los niños les correspondían dos juguetes al año, uno básico (educativo) y uno no básico (entretenimiento). Las oportunidades de negocio estaban en el intercambio y la venta de cupones y de los espacios de la cola.

Ante tanta dificultad para acceder a los productos de primera necesidad, las personas más comprometidas con el sistema se fueron desilusionando y empezaron a ver cuestiones más evidentes que habían pasado desapercibidas durante las décadas de fervor revolucionario del 60 y el 70. Fue entonces cuando muchos se dieron cuenta de la ausencia de libertad de expresión

y de libertad en general, pues no se podían quejarse de la situación tan desesperanzada en la que vivían. Hubo más horrores que podríamos mencionar como las guerras ajenas donde muchos jóvenes perdieron su vida sin saber por qué peleaban o las famosas casas del oro y la plata que despojaron a la población de todas las joyas y metales preciosos heredados, a cambio de unos papales (chavitos) que servían para adquirir productos de una pésima calidad a precios exorbitantes. Hoy sucede parecido con una moneda que salió en sustitución de las anteriores. Luego de la despenalización del dólar en 1994, empezó la circulación paralela al dólar de una moneda cubana solo útil en la isla. Cuando se le hace imposible al Gobierno cubano comercializar con dólares, aparece una moneda con el mismo valor que el del dólar y sirve para controlar de manera eficiente la entrada de divisas. Los actuales billetes en circulación tienen las siglas CUC (cubano convertible) y todos en Cuba dicen que su verdadero significado es Cuenta Única de Casto.

La Habana tiene que maquillarse con pico y pala como dice ese cantautor cubano, Frank Delgado, cronista social de las últimas dos décadas. Pero no solo la Habana, de verdad, todo el país necesita una reconstrucción profunda. La mayoría de la población solo puede pintar su casa una vez cada 5 o 10 años y la pintura por excelencia es la cal viva con tintes de colores. La precariedad de la existencia en Cuba llega a todas las esferas de la vida cotidiana. Luego del derrumbe del campo socialista y sobre todo de la URSS (Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas), quien nos alimentaba de manera abundante como a un hijo adolescente, la economía en la isla cayó en un estancamiento irreversible hasta el momento. Hay opciones, pero antes de entregar el poder, el Gobierno prefiere usar el embargo como excusa perfecta para explicar la ineficacia e ineficiencia constante de la Revolución cubana. Con una economía muerta muchos quedaron desempleados y otros comenzaron a abandonar sus trabajos y a vivir del invento, forma como se resuelve la vida en la isla, inventando.

Esta masa de desempleados encontró más rentabilidad en la reventa de productos que recibían de sus familiares residentes en los Estados Unidos. Luego de agotar sus propias posibilidades de viaje permitidas por el Gobierno de Norteamérica, las familias cubanas pagaban el pasaje y el equipaje a terceras personas conocidas como “mulas” las que aún permiten la importación constante de productos que engruesan las ofertas en las salas o portales de las casas de los cuenta-propistas. Con los *trabajadores por cuenta propia*, cuenta-propistas, aparecieron pequeñas empresas que entraban en el inexistente mercado de ofertas. Ahora, estas pequeñas empresas o emprendedores son condicionados a adquirir la materia prima de sus negocios en las tiendas a precios unitarios, lo que genera aún más invento, robo y negocios ilícitos como los que se han descubierto recientemente con la Compañía Nacional de Petróleo y la Cervecería cubana. Ya lo explicita de manera simpática Frank Delgado en la canción *La cadena Paladar*: “Tengo licencia para empalagar tus sentidos dispuestos y sé hacer malabares pa’ pagar los impuestos. No me preguntes mi hermano de dónde saco la arina dónde pesco la langosta no me la pongas en China. No le halles la hipotenusa a este triángulo tan loco disfruta de tu comida y déjame vivir un poco...”.

2. ¿ESTAMOS PREPARADOS PARA LA DEMOCRACIA?

*La patria es dicha, dolor y cielo de todos y no feudo ni capellanía de nadie.
José Martí (2015)*

En el invierno del 2014, específicamente el 17 de diciembre, aproximadamente a las 17:00 GMT, empezaron a calentar las relaciones entre Cuba y Estados Unidos. El presidente demócrata Barac Obama y el líder comunista Raúl Castro anuncian, en una aparición televisiva simultánea y de forma repentina para la opinión pública, el deshielo de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos, dos naciones enemistadas desde 1961.

El aviso fue un acto sorpresivo, como todo en la historia de las “relaciones” entre estos dos países, el inicio de las conversaciones entre Castro y Obama se dio en un estricto secreto. Pero el secreto en Cuba es algo cotidiano, el desconocimiento absoluto de todos los procesos internos y externos del Gobierno de la isla es costumbre. Todo, lo que se debe y lo que no, se esconde en la legendaria frase que José Martí le escribiera a su amigo Manuel Mercado el 18 de mayo de 1895: “En silencio ha tenido que ser,... porque hay cosas que para logradadas han de andar ocultas” .

La noticia despertó un diapasón de reacciones en el mundo entero, y dentro de la isla. La gran mayoría de los cubanos, sobre todo los que residen en Estados Unidos, comenzaron a tomar posiciones radicales. En un extremo estarían los que aplauden la decisión de restablecer relaciones, el levantamiento de las leyes Torricelli y Helms-Burton, el fin de la guerra económica y el cese de un bloqueo de más de 55 años, que en honor a la verdad no ha logrado debilitar al régimen. Y en el lado opuesto se encuentran los cubanos que consideran que las nuevas medidas no van a ayudar a la caída del régimen; este es el pensamiento de senadores de Florida como Marco Rubio y de las asociaciones de ultra derecha de Miami. Fueron precisamente estas organizaciones las que calificaron el acontecimiento como un “acto de conspiración comunista” de la Administración Obama. Asociaciones como Directorio Democrático y Vigilia Mambisa estuvieron en total desacuerdo con el anuncio hecho por ambos mandatarios, con el restablecimiento de las relaciones diplomáticas y con el convenio en el que mediaron el papa Francisco y Canadá en el cual se proponía el intercambio de cinco presos, tres cubanos, dos estadounidenses y la liberación del norteamericano Alan Gross, quien estaba preso en La Habana desde hacía 5 años.

Debemos recordar que dicho acuerdo también comprende la flexibilización de los viajes de estadounidenses a Cuba, quienes se exponen a multas que pueden sobrepasar los \$100 000. Aunque sigue prohibido el turismo, desde el 16 de enero de 2015, es mucho más fácil viajar a Cuba bajo una de las categorías aprobadas, como intercambios culturales o religiosos.

La realidad es que las posiciones extremistas ante esta posibilidad de acuerdos bilaterales entre ambos países responden a un fenómeno generacional. El vetusto conflicto, que ha separado a miles o millones de familias, evidencia las diferentes generaciones que han tenido que abandonar su tierra. Los más viejos en el exilio salieron de Cuba hace 50 años o más; muchos fueron despojados de sus propiedades, herencias, negocios, sus familiares, tal es el caso de los presos políticos y de los que huyeron de lo que se vislumbraba como un régimen comunista impositor. Otros fueron emigrando por Camarioca, España y por el puerto de Mariel en 1980, etc. Todos ellos albergan aún un rencor a veces irreconciliable. Los más jóvenes en ambas costas no se identifican ni con los enemigos declarados del Gobierno de los Castro ni con los que se

quedaron en la isla para “la construcción de socialismo”, de “El hombre nuevo”, los jóvenes cubanos y cubano-americanos sienten que los odios de otro tiempo les son ajenos.

Todavía hay miles que sacrifican su vida en una balsa o cruzan América Latina, Centroamérica para llegar a Estados Unidos y gozar de los privilegios de las leyes de ajuste cubano. La migración masiva que se ha estado viviendo durante el último mes en Costa Rica responde precisamente al temor de muchos cubanos de que dichos privilegios se pierdan con el inicio de las relaciones entre Obama y Raul Castro. Hoy en día lo que motiva a los cubanos a migrar son problemas económicos, no es la falta de libertad ni las posiciones políticas que han pasado de moda en este prolongado conflicto.

El descontento de personas entre 45 y 60 años que aún viven en la isla obedece a que fueron la materia prima de aquellas tareas y procesos de renovación que no llegaron a nada, pero como tampoco gozaron del periodo de la revolución triunfante, están en una especie de limbo político que les impide simpatizar con la anquilosada propuesta de la Revolución cubana en pleno siglo XXI. Y también desconocen los alcances de la democracia y el pluripartidismo. Muchas y muchos de ellos soñaron y hasta dieron su fuerza en aquellos años cuando se construía la “Patria Nueva”, pero hoy no tienen un resultado al cual aferrarse. Los que nacimos en los 70 vivimos una época muy hermosa durante los 80, pero al inicio de los 90 sin el aparato del CAME (Consejo de Ayuda Mutua Económica), en occidente Comecon, muchos sufrimos una decepción irreversible.

Claro que Cuba está lista para la democracia, el pueblo cubano ha pasado las pruebas más duras y ha demostrado que sabe levantarse. Creo que este es el momento propio para que unos dejen de aferrarse a un proyecto inconcluso que nos ha costado mucho tiempo y vida, para que otros tengan la posibilidad y la libertad de abrazar otros horizontes, otras ideas, porque pensar diferente tiene que dejar de ser nocivo para las personas.

Estamos listos pero queda mucho por hacer. En la democracia, el libre comercio y la diversidad confieren estabilidad y solidez económica pero queda bastante por mejorar. La cultura de servicio en Cuba está completamente olvidada, comprar en Cuba se ha vuelto una aventura desagradable, y no porque no exista el producto, sino porque el cliente es maltratado, lo hacen esperar por gusto, le hablan de mala forma, etc. Durante este tiempo muchos cubanos han perdido sus ganas de trabajar, han abandonado su responsabilidad social, muchas veces por situaciones que hemos comentado anteriormente y principalmente porque no se sienten partícipes del proyecto social actual. La instauración de la libertad de pensamiento en Cuba posibilitaría la tolerancia, la coexistencia y, sobre todo y más importante, la reunificación familiar, incluso cuando muchos decidan seguir viviendo fuera de la isla, el acceso real a Internet mejoraría la comunicación y se acortarían las distancias de todo tipo.

Falta mucho camino por recorrer para Cuba, por ejemplo, el cambio de las estructuras de poder, el restablecimiento de un sistema electoral que permita elecciones libres, etc. En estados Unidos, por su parte, queda pendiente la eliminación del bloqueo y de las leyes anticubanas ya que estas siguen siendo la justificación constante a la ineficiencia del Gobierno y tampoco han logrado su cometido. Creo que debemos olvidar las demandas e indemnizaciones económicas que ambos países han puesto, esto solo entorpece la negociación y no creo que puedan devolverles la vida o la gloria a los verdaderos afectados. Bien decía Martí (2015) “Es preferible el bien de muchos a la opulencia de pocos”.

Personalmente, creo que la democracia en Cuba es tan viable como merecida. Creo que merecemos una patria mejor y una vida más tranquila, salir de una guerra psicológica de más de medio siglo, la cercanía de nuestras familias y el fin de tanto odio. Considero todo esto posible pues como José Martí (2015) le dijo a su amado hijo Ismaelillo, yo también “Tengo fe en el mejoramiento humano, en la vida futura, en la utilidad de la virtud...”, y en la humanidad.

LITERATURA CONSULTADA

Cuba (2015). Constitución de Guáimaro de 1869. Recuperado de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2525/7.pdf>

La página de José Martí (2015). Pensamientos de José Martí. Recuperado de: http://www.jose-marti.org/jose_marti/pensamientos/patria.htm

Pensamiento martiano: José Julián Martí Pérez (2015). Recuperado de: <http://www.auto-hermes-sxxi.net/temas.htm>

Pacto de Zanjón (2015). Recuperado de: <http://librinsula.bnjm.cu/1-205/2006/febrero/110/pasado/pasado137.htm>

CONTRIBUCIONES DESDE EL
T S E

DE 1813 A 2016: 202 AÑOS DE ELECCIONES MUNICIPALES

...el domingo 6 de diciembre de 1813, con ocasión de una elección municipal, se da la primera participación ciudadana general en la historia de Costa Rica...¹

EUGENIA MARÍA ZAMORA CHAVARRÍA*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de Noviembre 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 18 de diciembre 2015.

Resumen: A partir de la transcripción de un artículo del historiador costarricense Luis Fernando Sibaja Chacón, con ocasión del bicentenario de las elecciones municipales costarricenses, referido a las primeras elecciones populares llevadas a cabo en Costa Rica, en diciembre de 1813, por así ordenarlo la Constitución de Cádiz; este documento describe los cambios legislativos introducidos en el sistema electoral municipal desde 1998 hasta 2009, tanto en el Código Municipal como en el Código Electoral de 2009. De igual manera, resume las características de la elección municipal que se realizarán en febrero de 2016; particularmente las referidas a la participación ciudadana, al número y nivel territorial de los partidos participantes y, a sus actuales desafíos para integrar los gobiernos locales, dada la importancia del gobierno local como espacio democrático.

Palabras clave: Elecciones municipales / Constitución de Cádiz / Reformas electorales / Reforma municipal / Participación ciudadana / Sistema de partidos políticos / Partidos políticos provinciales / Partidos políticos cantonales / División territorial municipal / Políticos / Gobierno local / Municipalidad / Historia electoral / Desarrollo de la democracia.

Abstract: Based on the transcription of an article by the Costa Rican historian, Luis Fernando Sibaja Chacón, on the bicentennial of the Costa Rican municipal elections, referenced by the first popular elections that were carried out in Costa Rica on December 1813 by mandate of the Cadiz Courts, this document describes the legislative changes introduced by the municipal electoral system from 1998 to 2009, both in the Municipal Code as well as in the Electoral Code of 2009. Likewise, it summarizes the characteristics of the municipal elections that will be carried out in February, 2016, particularly the ones related to citizen participation, the number and territorial level of participating parties and the current challenges to integrate the local governments provided the importance of the local government as democratic space

Key words: Municipal elections/ Constitution of Cadiz / Electoral Reforms / Municipal reform / Citizen participation / Political party system / Provincial political parties/ County political parties / Municipal territory division / politicians / Local government / Electoral history / Development of democracy.

¹ Sibaja Chacón, L.F. (19 de mayo, 2013). A los 200 años de un hito en nuestra democracia. La Nación, Suplemente ANCORA, p. 6.

* Costarricense, abogada, correo ezamora @tse.go.cr. Magistrada vicepresidenta del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Licenciada en Derecho, Área de Derecho Público (1982) y notaria pública (1985): Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica. Magistri in Legibus (L.M.): Harvard Law School (1983). Co-redactora de los proyectos de Ley de la Defensoría de los Habitantes (1985), Ley de Igualdad Real de la Mujer (1988) y Ley de la Jurisdicción Constitucional (1988). Encargada Asociada de Protección de Acnur-México (1983-84), viceministra de Justicia y Gracia (1986-87) y directora general del Instituto Interamericano del Niño (Uruguay) -OEA (1988-1996).

I. INTRODUCCIÓN

El domingo 7 de febrero de 2016 los costarricenses acudiremos a las urnas para elegir, una vez más, los gobiernos municipales de nuestro país. Serán los primeros comicios, desde 1998, en que se escogerán, juntos, los seis cargos municipales de elección popular, pues, aunque las elecciones nacionales y municipales se separan en la reforma al Código Municipal de 1998 (Ley 7794, 1998), hasta el año 2010 la elección de regidores tuvo lugar junto con las elecciones nacionales.

Iremos a la elección con un padrón electoral de tres millones ciento setenta y ocho mil trescientos sesenta y cuatro electores (3 178 364), excluidos veintiún mil cuatrocientos treinta y un electores (21 431) registrados en el exterior que, en esta ocasión, no ejercen su derecho al sufragio, por tratarse de una elección municipal (artículos 187 y 188 del Código Electoral) (TSE, 2015).

Tabla 1

Distribución de electores inscritos en el padrón nacional

Grupo de edad	Total	Hombres	Mujeres
18-19	124 704	64 693	63 011
20-24	386 686	197 572	189 111
25-29	395 998	201 922	194 076
30-34	366 135	185 336	1.800 670
35-39	315 135	315 135	156 480
40-44	270 391	135 470	134 921
45-49	272 013	135 779	136 234
50-54	266 350	132 348	134 002
55-59	227 654	112 139	115 515
60-64	177 101	86 259	90 842
65-69	127 834	61 677	66 157
70-74	91 768	44 198	48 570
80-84	44 310	19 661	24 649
85 y más	41 1998	17 398	24 600
Total	3 178 364	1 584 178	1 594 186

Nota: Sección de Padrón Electoral, padrón nacional definitivo elecciones municipales 2016.

La persona con mayor edad empadronada cuenta con 115 años.

En lo que respecta a los partidos políticos, actualmente el Registro Electoral reporta la inscripción de 86: 17 a escala nacional, 12 a escala provincial y 57 a escala cantonal; así como 4 coaliciones también a escala cantonal (TSE, 2015, pp. 12-14). Sin embargo, a la fecha, participarán en esta elección 62 partidos políticos, de los cuales 12 son nacionales; 4, provinciales y 42, cantonales; así como las 4 coaliciones cantonales. Esta es la cifra de participación político-partidaria más alta en la historia electoral costarricense.

Ante la solicitud de inscripción de aproximadamente 35 mil nominaciones realizadas por los partidos políticos, el Registro Electoral, a la fecha, ha aprobado la inscripción de 34 477 candidaturas. El número de candidaturas señalado ha demandado la confección de casi 10 millones de papeletas de diverso cuño, según el cargo de elección popular de que se trate, de acuerdo con la tabla 2.

Tabla 2

Cantidad estimada de papeletas, según puesto, elecciones febrero 2016

Tipo de papeletas	Originales	Muestras	Adicionales
Alcaldes	3 158 679	205 000	61 000
Regidores	3 158 679	205 000	61 000
Síndicos y Concejales	3 158 679	190 000	350 000
Intendentes	36 000	1 800	6 000
TOTAL	9 981 000	601 800	478 000

Nota: Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales 2016: Cifras Relevantes. Datos al 14 de diciembre de 2015, p. 16.

También, por vez primera, elegiremos regidoras bajo el principio de paridad y el mecanismo de alternancia; con ello se completa el ciclo de la primera puesta en marcha de ese nuevo régimen, en los cuatro ítems dispuestos por el Código Electoral de 2009: uso de la contribución estatal para el rubro de capacitación, que empezó a regir a partir de las liquidaciones partidarias posteriores a la elección nacional de 2010; elección de delegaciones y, de órganos internos de los partidos políticos, también a partir del año 2010; y nóminas de elección popular. Este último ítem se aplicó a partir de diciembre de 2010, con la excepción apuntada de las regidoras².

Las anteriores cifras dan cuenta de la complejidad logística de la organización, dirección y vigilancia de este proceso. Sin embargo, más allá de los números, la verdadera importancia de los comicios municipales radica en que en ellos elegiremos 6.069 cargos -frente a los 60 cargos de la elección nacional- a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Por su intermedio se instalarán los gobiernos municipales, que son los más cercanos a nuestra actividad cotidiana e inciden, directamente, en nuestra calidad de vida y porque, como veremos, nuestros regímenes municipal y electoral están estrechamente ligados al nacimiento y consolidación de nuestra democracia.

² Las actuales regidoras fueron elegidas, en las elecciones nacionales de febrero de 2010, bajo el régimen de cuota del 40%.

El artículo repasa, en consecuencia, los hechos alrededor de los cuales tuvieron lugar, en 1813, en nuestro país, las primeras elecciones municipales; los cambios legislativos que ha sufrido el sistema electoral municipal de 1998 a 2009, las características de las elecciones municipales del 7 de febrero de 2016 y finaliza con algunas reflexiones. Su intención es, además de informativa, provocar más estudios y análisis sobre las diversas características de los comicios municipales y su incidencia en la vida democrática de nuestro país.

II. DOMINGO 6 DE DICIEMBRE DE 1813

En el año 2013, con ocasión de la celebración del bicentenario de los ayuntamientos en Costa Rica, el historiador Luis Fernando Sibaja Chacón nos relata cómo se crearon y eligieron las primeras autoridades municipales en nuestro país. De su artículo podemos extraer, también, parte de los orígenes del sistema electoral costarricense ya que, el domingo 6 de diciembre de 1813, con ocasión de una elección municipal, **se da la primera participación ciudadana general en la historia de Costa Rica**, hecho histórico que el autor considera trascendental. Su valor histórico y su relación con los venideros comicios municipales amerita la casi totalidad de la transcripción del documento.

Narra el autor que:

...el 1.º de enero de 1813, iniciaron su labor ...varios nuevos ayuntamientos, y los ya existentes se vieron fortalecidos y democratizados. De acuerdo con una lista elaborada por el gobernador Juan de Dios Ayala ...el 28 de abril de 1813, en Costa Rica existían quince ayuntamientos ...Los...de San José y Alajuela iniciaron ...actividades el citado 1.º de enero. Los de Heredia, Escazú y Bagaces ...también se hicieron presentes por primera vez...en esa fecha. No hemos podido localizar –o no se conservan– ...las actas de ese día de Heredia, Escazú y Bagaces, pero la probabilidad de que hayan comenzado el 1.º de enero surge de la disposición constitucional que ordenaba a los miembros de los ayuntamientos electos en diciembre del año anterior tomar posesión de sus cargos el primer día de enero.

El cabildo de Cartago era el único de carácter no indígena que se conservaba de la época colonial. Sin embargo, para esta vetusta institución se inició también, el 1.º de enero de 1813, un nuevo período ... Igualmente, para los alicaídos cabildos de los pueblos de indios de Tres Ríos, Curridabat, Aserrí, Pacaca, Barva, Térraba, Boruca, Orosi y Atirro ... sus actas ...no se conservan, tal vez por las precarias condiciones en las que se desenvolvían los marginados pueblos de indios (Sibaja, 2013, p. 6).

Sibaja califica el proceso que se inicia el 1.º de enero de 1813 como *una revolución de los gobiernos locales* y, a la vez, señala que esta surge a partir del 19 de marzo de 1812, con la promulgación de la Constitución de Cádiz, que puso fin a la monarquía absoluta española para dar lugar a otra monarquía constitucional, “en la que la soberanía reside en la nación, existe la división de poderes, los vasallos se convierten en ciudadanos, y se dan garantías individuales y sociales” (2013, p. 6).

Al analizar la nueva constitución que exigía la instalación de gobiernos locales tanto en España como en sus dominios, pues disponía la obligación de crear **ayuntamientos** en los pueblos de un mínimo de mil almas y, eventualmente, en las poblaciones más pequeñas; Sibaja (2013, p. 6) expone: “La elección de los miembros del ayuntamiento prevista en la Constitución de Cádiz representó un hito en la evolución democrática pues se iniciaba con la reunión de todos los vecinos en el ejercicio de los derechos ciudadanos, con el propósito de nombrar electores”.

El autor señala también que, posteriormente, con la Ley Fundamental del año 1825³, los ayuntamientos pasaron a denominarse **municipalidades**, razón por la cual también los comicios municipales de febrero de 2016 tendrán lugar durante el 191 aniversario de la creación formal, a partir del período de independencia, de las municipalidades en nuestro país. Sin demérito de su importancia, agrega Sibaja que ese ejercicio de derechos ciudadanos excluía; sin embargo, a los africanos y sus descendientes y a las mujeres. Ya durante el período de independencia, las Constituciones de 1848 y de 1917 -de las catorce que ha tenido el país (Gutiérrez, 1975, pp. ix-xxx)- expresamente excluían también a las mujeres, según lo documenta también la historiadora Clotilde Obregón Quesada (2000).

Sibaja Chacón (2013, p. 6) explica que

... el 24 de mayo de 1812, las Cortes aprobaron un reglamento para establecer el nombramiento, la forma de la elección y el número de los individuos de los ayuntamientos. Se definieron... varias categorías según el número de habitantes de los pueblos. ...en los ...de mil a menos de cuatro mil almas se nombraban dos alcaldes, ocho regidores y dos procuradores síndicos; en los pueblos con más habitantes aumentaba el número de regidores a doce.

De igual manera explica que, en Costa Rica, “el proceso electoral de los ayuntamientos se inició hacia el 12 de octubre de 1812, cuando el gobernador Juan de Dios Ayala dio instrucciones a las autoridades de los pueblos para que, de inmediato, levantaran los padrones respectivos” (Sibaja, 2013, p.6). Dado que el **número de electores** dependía del tamaño de las poblaciones, que era de

... nueve electores para poblaciones de menos de mil habitantes; 17 electores para pueblos de mil a menos de 5.000 habitantes y 25 electores para poblados de 5.000 ó más habitantes, el autor destaca que La labor de **empadronamiento** era importante para definir la composición del ayuntamiento de cada pueblo, y para determinar la población total de la provincia pues, de acuerdo con la Constitución..., se nombraba un diputado a las Cortes por cada 70.000 habitantes. Cabía también la posibilidad de unir electoralmente a dos jurisdicciones, como ocurrió con ...Costa Rica y el partido de Nicoya (Sibaja, 2013, p.6) (El resaltado no es del original).

El empadronamiento era indispensable, nos dice el historiador, pues existían profundas divergencias entre los datos de población del censo borbónico de 1777-1778, que sumaba 20 478 habitantes; los reportados por Domingo Juarros en 1809 -que indicaban la existencia de unas 30 000 personas- y los cálculos del gobernador Ayala que eran de 70 000 personas, este

³ El autor se refiere a la Constitución Política de 1825.

último de fecha 5 de octubre de 1812 (Sibaja, 2013). En adición señala que “Aunque se conocen varias referencias del proceso..., los únicos padrones que parecen conservarse son el de Ujarrás del 17 de noviembre y el de Boruca del 9 de diciembre” (Sibaja, 2013, p.6).

1. LA PRIMERA VOTACIÓN

Al describir cómo se llevó a cabo la primera votación para la conformación de los ayuntamientos, indica Sibaja “... el 2 de enero de 1813, se expresó en el ayuntamiento de Cartago que la población de Costa Rica, con el agregado de Nicoya, era de 41 000 almas. ...Los ciudadanos de cada pueblo debían reunirse en un día feriado del mes de diciembre para nombrar a los electores encargados de elegir los oficios del ayuntamiento” (2013, p.6). Apunta que los electores, así como los miembros del ayuntamiento, fueron escogidos después del domingo 6 de diciembre de 1812, ya que “el 1.er domingo de diciembre estaba reservado para que los ciudadanos de los pueblos nombraran a los compromisarios que a su vez elegirían a los electores de parroquia. Ese era el primer paso en el ...nombramiento de... diputados de las Cortes y de la Diputación Provincial” (2013, p.6).

Finalmente, el Dr. Sibaja, acerca de la **integración de los ayuntamientos**, nos dice que “la información más completa que se conserva corresponde a Alajuela. El 16 de noviembre, el gobernador giró instrucciones para que se nombrasen 25 electores, quienes a su vez elegirían dos alcaldes ordinarios, ocho regidores y dos procuradores síndicos pues la población era de 4 000 a 5 000 almas. ...Ayala parece haber adoptado la cifra de 5 000 habitantes para definir el número de 25 electores, y la de 4 000 para ...(los) miembros del ayuntamiento” (2013, p.6).

Sobre el **número de elegidos**, indica que “seguramente con el mismo criterio del gobernador Ayala”, utilizado también “...en Cartago, San José y Heredia, se nombraron ocho regidores”, y que “...en las dos primeras poblaciones participaron también 25 electores, siendo que el proceso culminó el 1.º de enero de 1813 con la juramentación y la toma de posesión de los funcionarios recién electos” (Sibaja, 2013, p. 6).

En conclusión, como decíamos al inicio, el surgimiento de los cabildos está estrechamente ligado al nacimiento del sistema electoral costarricense ya que, aun cuando su origen no fue democrático, como indica Obregón Quesada, “Costa Rica empezó su experiencia electoral desde finales de su época colonial, desde el año de 1808 cuando se ordenó elegir a los miembros de los Ayuntamientos y luego al representante ante la Junta Central y a Cortes. Las votaciones se intensificaron con la puesta en vigencia de la Constitución de Cádiz en 1812” (2000, p. 17).

III. LAS REFORMAS LEGISLATIVAS MUNICIPALES DE 1998 A 2009

A partir de nuestra vida independiente, el régimen municipal ha cambiado mucho, tanto en cuanto a su forma de elección como en cuanto a sus funciones, y así lo evidencia el análisis de las 14 Constituciones Políticas que ha tenido nuestro país, como el de las diversas leyes que lo han regulado (Gutiérrez, 1975). Merecen destacarse, a título de ejemplo, algunos de esos cambios, como lo acontecido durante el gobierno de Braulio Carrillo quien, con el Decreto de Bases y Garantías, emitido el 8 de marzo de 1841, apuesta por consolidar el Estado nacional,

al precio de eliminar las municipalidades. Al respecto, documentos del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) así lo resumen al indicar:

El espíritu localista y la necesidad de forjar el Estado Nacional, llevaron a don Braulio Carrillo a eliminar a las municipalidades (mediante Ley de Bases y Garantías). Fueron restablecidos posteriormente a su caída. La Constitución de 1847 establece municipalidades solo en las cabeceras de Departamento. Las ordenanzas municipales, promulgadas en 1867, con reformas y adiciones posteriores, establecieron la organización básica de las municipalidades, cuya vigencia se extenderá en el siglo XX hasta la promulgación del primer Código Municipal en 1970 (Alvarado y Pérez, 2004, p. 4).

De igual manera, la reforma electoral que tuvo lugar durante la segunda presidencia de don Ricardo Jiménez Oreamuno, en agosto de 1913, cuando se pasa del sistema de elección de segundo grado al sistema de voto directo. En este sentido el historiador Iván Molina nos indica: “Hace cien años, en agosto de 1913, el Congreso de Costa Rica aprobó una nueva ley de elecciones que estableció el voto directo. Con esta reforma desapareció el sistema electoral de dos vueltas, vigente desde 1847, que establecía que, en la primera ronda, los ciudadanos escogían “electores”, y, en la segunda, estos últimos elegían al presidente de la República, a los diputados y a los regidores municipales” (2013, p. 7).

También se destaca que, en nuestro país, como lo apuntaba recientemente Iván Molina, la reforma del Código Municipal de 1998 para separar las elecciones nacionales y las municipales ya se había ensayado. Sobre esa experiencia, nos relata el autor:

A finales de la década de 1920, los políticos costarricenses consideraron conveniente independizar las elecciones municipales de los comicios presidenciales y para diputados, y acordaron que, a partir de 1928, se efectuarían no en febrero, junto con las otras votaciones, sino en el mes de diciembre siguiente.

Tal experiencia, cuyo propósito principal era abrir espacios para el desarrollo de la política local y para que los ciudadanos, en los distintos cantones, tuvieran una participación más activa en los asuntos que directamente les concernían, tuvo un resultado completamente inesperado.

En las elecciones de diciembre de 1928, de 1930 y de 1932 el abstencionismo fue superior al 60%. De hecho, poco antes de los comicios de 1928, el Diario de Costa Rica indicaba que “no hay interés en el asunto municipal. Se calcula que la votación no llegará en todo el país a diez mil votantes” (2013, p.7).

La escasa asistencia a las urnas facilitó que partidos pequeños, pero bien organizados, alcanzaran los cocientes necesarios para ganar puestos en las municipalidades.

(...) Al comprobar el fallido resultado de este experimento de ingeniería política, las dirigencias de los partidos principales echaron marcha atrás y, después de 1932, las elecciones municipales se volvieron a realizar junto con las presidenciales y legislativas.

Fracaso. Aunque no existe un estudio que analice en detalle por qué fracasó ese cambio institucional, información preliminar sugiere que el electorado de entonces estaba poco interesado en las elecciones municipales por tres motivos básicos.

Primero, en esa época, no había elección de alcaldes, sino que quienes cumplían esta función, los jefes políticos, eran nombrados por el Poder Ejecutivo.

Segundo, para resolver algunos de los problemas que más les interesaban (educación, salud y obras públicas), las comunidades recurrían al Gobierno Central, no a sus propias municipalidades.

Y tercero, era en las elecciones presidenciales cuando había más recursos disponibles (puestos públicos y otros) para recompensar a quienes participaban activamente en la campaña electoral.

Ciertamente la elección popular de alcaldes, introducida en 1998, fue una modificación institucional fundamental, pero, en lo esencial, la situación no ha cambiado mucho en comparación con la del período 1928-1932 (Molina, 2015, p. 35A) (El resaltado no es del original).

IV. REFORMA CONSTITUCIONAL

En el año 2001 tuvo lugar la reforma al artículo constitucional 170 que dispuso que el Poder Ejecutivo, en un lapso determinado y, por ley, procedería a trasladar a los gobiernos municipales, entre otros, recursos a razón de un 1,5% por año hasta completar el 10% de los ingresos ordinarios del presupuesto nacional (Ley 8106, 2001). En concordancia, se aprobó, en el año 2010, la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades (Ley n.º 8801, 2010).

1. REFORMAS AL CÓDIGO MUNICIPAL: AÑO 1998

En el plano electoral, en el año 1998 -por Ley n.º 7794- se reforma el primer Código Municipal que había sido emitido en el año 1970. En ella se dispuso, *inter alia*, la separación de las elecciones municipales de las elecciones generales (artículo 14) y estableció, como nueva fecha de elección, que esta se lleve a cabo diez meses después de la elección nacional (ibid artículo 14), es decir, en diciembre del año de la elección nacional.

También, la reforma varía el ejecutivo municipal para que, por una parte, este pase a ser un funcionario de elección popular, ya que, anteriormente, era un nombramiento potestativo del Concejo Municipal y, a su vez, crea las figuras de alcalde suplente primero y de alcalde suplente segundo, ambos con la única función de sustituir al alcalde titular, en caso de ausencia (ibid. artículo 14).

La elección de regidores se mantuvo junto con la elección nacional.

2. AÑO 2007

Casi 10 años después, en el año 2007 nuevamente se reforma el Código Municipal, por ley n.º 8611 (artículos 14, 19 y 20) esta vez para que la elección municipal tenga lugar dos años después de la elección nacional (artículo 14) (Ley 8611, 2007).

A pesar de la advertencia que hiciera el TSE al momento de la consulta legislativa del proyecto en cuestión (TSE Sesión 151, 2006), la reforma produjo un vacío legislativo en cuanto a la fecha de elección de los regidores y, frente a esta situación, el Tribunal, en la resolución n.º 405-E8-2008, determinó que la elección de regidores, a partir de entonces, tendría lugar junto con todos los cargos municipales, es decir, a partir de la elección municipal del 7 de febrero de 2016.

Debido a que este cambio legislativo alteraba el ciclo electoral costarricense, que es de cuatro años, la indicada resolución, reiterando la consulta legislativa antes citada, también dimensionó su aplicación en el tiempo, en el sentido de que los cargos municipales que se elegirían en diciembre de 2010, tendrían –por excepción– y con el fin de compatibilizar ese ciclo, un mandato de casi seis años, a concluir en abril del año 2016.

La reforma de comentario varió, nuevamente, el ejecutivo municipal, esta vez para cambiar el nombre y las funciones de los alcaldes suplentes. En efecto, estos pasaron a llamarse vicealcalde primero y vicealcalde segundo; el vicealcalde primero pasó a ser un funcionario permanente, con remuneración y con la función de sustituir al alcalde durante sus ausencias y el vicealcalde segundo permaneció siempre como un cargo de suplencia.

3. CÓDIGO ELECTORAL DE 2009

Con la entrada en vigencia del nuevo Código (Ley 8765, 2009) se introducen el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, por razón de género, en todos los cargos de elección popular del país, con lo cual las nóminas de elección popular a cargos municipales deben, a partir de entonces, integrarse paritariamente, en cumplimiento del nuevo régimen. Valga señalar que en la elección municipal de diciembre de 2010 debutaron la paridad y la alternancia⁴ salvo, como ya se dijo, para el caso de la elección de regidoras, que recién se aplicará en febrero de 2016, por lo antes expuesto.

V. CONTRIBUCIÓN ESTATAL A LOS PROCESOS MUNICIPALES

Puesto que la contribución estatal a los partidos políticos se asigna a partir de la declaratoria de elección de diputados (artículo 96 constitucional), la separación de las elecciones municipales de las nacionales, en 1998, tuvo como consecuencia que los partidos políticos participantes en los comicios municipales quedaran, de hecho, desprovistos de financiamiento estatal.

⁴ Un análisis sobre los resultados de esta elección, respecto del género, puede localizarse en Zamora Chavarría, Eugenia María: “El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación”. En: Revista de Derecho Electoral, n.º 17, primer semestre 2014.

Este problema fue abordado en el nuevo Código Electoral, en los artículos 99 a 102. Precisamente, cuando estos fueron consultados al TSE por la Comisión Legislativa que conocía del proyecto, el Tribunal, sobre la importancia del financiamiento estatal a las elecciones municipales, expresó:

(...) se entiende que las normas legales que instituyan un régimen de financiamiento complementario para las elecciones municipales, aunque no incluido expresamente en la norma constitucional, no contradicen principios, normas ni valores constitucionales. Por el contrario, ese ejercicio legal reforzaría los derechos fundamentales de carácter político dado que facilitaría la participación ciudadana en la política, al garantizar a los partidos políticos recursos que les permitan participar en la justa electoral en un marco de equidad, a la vez que facilita el pluralismo político e incentiva la formación y capacitación ciudadana desde las bases de la organización política nacional (TSE Resolución 2287-E8-2008)⁵.

El nuevo régimen solo otorga, a los partidos políticos que participan en los procesos municipales, financiamiento para el rubro de campaña; no así para los gastos correspondientes a los rubros de organización y de capacitación. Tampoco permite otorgar contribución estatal adelantada⁶ ni contempla el financiamiento partidario a partir de la emisión de certificados de cesión (denominados bonos en el Código Electoral derogado), como sí en la elección nacional.

En abril del año 2013 el TSE presentó, ante la Asamblea Legislativa, una propuesta de reforma al Código Electoral en vigencia, en la que plantea que se extienda también a los comicios municipales el adelanto de la contribución estatal. La reforma introduce, a su vez, las llamadas franjas electorales que, en resumen, como lo indica su exposición de motivos, procura entre otros, que:

... las agrupaciones políticas accedan oportunamente a los recursos necesarios para enfrentar la campaña electoral, así como disminuir los costos asociados a ella, al robustecer el sistema de financiamiento anticipado de las elecciones nacionales y municipales, permitiendo a los partidos utilizar, antes de las votaciones, hasta un cincuenta por ciento (50%) del monto que se determine como contribución estatal y establecer franjas electorales para profundizar el debate democrático entre las diferentes opciones políticas (Asamblea Legislativa, expediente 18.739).

⁵ Para una mayor comprensión de la reforma véase también: Robles Leal, A. (enero-junio, 2012). Financiamiento estatal para los procesos electorales municipales. *Revista Digital de Derecho Electoral* (13). Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

⁶ El sistema de financiamiento electoral costarricense está definido en la Constitución Política (artículo 96) y consiste en uno mixto; es decir, los partidos políticos cuentan con recursos del Estado y también de origen privado. En cuanto a los recursos públicos, estos son de reembolso, sea que los partidos deben cubrir sus gastos, pero pueden solicitar su reembolso al Estado que, pasada la elección nacional y, una vez comprobados, procede a reintegrarlos. Excepción de este régimen lo es el monto estatal por concepto de adelanto de gastos de campaña, regulado en el artículo 96, inciso 3) de la Constitución Política y en el 96 del Código Electoral. Este se otorga, previa rendición de garantías líquidas, y por un monto igual a todos los partidos políticos (actualmente lo es de un 15%), antes de la elección. De allí que se conozca popularmente con el nombre de deuda política.

Dado que la propuesta, en general, tiene como objetivo introducir mayores condiciones de equidad en la contienda electoral, ella no solo beneficiaría a los partidos políticos que se presenten a las elecciones nacionales, sino también, a las municipales (Asamblea Legislativa, expediente 18.739).

Si bien esa iniciativa aún no ha sido discutida por la Asamblea Legislativa, durante el año 2014, a propuesta de varios diputados y diputadas, se han presentado varias reformas al Código Electoral referidas al tema del financiamiento partidario. Importa destacar la propuesta denominada "Reforma y adición de varios artículos del Código Electoral, Ley n.º 8765, del 19 de agosto de 2009, para el financiamiento estatal de los partidos políticos (Asamblea Legislativa, expediente 19.507) que, si bien no recoge, de la misma manera que la del TSE, el tema del financiamiento público electoral ni la materia de las franjas electorales, sí plantea, en cuanto a las elecciones municipales, que se otorgue a los partidos políticos adelanto de la contribución estatal y, a su vez, crea otro tipo de sistema de franjas. El Tribunal, por las razones apuntadas y, en los términos del artículo 97 constitucional, otorgó su aval al entender que, en todo caso, representa una mejora del actual diseño y, en ese tanto, un avance en cuanto a introducir elementos de equidad en la contienda.

También debemos señalar que, actualmente, se ha presentado otra serie de reformas de corte municipal en la corriente legislativa. Sin embargo, la mayoría se refiere a los institutos del cabildo, plebiscito y plebiscito revocatorio de mandato y, en esta ocasión, no serán abordadas.

VI. EL 7 DE FEBRERO DE 2016

Sin perjuicio de la infinidad de cambios por los que ha atravesado nuestro régimen municipal y, concretamente, su régimen electoral, la característica esencial del gobierno municipal costarricense se mantiene desde la elección de diciembre de 1813: se integra a partir de la unidad territorial local; sus funcionarios son electos popularmente por los vecinos de la circunscripción local (con las variaciones electorales observadas) y se trata del gobierno que se encarga de la administración de los intereses locales.

A lo anterior debemos agregar la garantía de que gozan y que consiste en ser órganos con autonomía constitucional.

En efecto, el artículo 168 de nuestra Constitución Política dispone que, para efectos de la administración pública, el territorio costarricense se divide en provincias, estas en cantones y los cantones en distritos, y que la administración de los intereses y servicios locales, en cada cantón, se encuentra a cargo del gobierno municipal, formado por un cuerpo deliberante integrado por regidores municipales y por un funcionario ejecutivo, todos de elección popular (Constitución Política, artículo 169).

A los anteriores cargos debemos agregar la figura de los concejales municipales y la de los síndicos así como la de los intendentes y viceintendentes, junto con la de los concejales municipales de distrito.

Es el cantón, como decíamos, la circunscripción territorial que elige las alcaldías y las vicealcaldías primera y segunda, al igual que a los regidores municipales, tanto propietarios como suplentes.

El TSE, en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales (Constitución Política, artículos 9, 99 y 102) y legales (Código Municipal, artículo 21), seis meses antes de la respectiva convocatoria a elecciones, debe fijar el número de esos regidores propietarios y suplentes, con base en la información que le suministre el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)⁷.

Actualmente el número de **regidores propietarios y suplentes** de cada cantón, para la futura elección, ha sido dispuesto por el TSE, en el Decreto n.º 7-2015⁸, de acuerdo con las siguientes reglas:

- ✓ Cantones con menos del uno por ciento (1%) de la población total del país elegirán cinco regidores;
- ✓ Cantones con un uno por ciento (1%), pero menos del dos por ciento (2%) de la población total del país elegirán siete regidores;
- ✓ Cantones con un dos por ciento (2%), pero menos del cuatro por ciento (4%) de la población total del país tendrán nueve regidores;
- ✓ Cantones con un cuatro por ciento (4%), pero menos de un ocho por ciento (8%) de la población total del país elegirán once regidores y
- ✓ Cantones con un ocho por ciento (8%) o más de la población total del país obtendrán trece regidores.

Los regidores integran el **Concejo Municipal**, de acuerdo con los artículos 12 y 13 del Código Municipal.

Los comicios municipales también elegirán, como decíamos, a los **síndicos municipales** propietarios y suplentes. La circunscripción electoral que elige a los síndicos es el distrito. Así lo establece el artículo 172 de la Constitución Política que señala que “Cada distrito estará representado ante la municipalidad por un síndico propietario y un suplente con voz pero sin voto”. Nótese que ya la Ley n.º 131 del 9 de noviembre de 1909, denominada Ley sobre Organización Municipal, mencionaba a los síndicos.

En nuestro país, actualmente contamos con 481 distritos (TSE, 2016), aunque se efectuarán las elecciones municipales solamente en 480, debido a que no se tomará en cuenta la Isla del Coco, al carecer esta de población permanente⁹. Así, estaremos eligiendo 1888 concejales propietarios y 1888 concejales suplentes. Cada distrito debe tener un concejo y, de acuerdo con el artículo 55 del Código Municipal (Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998), “**Los Concejos de Distrito** estarán integrados por cinco miembros propietarios; uno de ellos será el síndico propietario referido en el artículo 172 de la Constitución Política y cinco suplentes de los cuales uno será el síndico suplente establecido en el referido artículo constitucional”. Sus funciones están reguladas en el artículo 57 del Código Municipal.

⁷ Véase el oficio INEC n.º ASIDE-581-2014 del 30 de setiembre de 2014: Proyección de población al año 2015, de cada uno de los cantones del país.

⁸ Publicado en La Gaceta n.º 44 del 4 de marzo de 2015: fijación del número de regidurías propietarias y suplentes para las elecciones del 7 de febrero de 2016.

⁹ Véase, en este sentido, TSE: resolución 2571-E8-2008.

En cuanto a los **intendentes**, estos fueron creados en la Ley General de Concejos Municipales de Distrito, cuyo artículo 7 señala: “El órgano ejecutivo de los concejos municipales de distrito será la Intendencia, cuyo titular también será elegido popularmente, en la misma fecha, por igual período bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal; será sustituido en las ausencias por quien designe el concejo municipal de distrito. El intendente devengará un salario cuyo monto no podrá ser superior al contemplado para los alcaldes en el Código Municipal”.

A su vez, los **viceintendentes** nacen con la reforma al artículo 14 del Código Municipal (art. 1.º Ley n.º 8611 de 12 de noviembre de 2007, La Gaceta n.º 225 del 22 de noviembre de 2007) que señala: “ (...) existirá un(a) viceintendente distrital, quien realizará las funciones administrativas y operativas que le asigne el o la intendente titular; también sustituirá, de pleno derecho, al intendente distrital en sus ausencias temporales y definitivas, con las mismas responsabilidades y competencias de este durante el plazo de la sustitución”.

Así, el Colegio Electoral Costarricense -como decíamos- estará eligiendo un total de 6 069 cargos municipales, de acuerdo con el detalle que presenta la tabla 3.

Tabla 3

Cargos a elegir elecciones municipales febrero 2016

CARGO	N.º de puestos
Alcaldía	81
Vicealcaldía primera	81
Vicealcaldía segunda	81
Regidurías	505
Regidurías suplentes	505
1 Sindicatura propietaria/dto administrativo	480
1 sindicatura suplentes/dto administrativo	480
Miembros propietarios Concejo de distrito	1 888
Miembros suplentes Concejo de distrito	1 888
Miembros propietarios Concejo Municipal de distrito	32
Miembros propietarios Concejo Municipal de distrito	32
Intendencia	8
Viceintendencia	8
TOTAL	6 069

Nota: Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales 2016: Cifras Relevantes. Datos al 14 de diciembre de 2015, p. 9.

1. ALGUNAS REFLEXIONES

Hemos observado, a lo largo de los últimos 16 años, una serie de **cambios legislativos** y, si bien estos apuntan a un objetivo político de gran envergadura, cual es la profundización del sistema

democrático, en este caso por la vía del fortalecimiento del gobierno municipal, en todos sus aspectos, debemos reconocer que aún nos encontramos, como país, lejos de esa meta.

En primer lugar, la citada reforma constitucional y legal que dispone, entre otras, **transferencias presupuestarias** al gobierno municipal, no termina de posicionarse en la realidad social, política y presupuestaria nacional y, aunque esto no es propiamente electoral, sí incide en la mejora o no de la calidad y cantidad del accionar de los gobiernos municipales y esto, a su vez, en la motivación o desmotivación de los electores a participar en la elección municipal.

En materia electoral, como vimos, se trata de la elección de muchos cargos, en total 6069 y, si bien las alcaldías, las regidurías y las sindicaturas son de larga data en la historia constitucional costarricense, a estas debemos sumar los “nuevos” cargos de concejales de distrito y concejales municipales de distrito, así como los intendentes y viceintendentes, creados todos por leyes de las últimas tres décadas.

De nuevo, la creación de estos cargos -todos de elección popular- apunta a ampliar la base democrática de la representación ciudadana, en este caso, local. Sin embargo, tantos cambios han generado también, en nuestra opinión, una gran confusión en el electorado que, muchas veces, no solamente desconoce las funciones de los gobiernos municipales, sino que otras, la oferta electoral de tantos partidos políticos y candidatos, como en el caso de los venideros comicios.

Decíamos que, con la separación de ambas elecciones: nacionales y municipales, primero que las municipalidades tienen lugar 10 meses después de la elección nacional (diciembre de 2002, diciembre de 2006 y diciembre de 2010), y luego, 2 años después de esa elección (febrero de 2016); el país “descubrió” que las elecciones municipales de 2002 y de 2006 carecieron de **financiamiento estatal**, pues la contribución del Estado a los partidos políticos partía, hasta el nuevo Código Electoral, únicamente de las elecciones de presidente y diputados. Esto hizo que el nuevo Código Electoral creara financiamiento para la elección municipal, que así lo obtuvo a partir de diciembre de 2010, aunque con los límites ya anotados: se financian solo gastos de campaña, no así gastos de capacitación y organización; no hay deuda política, sea financiamiento estatal adelantado, ni emisión, por parte de los partidos políticos, de certificados de cesión (bonos partidarios).

El citado proyecto de reforma, presentado por el TSE a la Asamblea Legislativa en abril de 2013, al actual Código Electoral, precisamente pretende continuar en esta línea de fortalecimiento de la elección municipal, ya que permitiría que los partidos políticos obtengan financiamiento estatal adelantado para la elección municipal, así como un mejor acceso a los medios de comunicación, por intermedio de franjas electorales, con lo cual se pueda ir a una contienda más equitativa entre todos los partidos, los grandes y los pequeños; los nacionales y los locales.

2. LAS MUJERES EN LOS COMICIOS MUNICIPALES

En cuanto al tema de los derechos políticos de las mujeres en Costa Rica, tanto bajo el sistema de cuota en puesto elegible como posteriormente bajo el sistema de paridad y alternancia, es en los comicios municipales en donde mejor se han desempeñado ambos regímenes; en concreto en los cargos electos por el sistema representativo: regidores y concejales. No podemos afirmar lo mismo de los cargos elegidos por el sistema mayoritario, en donde la brecha entre hombres y

mujeres permanece, según los resultados de alcaldías vicealcaldías, sindicaturas, intendencias y viceintendencias que se observan en la tabla 4.

Tabla 4

Participación política de las mujeres en los comicios municipales. Resultados electorales por género. Tipo de candidatura y cargo.

	1998	%	2002	%	2006	%	2010	%
Regidora Propietaria	193	33,8	232	46,3	205	40,8	191	38,6
Síndica propietaria*	138	31,1	132	29,1	132	28,1	128	27,2
Alcaldesa*			7	8,06	9	11,1	10	12,3
Vicealcaldesa Primera*							71	87,7
Vicealcaldesa Segunda*							14	7,3
Concejala Distrito Propietaria			839	47,8	861	46,7	894	48,2
Concejala Municipal Distrito Propietaria			13	40,6	13	40,6	14	43,8
Intendenta*			2	25	2	25	2	25

*Nota: Elaboración propia a partir de datos provistos por la Unidad de Estadística de la Dirección Ejecutiva del Tribunal Supremo de Elecciones.*Cargos electos bajo sistema mayoritario.*

3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otro tema de importancia medular es el grado de **participación ciudadana** en las elecciones municipales, a partir de las elecciones de 2002. Así, a pesar de que se observa un importante aumento en el número de partidos políticos en general y cantonales en particular, lo cual parece indicar que los ciudadanos le dan una mayor importancia a la elección municipal, es lo cierto que su participación, a la hora de concurrir a las urnas, no se refleja de igual manera, aun y cuando los resultados electorales, si bien de manera muy lenta, van aumentando desde entonces. Así, mientras en la última elección general, que tuvo lugar en febrero de 1998, participó el 70% del padrón electoral; en la elección nacional de febrero de 2002 lo hizo el 68,84%. En cambio, en la municipal de diciembre del mismo año, la primera municipal separada de la nacional, la cifra casi se invierte pues participó el 22,8%. En la elección municipal de diciembre de 2006 participó el 23,8% del padrón electoral; y en diciembre de 2010, lo hizo el 27,9% como lo podemos observar en las tablas 5 y 6.

Tabla 5

Porcentaje de abstencionismo: Elecciones presidenciales 1998-2014

Datos e indicadores	AÑO ELECTORAL				
	1998	2002	2006	2010	2014
Electorado	2 045 980	2 279 851	2 550 613	2 822 491	3 078 321
Votos recibidos	1 431 913	1 569 418	1 662 857	1 950 847	2 099 219
Votos válidos	1 388 698	1 529 845	1 623 992	1 911 333	2 055 472
Votos nulos	36 318	32 332	30 422	32 555	38 021
Votos blancos	6 897	7 241	8 443	6 959	5 726
Abstencionismo					
Absoluto	614 067	710 433	887 756	871 644	979 102
Relativo	30,0	31,2	34,8	30,9	31,8

Nota: Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales 2016: Cifras Relevantes. Datos al 14 de diciembre de 2015, p. 9.

Tabla 6

Porcentaje de abstencionismo: Elecciones municipales 2002-2010

Datos e Indicadores	AÑO ELECTORAL		
	2002	2006	2010
Electorado	2 331 459	2 603 770	2 865 509
Votos recibidos	531 659	620 614	799 171
Votos válidos	513 691	605 195	782 354
Votos nulos	12 940	11 064	13 281
Votos Blancos	5 028	4 355	3 536
Abstencionismo			
Absoluto	1 799 800	1 983 156	2 066 338
Relativo	77,2	76,2	72,1

Nota: Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales 2016: Cifras Relevantes. Datos al 14 de diciembre de 2015, p. 9.

4. VOTANTE INFORMADO

Hemos expresado que el fortalecimiento de los gobiernos locales también pasa porque su elección sea cada vez más importante y cuente con una mayor participación ciudadana: de electores y de elegidos, tanto cuantitativa como cualitativamente. Una parte de la dificultad para promover una mayor asistencia a las urnas se da por desconocimiento del ciudadano de las ofertas partidarias para integrar el gobierno municipal.

Por la razón anterior directamente el TSE, desde el año 2002 y, a partir del año 2010 por intermedio de su Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), viene desplegando un esfuerzo sostenido, entre otros, a través de la difusión de las llamadas fichas técnicas, para que todas las personas conozcan a sus candidatos y candidatas y puedan asistir a las urnas a partir de un voto informado; pues estas se integran tanto con datos sobre el índice de desarrollo de los cantones (Fichero cantonal), como con datos sobre esas candidaturas y propuestas de gobierno.

5. PARTIDOS POLÍTICOS PARTICIPANTES EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Durante el período de análisis, en 1998 participó un total de 31 partidos políticos: 14 nacionales, 9 provinciales y 8 cantonales. Recordemos que, para ese año, se realizaron elecciones generales; es decir, se escogían juntos todos los cargos de elección popular, tanto municipales como provinciales y nacionales. En el año 2002, que fue la primera elección municipal separada de la nacional, participó un total de 34 partidos políticos: 10 nacionales, 4 provinciales y 19 cantonales. Para el año 2006 se contó con un total de 45 partidos políticos participantes: 13 nacionales, 7 provinciales y 25 cantonales y, en el año 2010, participó un total de 47 partidos: 9 nacionales, 5 provinciales y 26 cantonales.

Para los comicios de febrero de 2016, como ya dijimos, participarán 62 agrupaciones políticas: 12 de nivel nacional, 4 de nivel provincial y 42 de nivel cantonal, así como 4 coaliciones, también de nivel cantonal.

Estas cifras, representadas en la tabla 7, permiten *a priori* extraer algunas conclusiones obvias. De 1998 a 2016, el número total de partidos políticos participantes en las elecciones municipales ha crecido prácticamente en un 50% pues ha pasado de 13 a 64. En cuanto a los partidos nacionales, el mismo período presenta ligeras oscilaciones, pero su cifra se mantiene estable, aunque con una ligera disminución: de 14 en 1998 a 12 en las elecciones municipales a celebrarse en febrero de 2016.

Los partidos provinciales sufren una importante disminución, pues de 9 en 1998 pasan a 4 en 2002, cifra que se reitera para 2016.

Finalmente, es en los partidos políticos cantonales donde se observa un crecimiento exponencial pues pasan de 19 en el año 2002 a 62 en el año 2016; sea que aumentaron en un 321,05%, a lo que debemos agregar las 4 coaliciones cantonales señaladas.

Tabla 7

Partidos políticos participantes Elecciones Municipales (1998 a 2016)

AÑO	TOTAL	NACIONAL	PROVINCIAL	CANTONAL
1998	31	14	9	8
2002	34	10	4	19
2006	45	13	7	25
2010	47	9	5	26
2016	62	12	4	42*

Nota: Elaboración propia sobre la base de información provista por TSE: Dirección General del Registro Electoral, diciembre de 2015. () En adición, 4 coaliciones partidarias.*

Escapa al alcance de este artículo un estudio de los datos aportados. Sin embargo, algunos análisis sobre la materia, por ejemplo el recién publicado por Brenes (2015), dan cuenta de la cantidad de estudios que se pueden realizar. En efecto, el citado autor desglosa las candidaturas inscritas, a partir de la participación territorial de los partidos, en el que señala que los de nivel nacional concentran un 89% de las candidaturas; mientras que los de nivel cantonal, un 8% y los de nivel provincial, un 3%.

Estos datos, continúa el autor, permiten observar que dos agrupaciones nacionales inscribieron el 36,7% de las candidaturas; con la adición de un tercer partido nacional, el porcentaje sube al 52,5% y si se suman 5 partidos de ese nivel, de las 12 agrupaciones nacionales estos concentran el 75% de las candidaturas inscritas (Brenes, 2015).

Esta información deviene fundamental, particularmente si queremos investigar, por ejemplo, las condiciones políticas en que se lleva a cabo la gestión del gobierno municipal y, por ende, su posibilidad de buen hacer.

Sobre esta materia, ya en una investigación del Estado de la Nación, sobre los resultados del XVII Informe, analizando las elecciones municipales de diciembre de 2010, se indicaba que, de acuerdo al resultado electoral,

La característica dominante de los gobiernos locales -fruto de las elecciones de regidores en febrero del 2010 y de los resultados de las elecciones de alcaldes y concejos de distrito de diciembre del 2010- es la fragmentación en la composición de los gobiernos locales, que se expresa en una inmensa cantidad de concejos municipales integrados por regidores (...) de 4 partidos políticos, de escala nacional y, en menor número, de regidores de otros partidos cantonales (Blanco, 2011, p. 5).

Sigue apuntando el Informe, sobre el tema:

De tal forma, más que hablar de gobiernos de mayoría, tenemos que señalar que los resultados electorales apuntan a la creciente fragmentación que se

expresa en las urnas electorales y que designa nuevos tipos de comportamiento electoral en las electoras y electores costarricenses -cuya disposición de quebrar votos en el nivel ejecutivo y legislativo se expresa también en el nivel municipal- y que han hecho la transformación significativa del tránsito del sistema de partidos de un formato bipartidista a un formato de multipartidismo con características singulares por cantón. El único gobierno de mayoría en los concejos municipales lo tiene (...) un partido cantonal que cuenta con 4 regidores de 7 y cuyo alcalde es de este partido mayoritario. En la inmensa mayoría de casos, los resultados muestran gobiernos fragmentados donde (...) un partido a escala nacional “cuenta con mayorías relativas y en otros gobiernos locales, se dan casos de partidos políticos que cuentan con representantes en igual número y que le dan a los partidos que cuentan con un representante, un poder especial al obligar a contar con sus votos para alcanzar la mayoría necesaria para viabilizar acuerdos (Blanco, 2011, p. 11).

Así, a pesar del aumento en el número de partidos políticos, particularmente los de nivel cantonal, lo cual parece indicar una mayor participación ciudadana, los datos analizados por Brenes (2015) reportan una concentración del número de candidaturas en los partidos nacionales, cuyo número es mucho menor al de los cantonales.

Sin embargo, Blanco (2011), al señalar que, al lado del aumento de partidos, también se observó un aumento de gobiernos municipales sin mayorías partidarias en sus Concejos Municipales o Alcaldías; ello muestra no solo lo que ese estudio denominó “elecciones en transición” -al realizarse por primera vez elecciones en las que los nombramientos de los cargos municipales se dieron por separado (regidores en la elección presidencial y el resto de autoridades municipales en la elección municipal)-, sino lo que también denominó:

... nuevos comportamientos políticos en los estilos de gestión de acuerdos políticos que, aunado a los nuevos mecanismos del sistema electoral en lo que a financiamiento a partidos cantonales se refiere, y al aspecto crucial de la separación de las elecciones municipales del (sic) la vorágine de las lógicas de las elecciones nacionales, redundará en configuraciones políticas novedosas en los cantones costarricenses y facilitará la visibilización del valor de los gobiernos locales como espacio privilegiado para la activación política de las ciudadanías costarricenses (Blanco, 2011, p. 13).

En suma, como lo indica posteriormente el XX Informe del Estado de La Nación en cuanto a las “consecuencias sobre el sistema de partidos políticos” al analizar las elecciones legislativas de 2014, a nivel de las estructuras municipales también puede concluirse que se afianza un sistema multipartidista, sin mayorías definidas de ningún partido político, con una mayor fragmentación política en cuanto a que el partido político que gana la alcaldía no tiene, necesariamente, un correlato de fuerza mayoritario en las curules municipales, produciéndose un escenario de gobiernos municipales divididos con sendos problemas en la adopción de acuerdos y la implementación de políticas esenciales. Ello producto de la inserción de nuevas fuerzas políticas en la competencia electoral (mayor pluralidad política) aunado a la volatilidad o el desplazamiento del voto entre agrupaciones políticas, lo que incide en el índice de nacionalización partidaria que, precisamente, mide “el grado en que los partidos reciben niveles similares de apoyo electoral en las diferentes regiones del país. (Alfaro y Gómez, 2015, p. 21).

Cada una de las elecciones municipales realizadas a partir de las de febrero de 2002 ha sido bajo un régimen de permanentes cambios legislativos, tanto del municipal como del electoral. Ya que en esta elección municipal de febrero de 2016, por primera vez -desde 1998- se elegirán juntos todos los cargos municipales, incluyéndose en especial los de los regidores, estimamos que se requerirán al menos esta elección y las de 2020 y 2024 para poder evaluar, de manera científica, el comportamiento ciudadano en los comicios municipales. Esto, claro está, suponiendo que, en el ínterin, no se introduzcan nuevas reformas en ambos regímenes.

En todo caso, repasando los orígenes del gobierno municipal y la primera elección municipal de nuestro país, así como la estrecha relación entre nuestro sistema electoral y nuestro sistema municipal, ligada a los albores de nuestra nación, queda claro que esos cambios legislativos apuntan al fortalecimiento de este espacio de trascendental cercanía entre los ciudadanos y sus representantes municipales.

A nivel local, por ejemplo, los munícipes pueden enterarse del acontecer político y administrativo de sus gobiernos municipales y constatar lo que se discute en el seno de los concejos municipales a través de varios mecanismos de participación democrática que les permiten, sin duda, compartir inquietudes o tener parte en las decisiones de esas autoridades cantonales de forma activa, consciente y democrática (artículo 5 del Código Municipal), sea por intermedio de las consultas populares como los cabildos, plebiscitos o referendos, o a través de la asistencia a las sesiones municipales que son públicas (artículo 41 *ibídem*). Sin duda, de forma natural y por mandato legislativo, esa importante interrelación entre las autoridades municipales y la población cantonal concreta el principio democrático que permea toda la estructura política y administrativa del Estado.

LITERATURA CONSULTADA

- Alfaro Redondo, R. y Gómez Campos, S. (2015). Análisis electoral y de partidos políticos en Costa Rica, informe final. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación.
- Alvarado Salas, R. y Pérez Peláez, M. (2004). El gobierno local en Costa Rica: organización política y funciones, en IFAM. San José, C.R.: Instituto de Fomento Municipal. Dirección de Gestión Municipal. Sección de Investigación y Desarrollo.
- Blanco, R. (2011). Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos, informe final. San José, C.R.: Programa Estado de la Nación.
- Brenes Villalobos, L.D. (12 diciembre, 2015). Variopinto electoral. *La Nación*, página 26A, Sección Foro.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Proyecto de ley n.º 18.739. Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral Ley n.º 8765 de 19 de agosto de 2009, relativos al financiamiento de los partidos políticos. Recuperado de: http://www.asamblea.go.cr/Diputadas_Diputados/dip_claudio_monge/proyectos/Proponente%20de%20Proyectos%20de%20Ley/Proyecto-18739.pdf

- Costa Rica. Asamblea Legislativa de Costa Rica. Proyecto de ley n.º 19.507. Reforma, adición y derogatoria de varios artículos del Código Electoral Ley n.º 8765 de 19 de agosto de 2009, para el fortalecimiento del financiamiento estatal de los partidos políticos. Recuperado de: <http://www.aselex.cr/boletines/19507-TB.pdf>
- Costa Rica (Código, 1998). Código Municipal. Ley n.º 7794 de 27 de abril de 1998. Publicada en La Gaceta n.º 94 de 18 de mayo de 1998.
- Costa Rica (Código, 2009). Código Electoral. Ley n.º 8765 de 11 de agosto de 2009. Publicado en el Alcance n.º 37 a La Gaceta n.º 171 de 2 de setiembre de 2009.
- Costa Rica (Ley, 1909). Ley sobre Organización Municipal. Ley n.º 131 del 9 de setiembre de 1909. Publicada en la Colección de Leyes y Decretos, Segundo semestre, tomo 2.
- Costa Rica (Ley, 2007). Ley n.º 8611 de 12 de noviembre de 2007. Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal. Publicada en La Gaceta n.º 225 de 22 de noviembre de 2007.
- Costa Rica (Ley, 2001). Ley n.º 8106 de 12 de noviembre de 2007. Reforma del artículo 170 de la Constitución Política. Publicada en La Gaceta n.º 225 de 22 de noviembre de 2007.
- Costa Rica (Ley, 2010). Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. Ley n.º 8801 de 28 de abril de 2010. Publicada en el Alcance n.º 7 a La Gaceta n.º 85 de 4 de mayo de 2010.
- Costa Rica (Ley, 2001). Ley General de Concejos Municipales de Distrito. Ley n.º 8173 del 7 de diciembre de 2001. Publicada en La Gaceta n.º 7 del 10 de enero de 2002.
- Costa Rica. Instituto Nacional de Estadísticas (2014). Oficio INEC n.º ASIDE-581-2014-30 de setiembre del 2014: proyección de población al año 2015, de cada uno de los cantones del país. *Comunicación escrita*.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Decreto n.º 20-2015. Fijación del número de regidurías propietarias y suplentes para las elecciones del 7 de febrero de 2016. La Gaceta n.º 215 del 5 de noviembre de 2015.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2015). Elecciones Municipales 2016: Cifras Relevantes. Datos al 14 de diciembre de 2015.
- Gutiérrez Gutiérrez, C.J. (1975). Síntesis del proceso constitucional. San José, C.R.: Editorial Equidad de Centroamérica S.A.
- Molina, I. (26 de octubre, 2015). Elecciones municipales pasadas y próximas. *La Nación*, página 35A, Sección Foro.
- Molina, I. (11 de agosto, 2013). En 1913 nuestro sistema electoral se modernizó por obra de Ricardo Jiménez. *La Nación*, página 7, Sección Áncora.
- Obregón Quesada, C. (2000). El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica 1808-1998. San José, C.R.: Editorial de la Universidad de Costa Rica y Tribunal Supremo de Elecciones.

Robles Leal, A. (Enero-junio, 2012). Financiamiento estatal para los procesos electorales municipales. *Revista Digital de Derecho Electoral* (13):39-77. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

Sibaja Chacón, L.F. (19 de mayo, 2013). Historia de las municipalidades en Costa Rica. *La Nación* página 6, sección Áncora.

Zamora Chavarría, E.M. (Enero-junio, 2014). El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación. *Revista de Derecho Electoral*, (17):270-303. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>

RESOLUCIONES:

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.º 405-E8-2008 de las siete horas del ocho de febrero de dos mil ocho.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.º 2571-E8-2008 de las siete horas con cuarenta y cinco minutos del cuatro de agosto de dos mil ocho.

Tribunal Supremo de Elecciones. Voto n.º 2887-E8-2008 de las catorce horas con treinta minutos del veintiséis de agosto de dos mil ocho.

ACUERDOS:

Tribunal Supremo Elecciones. Sesión ordinaria n.º 151-2006 del 3 de agosto de 2006.

RESTRINGIR LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: ¿SÍ O NO? PUES DEPENDE... DEL CAMINO

ANDREI CAMBRONERO TORRES*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 2 de marzo 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 7 de abril 2015.

Resumen: El artículo utiliza la teoría del “path dependency” o “dependencia del camino” (expuesta por Mahoney, 2000) para estudiar la restricción a la participación política de los altos funcionarios públicos, a fin de precisar sus contextos de generación y reproducción.

Palabras clave: Participación política / Prohibición / Beligerancia política / Funcionarios públicos / Dependencia del camino / Historia política / Historia electoral / Legislación electoral / Código Electoral / Costa Rica.

Abstract: Based on the transcription of an article by the Costa Rican historian, Luis Fernando Sibaja Chacón, on the bicThis article uses the theory of “path dependency” (introduced by Mahoney, 2000), to study the restriction of political participation of top ranking authorities in order to determine their generation and reproduction contexts.

Key words: Political participation / Prohibition / Political belligerence / Public authorities / Path dependency / Political history / Electoral history / Electoral legislation / Electoral Code / Costa Rica.

* Costarricense, abogado y criminólogo, correo: acambronero@tse.go.cr. Magíster en Justicia Constitucional por la Universidad de Costa Rica –UCR–. Licenciado en Derecho por la UCR y Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia –UNED–. Diploma de Especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos, Universidad de Pisa, Italia. Letrado del Tribunal Supremo de Elecciones. Profesor de grado y postgrado, Facultad de Derecho, UCR.

I. INTRODUCCIÓN

Las restricciones a la participación política de los altos funcionarios del Estado –y otros servidores no por su jerarquía, mas sí por su rol en el proceso electoral¹– tienen raigambre constitucional. El artículo 95 inciso 3) del texto político fundamental, como garantía del sufragio, impone la imparcialidad de las autoridades gubernativas y ordena al legislador desarrollar ese canon programático para su efectivo cumplimiento.

En atención a tal imperativo, la legislación electoral sustancial ha establecido un régimen de prohibiciones cuyos destinatarios son los funcionarios públicos y cuya intensidad es variable: en el párrafo primero se establece la llamada “restricción genérica”, sea la imposibilidad de los servidores del Estado para dedicarse a discusiones político-electorales durante su jornada laboral o utilizar su cargo para beneficiar (o perjudicar) a una determinada tendencia política; un segundo supuesto viene dado por la prohibición absoluta a la que están afectos, en general, los jerarcas del Estado. Finalmente, se hace una habilitación para someter, vía ley especial, a otros funcionarios a la restricción absoluta² (este desarrollo responde a las previsiones del ordinal 146 del Código Electoral)³.

Sin embargo, el presente trabajo no versa, en sentido estricto, sobre el desarrollo jurídico de esas restricciones; para ello pueden consultarse ensayos en los que se analiza el marco normativo relacionado con la beligerancia política (Cambronero, 2012). En contraposición, las presentes líneas están dedicadas a plantear hipótesis (sí, ¡más preguntas que respuestas!) acerca de por qué, en Costa Rica, las limitaciones de repetida cita aparecieron en 1927⁴ y se han reiterado en los códigos electorales posteriores, pese a que –para un sector– lejos de ser una garantía, son una hipocresía: funcionarios como el presidente de la República acceden a sus puestos a través de la postulación de un partido político (al que pertenecen y con el que militan activamente, por lo común, desde varios años antes de la nominación), por lo que el alejamiento partidario –como obligación al asumir el cargo– no implica un desanclaje de íntima convicción.

Para la faena propuesta, han de seguirse los postulados del “*path dependency*” o “dependencia del camino”. Ese constructo tiene orígenes en la economía evolutiva, campo donde fue utilizado por vez primera, y, más recientemente, su desarrollo se ha dado en la sociología histórica.

Metodológicamente, el estudio pretende una aplicación de una de las vertientes de esa teoría a la norma que estatuye la prohibición (artículo 146 Código Electoral), a partir de los referentes histórico y social (se incluye en este lo jurídico) y, en lo particular, sobre la base dada por James Mahoney en su artículo “*Path Dependence in Historical Sociology*” (2000).

¹ Por ejemplo, los funcionarios electorales y las autoridades de la policía administrativa y judicial (párrafo segundo, numeral 146 del Código Electoral).

² Para ilustrar, el artículo 9 inciso 5) de la Ley Orgánica del Poder Judicial prohíbe a todos los funcionarios de esa institución tener participación política, salvo emitir el voto el día de las elecciones. En igual sentido, el numeral 34 inciso d) de la Ley de Control Interno restringe la participación de los servidores de las auditorías internas de las instituciones públicas.

³ Hoy podría hablarse de una categoría intermedia o modulada, en razón de novedosos pronunciamientos del Tribunal Supremo de Elecciones como el n.º 714-E8-2014.

⁴ Sobre la evolución normativa de estas restricciones, ver Cambronero, 2012.

Resulta importante subrayar que la denominación propia del referente teórico –“dependencia del camino”– impone una clarificación del segundo de sus términos, en el tanto el primero es bastante transparente en su contenido. Dentro de este trabajo debe entenderse referentes histórico y social (se incluye en este lo jurídico) y, en lo particular, sobre la base dada por James Mahoney en su artículo *“Path Dependence in Historical Sociology”* (2000).

Resulta importante subrayar que la denominación propia del referente teórico –“dependencia del camino”– impone una clarificación del segundo de sus términos, en el tanto el primero es bastante transparente en su contenido. Dentro de este trabajo debe entenderse “camino” como la transición por un conjunto de etapas: momentos históricos e, incluso, el simple transcurrir de los años de la norma en el sistema jurídico costarricense; en otros términos, una secuencia de eventos de reafirmación (con matriz histórico-jurídica) que empujan a la cristalización del instituto –beligerancia política– en el acervo normativo nacional.

En suma, la propuesta se desarrolla en dos etapas: a) el contexto de aparición y, b) los sucesivos momentos de reproducción y mantenimiento del patrón o institución (en este caso las limitaciones). En ese apartado, se seguirán los cuatro mecanismos principales reseñados por Mahoney (2000) para explicar la perdurabilidad de una pauta. Para ello, la premisa será que las particularidades de contexto generan una “dependencia del camino”.

II. PROCESO DE GENERACIÓN: CONTEXTO HISTÓRICO⁵

La restricción a la participación política de los altos funcionarios del Estado aparece, como se indicaba, en la Ley Electoral de 1927. Puntualmente, en el numeral 131 se reguló el tema de la siguiente forma:

Artículo 131.— Queda prohibido a todos los empleados públicos, durante las horas de oficina, dedicarse a trabajos de propaganda política.

El Presidente de la República, los Secretarios y Subsecretarios de Estado, los Gobernadores, los Jefes Políticos, los Secretarios de las Gobernaciones y de la Jefaturas, los Agentes de Policía, los telegrafistas, empleados de Correo, Jefe y empleados de Registro Cívico, los funcionarios de Justicia indicados en el inciso I del artículo 10, no podrán intervenir, ni tomar parte activa en los trabajos de los partidos, ni asistir a clubs o reuniones políticas de ninguna clase, ni hacer valer la influencia de sus cargos, o utilizar la autoridad o los medios de que estuvieren provistos, en beneficio de determinado partido.

Los militares, de cualquier orden o graduación, los policías y guardas fiscales, bajo pena de destitución inmediata, no podrán en materia electoral, hacer otra cosa que emitir libremente su voto, sin armas, el día de las elecciones y por lo tanto les está prohibido, del mismo modo, tomar la más mínima participación en los trabajos de propaganda, y asistir a clubs o reuniones políticas, a no ser como celadores del orden, usar divisas, ni distintivos de los partidos políticos,

⁵ Las normas jurídicas citadas en este acápite han sido consultadas –o cuando corresponde transcritas– de la “Compilación de Leyes Electorales” elaborada por el Centro de Documentación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Material inédito.

repartir hojas sueltas, colocar vivas en sus viviendas y hacer ostentación partidaria de cualquier otro género.

Queda también absolutamente prohibida toda intervención de los superiores que coarte el derecho de los inferiores en la libre emisión del voto⁶.

De acuerdo con lo anterior, y en razón del tinte sociológico de la citada teoría, se impone una revisión de las condiciones sociopolíticas que, para esa época, mostraba Costa Rica (contexto de generación).

Demográficamente, según el Censo de Población del país para el referido año de 1927⁷, la nación contaba con 471 524 habitantes (238 028 hombres y 233 496 mujeres); de ese total, únicamente el 18.8% residía en lo que era considerado como zona urbana y, correlativamente, la actividad económica principal era la agricultura. Por otro lado, la distribución etaria mostraba un acento en los grupos infantil y juvenil: el 32.1% de la población tenía edades entre los 2 y los 13 años y, en un tanto casi igual –31.9%–, se ubicaban los individuos entre los 21 y los 44 años.

En cuanto a la educación, se puede señalar que aproximadamente una cuarta parte de los habitantes era analfabeta, de la que San José era la provincia con mayor porcentaje en este indicador.

Acercas del ámbito político-electoral, como es sabido, unos años antes el orden constitucional de la República había sido interrumpido: en 1917 Federico Tinoco, por las armas, tomó el control de los asuntos de gobierno, con lo que se interrumpió el mandato del entonces presidente Alfredo González Flores. No obstante, un par de años después –en 1919– la estabilidad institucional retorna y, nuevamente, bajo los parámetros de la Constitución Política de 1871, continúa la vida republicana⁸.

Es importante señalar que si bien en varios periodos de la historia costarricense –incluido el contexto de generación– existieron acciones que hoy podrían considerarse lesivas al régimen de garantías de pureza del sufragio⁹, lo cierto es que la dinámica del voto siempre se llevó a cabo con la regularidad esperada.

Los partidos políticos, que se habían afianzado como intermediarios entre la ciudadanía y el poder hacia finales del siglo XIX¹⁰, eran propensos al caudillismo y su actividad era intermitente: maquinarias electorales que desaparecían una vez finalizados los comicios. De acuerdo con los resultados, la base del grupo vencedor pasaba a ocupar puestos en el Gobierno, y los vencidos centralizaban sus fuerzas en la oposición desde el Congreso; correlativamente las labores proselitistas diezaban (la institucionalidad partidaria mostraba falencias). Sin perjuicio de lo

⁶ El Poder Ejecutivo participó activamente en la fase de elaboración de esta ley; por ello, llama la atención que, pese a ser directamente afectado y sin tener un mandato constitucional de regular el tema como ocurre hoy, limitara la participación política de las autoridades gubernativas.

⁷ Las cifras y datos enunciados fueron tomados del “Censo de Población de Costa Rica 1927”, disponible en la Biblioteca Virtual de Población. Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica. URL: <http://www.ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/1927/index.htm>

⁸ Un amplio estudio acerca de los procesos electorales y sus respectivas dinámicas durante los siglos XIX y XX lo constituye la obra de Obregón, 2000.

⁹ Por ejemplo, el rebajo de salarios de empleados públicos para pagar deuda política con ese dinero; el tráfico de influencias para determinar al electorado en favor de una determinada tendencia; y, por último, el nepotismo.

¹⁰ Sobre el comportamiento del sistema electoral durante el siglo XIX puede consultarse a Vargas, 2008.

indicado, debe recordarse la aparición de actores políticos colectivos de importancia durante la década de 1920, principalmente los partidos Reformista (1923) y Comunista¹¹.

Ahora bien, acerca de la administración electoral, en la Ley de Elecciones de 1925 se previó un órgano especializado en la materia: el Consejo Nacional Electoral. En su conformación se mantuvo la influencia del Poder Ejecutivo: el presidente de la República tenía la potestad exclusiva y excluyente de nombrar a sus integrantes. Sobre los organismos menores, el mandatario nombraba privativamente los miembros de las juntas provinciales¹².

Sobre las nóminas de electores, como un tema sensible del proceso electivo, ha de decirse que en ese mismo año se dio un avance significativo. La creación del Registro Cívico General –posterior Registro Cívico de la República– permitió la depuración de las listas de ciudadanos con derecho a sufragar y facilitó los procesos para su actualización; empero, su fiabilidad continuaba en entredicho al estar adscrito –ese ente– al Poder Ejecutivo. El origen de los insumos informativos para alimentar las listas (gubernaciones y jefaturas políticas) constituían otro punto favorable a las suspicacias de los grupos no oficialistas.

Pese a ello, Ricardo Jiménez Oremano insistía en la registración electoral como vía para combatir el fraude. En sus palabras, recogidas por Jiménez (1996, p. 237), el expresidente precisa:

Así como hay un Registro Público en que se inscribe la propiedad raíz que uno tiene, así también debe haber un Registro Cívico en que con tiempo y sin apresuramientos de última hora, cada ciudadano inscribe su derecho a sufragar. Si eso se hace, la preparación de las listas de sufragantes, al acercarse una elección, sería una tarea muy sencilla, y los errores de inclusión o exclusión se reducirían al mínimum. Por otra parte, si se exige al votante que en el acto de la votación exhiba su certificado de inscripción en el Registro Cívico, se evitará el fraude común de que una persona se haga pasar por otra distinta...

Nótese cómo Jiménez muestra una confianza férrea en la pureza del sufragio y, en ese tanto, se aboca al reforzamiento de su régimen de garantías; el entonces mandatario promovió variaciones no solo en los aspectos procesales del ejercicio del voto, sino también en los temas sustanciales. Coincidentemente, el citado decreto legislativo¹³ fijó –en su artículo 4– la secretividad del voto como medio para paliar su compra y para potenciar la sinceridad en las urnas¹⁴.

Para finales de la década en comentario, el sistema de partidos muestra dos fuerzas políticas principales: el oficialismo y la Unión Nacional, cuya competencia por el poder (lapso entre 1926-1928) se dio en un ambiente de transparencia gracias al propio gobierno. Así, sobre la administración electoral en manos del otrora mandatario Ricardo Jiménez se ha escrito:

¹¹ Si bien se consolida en la primera mitad de la década de los 30 del siglo XX, su más inmediato antecedente es la Acción Revolucionaria de Cultura Obrera (ARCO) formada en 1929 (Salazar, 1987).

¹² Artículos 7, 8 y 9 de la Ley de Elecciones de 1925, Decreto Legislativo n.º 75.

¹³ Esta ley electoral, pese a ser progresista en varios aspectos, mantuvo el voto censitario. En su ordinal 2 se detallan como requisitos para ser considerado ciudadano: a) haber nacido en el país o ser naturalizado; b) tener 20 años o 18 si se estaba casado o si se era profesor de alguna ciencia; c) poseer una propiedad u oficio honesto que sean suficientes para mantenerlos en proporción a su estado.

¹⁴ En el artículo 34, para mayor garantía, el legislador estableció que ningún elector estaba obligado a revelar su voto aún tratándose de órdenes judiciales, de informaciones tramitadas en el Congreso o por disposición administrativa.

Las elecciones [referido a los comicios de 1928] se verificaron con gran libertad electoral tal y como era costumbre cuando el Lic. Ricardo Jiménez se encontraba en la Presidencia, al punto de que al igual que en la campaña electoral de 1914, no favoreció al partido que lo había llevado a la presidencia (Jiménez, 1996, p. 244).

Como habrá podido apreciarse, el contexto político y sociocultural de la década de 1920 no presenta un hecho coyuntural (específico) que haya desembocado en una reforma legislativa de talante “populista” o de “emergencia”. En otros términos, no se aprecia un catalizador para la inclusión de los límites a la participación política de las altas autoridades gubernativas; antes bien, esa previsión resulta extraña en una legislación que “le dio gran poder al Presidente” (Obregón, 2000, p. 288).

Los reproches de la oposición acerca del manejo de los procesos electorales por parte del Poder Ejecutivo siempre estuvieron presentes, pero estos no tuvieron un impacto en la legislación o en la estabilidad institucional hasta la década de 1940. En efecto, el aumento de la tensión entre los diversos grupos ideológicos llevó, en 1948, a una guerra civil. En ese conflicto bélico uno de los estandartes de lucha fue la tutela de las libertades electorales.

1. CONFLICTO DE 1948: MOMENTO DE AFIANZAMIENTO DE LA NORMA

La década de 1940 está marcada por grandes cambios en la arquitectura estatal y en la cultura política del país. En ese decenio se da, finalmente, el agotamiento del Estado liberal venido a menos desde algunos lustros antes. De igual modo, la matriz social troca.

Costa Rica llega a las postrimerías de la primera mitad del siglo XX fragmentada en dos grupos: a) una burguesía agraria que, además del poder económico, influía en lo político; y, b) el resto de la población, dentro de la cual se destaca un grupo de pequeños nuevos burgueses, dados a conocer en la lucha contra la dictadura de los Tinoco.

De igual manera, el partido comunista empieza a tener un mayor impacto como formador de opinión: es el abanderado de la lucha social por lograr equidad en las relaciones laborales. De hecho, con base en sus presiones se logra dar efectividad a las garantías sociales –más allá de su mera previsión en los instrumentos normativos– e incentivó la variación de las relaciones entre el trabajo y el capital.

En el contexto político de la elección de 1948, un año antes se habían definido los dos candidatos principales para luchar por la primera magistratura del Estado: por una parte Rafael Ángel Calderón Guardia –candidato oficialista– y, en la otra acera, Otilio Ulate Blanco –candidato de oposición–. El grupo oficialista había perdido el favor popular a fuerza de malos manejos de los fondos públicos y de su “política de contratación” nepotista; a esto se sumaba el disgusto generalizado por el antecedente político-electoral inmediato: el mandatario Calderón Guardia (1940-1944) dio su apoyo abierto a Teodoro Picado (quien finalmente resultó electo como sucesor de Calderón), frente a lo cual se hicieron severas acusaciones de fraude y favorecimiento “institucionalizado”¹⁵.

¹⁵ Esto pese a estar en vigencia la restricción a la participación política de quien ocupara la presidencia del Poder Ejecutivo.

Sobre ese tema, Lehoucq (1993, p. 3) señala:

La incapacidad de la legislación existente para impedir a los Gobiernos distorsionar los resultados electorales permitió a Calderón Guardia (1940-1944), una vez que su popularidad comenzó a menguar, limitar las posibilidades que tenían sus oponentes de alcanzar el Ejecutivo e, incluso, el Congreso. La victoria presidencial de Picado Michalski en 1944 fue vista ampliamente como producto del apoyo de Calderón Guardia, aún si un análisis de los resultados electorales de ese año revela que el fraude patrocinado oficialmente pudo haber contribuido al triunfo de Picado, aunque no de manera decisiva.

El descontento crecía y el gobierno del presidente Picado, para aplacar los comentarios, tuvo que aceptar una mayor participación de los partidos de oposición en el Congreso –elecciones parlamentarias de medio período–, así como impulsar reformas electorales favorables a limitar la influencia del Ejecutivo sobre el electorado y a depurar el registro de electores.

En cuanto a la reforma electoral, el ya citado Lehoucq (1993, p. 4) comenta:

Picado Michalski logró vencer la oposición a la promulgación de leyes electorales imparciales al contar con el apoyo de un heterogéneo grupo de diputados, pro y antigubernistas, quienes aprobaron el propuesto, Código Electoral. Las maquinarias políticas calderonistas o de base local fracasaron en organizar una coalición antirreforma porque bastantes legisladores creían que podrían ganar aún en comicios honestos, o porque las consecuencias de la inacción legislativa eran peores que las de la reforma.

Pese a esas reformas legales, prevaleció la tensión entre calderonistas y la oposición, lo cual se agravó a las puertas del proceso electoral de 1948. Luego de la jornada, las urnas dieron el triunfo a Otilio Ulate Blanco y, como parte del procedimiento, se convocó al Congreso de la República para conocer el resultado de los comicios¹⁶, instancia que ante la pérdida de parte del material electoral resuelve anular la elección.

La declaratoria de nulidad fue tomada como una trasgresión a las normas electorales y a los pactos contraídos por el presidente Picado con las fuerzas políticas de oposición. La coyuntura fue entonces propicia para justificar el levantamiento armado, por lo que José Figueres Ferrer (caudillo de oposición exiliado durante el mandato de Calderón Guardia 1940-1944) tomó la batuta bélica del ejército de “Liberación Nacional”.

La revolución de Figueres Ferrer triunfa y lo coloca al frente de los asuntos de gobierno, luego de lo cual se instala la “Junta Fundadora de la II República”. Este cuerpo colegiado deliberante se encargó de la administración del Estado a través de competencias ejecutivas y legislativas – posibilidad de emitir “decretos-ley”¹⁷–. Durante 18 meses el gobierno de facto ejerció el mando, al tiempo que se instalaba y entraba en funciones una Asamblea Nacional Constituyente que, para 1949, promulgó un nuevo texto político supremo. Con la promulgación de la ley fundamental,

¹⁶ Recuérdese que el Poder Legislativo era el competente para hacer la declaratoria oficial de elección o, en su defecto, declarar nulas las elecciones.

¹⁷ En el decreto n.º 213 de 1948, la Junta Fundadora mantuvo vigentes las restricciones a la participación política de los jefes de la Administración, contempladas en el numeral 135 del Código Electoral de 1946 que, a su vez, es una reproducción casi idéntica de la norma del ordinal 131 de la Ley de Elecciones de 1927 arriba transcrita.

la Junta cesó en sus funciones y, como había pactado, entregó el mando a Otilio Ulate, ganador de las elecciones del 1948.

2. CONCLUSIÓN PARCIAL

Pese a que la “institución” (restricción a la participación política de las altas autoridades del Estado) nace en 1927, su vigencia fáctica (Albert, 2007) es cercana a cero. Sin embargo, la oportunidad de esa norma no fue puesta en entredicho, más bien fue replicada en las siguientes legislaciones electorales, incluso en la de la actualidad.

Por otra parte, pese al renacimiento institucional operado en la segunda mitad de la década de 1940, la prohibición, lejos de debilitarse, toma importancia: uno de los detonantes del descontento social era la inequidad en la contienda, devenida del protagonismo del presidente en el marketing de la opción oficialista y los controvertidos manejos que, de la administración del proceso, hacía ese alto funcionario.

Por tal motivo, el mantenimiento de una norma, cuya aspiración era mantener alejada a la cúpula del gobierno de la campaña, resultaba lógico y por demás oportuno. En otros términos, la probada injerencia del Ejecutivo en la contienda electoral y la reacción social de censura que esto causó forjaron la coyuntura idónea de reforzamiento de esos límites como garantía de la pureza del sufragio.

En resumen, la conflictividad de 1948 favoreció el afianzamiento de la restricción en las tres dimensiones del fenómeno jurídico: a) axiológica, la imparcialidad de las autoridades como valor; b) sociológica, el conglomerado social espera que sus gobernantes no se inmiscuyan en lo político-electoral; y, c) positiva, repetición de la norma en las leyes electorales e inclusión de la imparcialidad como garantía del sufragio dentro del texto constitucional de 1949.

III. PROCESOS DE REPRODUCCIÓN

Una vez clarificados el contexto de generación y un segundo momento de inestabilidad social en el que los límites a la participación se vigorizaron, conviene estudiar cómo ocurren los procesos que permiten la consolidación de ese instituto.

Según lo propone Mahoney (2000), el análisis de las secuencias que van trazando el camino (cristalización del patrón) debe darse en dos instancias. En un primer término, se observan las “secuencias de autorreforzamiento” en las que el rasgo diferenciador viene dado por la reproducción sostenida del patrón institucional: el transcurso del tiempo va “acorazando” ese patrón repetido y su cambio se torna cada vez más difícil.

De igual manera, esa reproducción va haciendo menos accesible la posibilidad de optar por una respuesta distinta a la del patrón. En un inicio se tenía un conjunto de opciones abiertas para elegir, mas una vez seleccionada una de ellas –y repetida en el tiempo– el acceso a otra escogencia (muy factible al inicio) se complica.

Mahoney (2000, p. 508) acerca de este enfoque de las “secuencias de autorreforzamiento” afirma:

First, some path-dependent investigators analyze self-reinforcing sequences characterized by the formation and long-term reproduction of a given institutional pattern. (...) thus over time it becomes more and more difficult to transform the pattern or select previously available options, even if these alternative options would have been more “efficient”.

Ahora bien, como segunda arista por estudiar, se enfoca en las “secuencias reactivas”, que se definen como cadenas de eventos temporalmente ordenadas y casualmente conectadas. Esto es afirmar que, en la secuencia de actos, cada paso es dependiente del anterior.

Así, en cuanto a la limitación en análisis, en un abordaje desde ambas perspectivas se puede plantear lo siguiente: hay una secuencia de autorreforzamiento en el tanto el patrón institucionalizado que nace con la inclusión de la prohibición en la Ley de Elecciones de 1927 se ha repetido en las posteriores leyes electorales nacionales (1936, 1946, 1953 y 2009). Asimismo, el transcurso del tiempo ha dado vocación de permanencia a la pauta y torna difícil su cambio; por ejemplo, durante la discusión legislativa del Código Electoral vigente se presentó una moción para flexibilizar la restricción, pero esta fue rechazada por los legisladores¹⁸, imponiéndose la redacción de la cláusula en los términos del artículo 88 del código de 1953 (antecedente inmediato de la norma actual); más aún, se extendió la lista taxativa de cargos enlistados en el párrafo segundo, sea, los puestos susceptibles a la limitación de mayor intensidad.

Sobre las secuencias reactivas, se puede entender el producto legislativo como una evolución periódica: desde su surgimiento en 1927, el texto prohibitivo se ha repetido casi de forma idéntica. Si la lista de cargos afectos a la restricción absoluta aumenta de un código a otro, se puede hipotetizar que lo es en virtud de una confianza y aceptación del instituto (patrón institucionalizado).

Allende de lo expuesto, la doctrina establece cuatro tipos de abordaje para explicar la reproducción institucional: utilitarista, funcional, de poder y de legitimación¹⁹. Por ello, conviene referirse –de manera sucinta– a cada una de ellas, al mismo tiempo que se liga su contenido con aspectos propios de la limitación en estudio. Para indicarlo en breve, se precisará si la restricción a la participación política de los altos funcionarios puede explicarse desde alguno –o algunos– de esos enfoques.

No obstante, de previo al citado ejercicio, véase la tabla 1 como una suerte de vistazo general a las propuestas.

¹⁸ Ver documentos del expediente legislativo n.º 14268.

¹⁹ Para la explicación de tales tipologías, se ha utilizado como base la información contenida en el artículo del profesor James Mahoney supra citado.

Tabla 1

Resumen de los mecanismos de reproducción y cambio según tipo de abordaje

	UTILITARISMO	FUNCIONALISMO	“DE PODER”	“DE LEGITIMACIÓN”
MECANISMOS DE REPRODUCCIÓN	La institución es reproducida por la valoración racional, costo-beneficio de los actores.	La institución se reproduce, porque le es funcional a todo el sistema.	La institución es reproducida, porque el grupo élite la apoya.	Los actores reproducen la institución, porque la consideran moralmente correcta.
MECANISMOS DE CAMBIO	Incremento de presiones de la competencia. Aprendizaje de procesos.	Choque exógeno que produce un cambio, en las necesidades del sistema.	Debilitamiento de las élites y fortalecimiento de los grupos subordinados	Cambios en los valores y creencias subjetivas de los actores.

Nota: Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. Elecciones Municipales 2016: Cifras Relevantes. Datos al 14 de diciembre de 2015, p. 9.

1. ABORDAJE UTILITARISTA

Su base es la teoría costo-beneficio (rational choice): la elección tomada debe ser aquella con una inclinación positiva a beneficios frente a la ponderación de costos. En este sentido, el mecanismo de reproducción del patrón se da porque presenta mayores bondades a los actores sociales.

Con base en ello, puede sugerirse que la restricción se reproduce en los textos normativos, pues presenta mayores bondades para la estructura social (metáfora estructural). El costo es limitar la libertad de participación de algunos ciudadanos en razón de su investidura, pero ese precio parece ser razonable frente al beneficio obtenido: favorecer la alternancia, impulsar la transparencia y procurar la imparcialidad del Estado en los asuntos electorales.

En concreto, el “sacrificio” de algunos se convierte en garantía constitucional para otros muchos (el colectivo social). El mecanismo de reproducción de la institución se da, entonces, por el interés de los actores de que el patrón continúe, incluso de quienes tienen la posibilidad real de cambio²⁰ (legisladores).

Justamente, según este enfoque, las posibilidades de variar el patrón dependen de si hay un incremento en las presiones de la competencia o un aumento de la competitividad en las condiciones. En el tema en examen, esas posibilidades se ven diezmadas por el contenido de la norma: parece complicado lograr, en un órgano legislativo fragmentado, la mayoría necesaria para eliminar (o en su defecto atemperar) las limitaciones; máxime cuando, además, el oficialismo –de emprender tal faena– vería lastrada su imagen (acción políticamente torpe) y la oposición perdería un medio de control en las campañas políticas²¹ para fiscalizar la intervención del poder público en la promoción del partido de gobierno.

²⁰ Rememórese lo ejemplificado en cuanto a la moción para flexibilizar el instituto durante las discusiones del código de 2009.

²¹ Consultado el registro de ingresos de asuntos jurisdiccionales del Tribunal Supremo de Elecciones, es observable como se da un aumento de las denuncias por beligerancia política durante los períodos inmediatos anteriores a una elección. Por ejemplo, en el 2012 solo se presentaron 5 gestiones, mas en 2013 ese número se cuadruplicó y de las 13 denuncias por participación política prohibida de funcionarios públicos puestas en conocimiento de la Autoridad Electoral durante 2014, 10 de ellas ingresaron entre enero y abril, mes en que se celebró la segunda votación de los comicios presidenciales.

Por otra parte, es cuestionable el planteamiento del costo-beneficio en el tanto supone que las dinámicas en general –y los sujetos en particular– siempre actúan racionalmente, lo cual es, con base en la observación práctica, una premisa totalizante que puede llevar a error²².

2. ABORDAJE FUNCIONALISTA

En este enfoque de la formulación teórica, la institución o patrón se repite por tener consecuencias funcionales para el conglomerado social: el mecanismo de reproducción se centra en operatividad armónica brindada al sistema.

Las consecuencias positivas obtenidas de la aplicación de la pauta constituyen –simultáneamente– producto y causa (podría decirse, mutuamente condicionantes). Son el resultado de llevar a cabo determinado patrón, pero a su vez esto genera un efecto disuasorio para volver a realizar la práctica. Los resultados positivos (funcionales) observados y valorados por el grupo llevan a una implementación continuada.

En una dimensión práctica –con aplicación específica a temas sociales– la funcionalidad va a ser directamente dependiente de las características y contextos propios del respectivo sistema; en este punto, huelga decir que una determinada institución puede resultar óptima y sumamente funcional para un grupo humano específico pero, de igual modo, ese patrón puede ser un caos en la dinámica de otra sociedad si se le aplica tal cual²³.

Precisamente, la existencia de límites a la participación política en las legislaciones electorales es uno de los rasgos que develan la dependencia: construcción normativa-dato social. Costa Rica es uno de los pocos países de la región donde el presidente de la República y su gabinete deben guardar una profilaxis político-electoral absoluta; esas reglas se comparten únicamente con Uruguay²⁴. En ese sentido, es interesante apuntar que ese país suramericano, en varios momentos de la historia, ha mostrado índices de desarrollo humano similares a los costarricenses²⁵, de lo que se podría plantear como –hipótesis de trabajo para futuros estudios– si este tipo de reglas prohibitivas tienen alguna relación con la estabilidad en los sistemas democráticos (ambos países, Costa Rica y Uruguay, presentan una vocación republicana sólida).

Ahora bien, la funcionalidad de la norma en desarrollo parece deducirse de que el legislador costarricense, como representante legítimo de la nación, ha considerado pertinente –desde 1927– mantener casi invariable la restricción a la participación política de los altos funcionarios del Estado; e, incluso, pareciera renovar sus votos de apoyo a ella con la promulgación de cada nueva ley electoral, más aún cuando aumenta su contenido. Esos actos podrían mostrar un apoyo y un reconocimiento a las bondades de la norma.

²² Un cuestionamiento a esa racionalidad universal puede consultarse en el capítulo “El mito y la contingencia de la naturaleza” en Kolakowski (1999, pp. 67-73).

²³ Este planteamiento se encuentra en Montesquieu, quien califica de “Espíritu de la Ley” (en su clásica obra homónima) al dato social que debe, irrenunciablemente, tomarse en consideración para la creación del marco normativo.

²⁴ En un estudio de las constituciones políticas y principal ley electoral, con datos actualizados a mediados de 2010, se ha señalado que en América (territorio continental y sin contemplar Canadá y Belice) solo Costa Rica y Uruguay cuentan con una restricción absoluta a la participación política de sus altos funcionarios (Cambroner, 2011, pp. 94-123).

²⁵ Para ahondar en el tema, puede consultarse, entre otros, el “Reporte de Índices de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo”, año 2009, versión en línea. URL: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

La inercia es una propiedad de los cuerpos de mantenerse en movimiento –o estáticos– hasta que se aplique una fuerza sobre ellos capaz de variar ese estado. Esa definición, aplicada a nuestros menesteres, permite ejemplificar el mecanismo de cambio desde la perspectiva funcionalista: la institución o patrón se va a seguir repitiendo hasta tanto no se produzca un impacto –de alguna fuerza exógena– que modifique las necesidades del sistema.

Esa presuposición puede explicar, en nuestro medio, el mantenimiento de la restricción durante más de ocho décadas. No se registra en la historia patria un acontecimiento histórico o coyuntural que pueda considerarse como punto de inflexión con incidencia abrogatoria; por el contrario, los acontecimientos de 1948 (como momento de ruptura) tenían como antecedente –entre otros– la exigencia para que el Ejecutivo se mantuviera al margen de los asuntos político-electorales (fin de la regla limitativa), con lo que se puede afirmar la invariabilidad de las “necesidades del sistema” aún en momentos álgidos de la institucionalidad.

3. ABORDAJE DE “PODER”

Weber (1969, p. 43) define el poder como “la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”, y, a través de una tipología, resume esos fundamentos en tres: carisma, tradición y lo legítimo (legal). Sobre esa línea, Martín-Baró (1989, p. 101), a partir de los aportes de la sociología weberiana, conceptualiza el poder como “aquel carácter de las relaciones sociales basado en la posesión diferencial de recursos que permite a unos realizar sus intereses, personales o de clase, e imponerlos a otros”. De lo anterior, se tiene que una situación de poder presenta, al menos, las siguientes características: a) se da en una relación social; b) se basa en una posesión diferenciada de bienes; y, c) produce efectos dentro de esa relación social, siendo el más común la subordinación (Martín-Baró, 1989, pp. 97-99).

Lo mencionado es importante pues, como se dirá, no solo las estructuras formales ejercen poder; otros entes y conglomerados –por imposición²⁶ o carisma– presentan una influencia sobre las determinaciones del sistema. Tal influencia –devenida de un bien diferenciador– puede encausar la decisión legislativa: permanencia o exclusión de la norma prohibitiva (consecuencia social real), por lo que debe tenerse un panorama amplio al respecto y no solo pensar (¡ingenuamente!) que las decisiones o política legislativa dependen mayoritariamente de valoraciones jurídicas.

Sin perjuicio de lo indicado, por tratarse de un estudio acerca de manifestaciones jurídicas concretas (normas), debe entenderse que, salvo indicación expresa en contrario, cuando se hace referencia a “poder” debe evocarse su manifestación “legal”, sea, legitimado por un respaldo de naturaleza normativa.

Una vez aclarado el alcance básico del término central de este enfoque (poder), se impone explicitar que el mecanismo de reproducción del patrón –en esta perspectiva– se da porque el grupo élite del sistema lo apoya en razón de los efectos beneficiosos que obtiene de él.

²⁶ Diversos tipos de capitales, normalmente el simbólico, tienen efectos reales sobre la dinámica social. Sobre estos conceptos puede consultarse Bourdieu: 1986, 1989, 1991, 1994, 1999.

La centralidad de los efectos provechosos es una zona común con la postura utilitarista (conducta basada en “beneficios”); sin embargo, la nota diferenciadora en este abordaje es la trascendencia de la institución por el apoyo del colectivo poderoso (y su capacidad para imponerla), aun contra el clamor mayoritario del conglomerado social para variarla. Mientras se cuente con el soporte de quien tiene el poder, la repetición del patrón continuará.

En el caso particular de la restricción, existen dos actores con poder institucional a tomar en cuenta: a) el Poder Legislativo, como órgano encargado de la producción normativa y en ese carácter con posibilidades de mantener, modular o eliminar la norma; y, b) el Poder Ejecutivo, instancia que, por ejemplo, en el cuatrienio 2006-2010 renegaba de su imposibilidad de participar en asuntos político-electorales.²⁷

Por su parte, la Asamblea Legislativa tiene una primacía en la dinámica de poder, pues no solo tiene una base de legitimidad jurídica (como también ocurre con el Ejecutivo) sino, además, sus productos –las leyes– tienen carácter coercitivo sobre la población. A partir de ello, el legislador ha mantenido por casi noventa años²⁸ el patrón (la norma prohibitiva) lapso que, a su vez, consolida el instituto en el tiempo y lo torna resistente al cambio. Por otra parte, los aspectos “esenciales” de la ley –como fruto de un proceso jurídico-político con influencias sociales– tales como su vocación de permanencia en el tiempo, favorecen la estabilización de la pauta en el sistema.

En breve, la norma prohibitiva se mantiene al gozar del beneplácito de la mayoría de las fuerzas parlamentarias; confianza mostrada en el pasado reciente a través de su permanencia en el Código Electoral de 2009²⁹.

Ocurre distinto con los jefes del Poder Ejecutivo. Como se exponía, para el cuatrienio 2006-2010 las cabezas de ese órgano constitucional adversaban acérrimamente la norma, mas si bien tales actores tenían un poder legítimo devenido de su mandato de origen popular, lo cierto es que este no es el idóneo –o suficiente– para modificar a placer el patrón.

Desde una perspectiva diversa, otros actores sociales como los partidos políticos de oposición³⁰ muestran un apoyo a las limitaciones de repetida cita; esto se desprende de actos concretos como: a) voto afirmativo de sus fracciones parlamentarias a las leyes electorales; y, b) el uso de la denuncia como forma de control interpartidario.

Por último, sobre el mecanismo de cambio, la institución va a variar por debilitamiento de las élites y fortalecimiento de grupos en ascenso; no obstante, por las características del tema se tiene que la modificación en el patrón se va a dar, no con el debilitamiento de un grupo, sino con una variación en la política legislativa para regular el tema. Téngase presente la dificultad

²⁷ En este extremo resulta ilustrativa la nota “Regla: No hable de Presidenta”, divulgada por el entonces periódico *Al Día* en agosto de 2009. Particularmente, el expresidente Arias Sánchez, sobre el tema, declaró: *en ningún país del mundo el presidente esconde el partido que los llevó al gobierno. Es un culto a la hipocresía.*

²⁸ Esto equivale a cuatro leyes electorales a lo largo de la historia contemporánea.

²⁹ Un elemento que podría influir en la repetición del patrón por parte de los legisladores es que no están afectos a limitaciones absolutas y que, por ello, no les preocupa variarla. Como lo ha señalado el Tribunal Supremo de Elecciones: *Es por la naturaleza del cargo de diputado, definido como un puesto público aún a las vinculaciones partidarias, que se encuentra excluido del deber de neutralidad política y de las restricciones al derecho de participación política* (TSE, resolución n.º 3665-E8-2008).

³⁰ Agentes que ostentan poder simbólico, por ejemplo, observable en las negociaciones de votos a cambio de priorización de temas en la agenda parlamentaria.

para operativizar ese cambio por las razones ya expuestas: vocación de permanencia, sustento histórico, identificación con el contenido de la norma y la poca potabilidad política de la propuesta de reforma (lastre a la imagen del promovente del cambio)³¹.

4. ABORDAJE DE “LEGITIMACIÓN”

Este último abordaje se basa en aspectos subjetivos frente a la institución. El mecanismo de reproducción deviene de la afinidad del grupo social con el patrón: los sujetos reproducen el accionar porque lo creen apropiado o moralmente correcto; o sea, voluntariamente deciden respetar los parámetros dados o heredados (Mahoney, 2000). En esta perspectiva, el rasgo axiológico es primordial: la sociedad repite la conducta pues representa los valores y creencias del conjunto.

La restricción a la participación política de los altos funcionarios del Estado es una institución cristalizada en el sistema normativo costarricense; esta cuenta con la identificación y legitimidad de la ciudadanía que, a través de sus representantes en el Parlamento, afirma su pertenencia al incluirla repetidamente en las leyes electorales.

Los sujetos –particularmente las fracciones legislativas– consideran apropiado y moralmente correcto que los jefes de la Administración se mantengan al margen de cualquier asunto de naturaleza político-electoral. Ser imparcial como autoridad gubernativa en los procesos electivos es, como se ha insistido, un valor de raigambre constitucional.

Esa identificación con la norma se muestra, con elocuente claridad, en las argumentaciones de Sergio Iván Alfaro Salas (legislador para el período constitucional en el que se aprobó el Código Electoral de 2009), dadas con ocasión de las acciones de inconstitucionalidad planteadas por algunos miembros del partido Liberación Nacional, contra las restricciones a la participación política. En específico, el exdiputado afirmó:

Claros de que la prohibición absoluta de participación no es una medida irrazonable ni desproporcionada en la convicción de los constituyentes, y que por esa vía de argumentación no le cabe objeción alguna bajo el alegato de que los constituyentes no tenían claro lo que hacían, toda vez que es evidente y manifiesto que tenían muy claro el tipo de norma que aprobaban y sus alcances. (...)

Pretender interpretar o anular o desaplicar la disposición del artículo 102 inciso 5, o bien las disposiciones legales que se derivan de ésta y la desarrollan, específicamente el artículo 88 del Código Electoral, como algunos pretenden, sería una desviación del poder, una prevaricación y un uso desmedido de las potestades que pudiera tener cualquier órgano del Estado al amparo de la Constitución Política³².

³¹ Como aspecto interesante y colateral, véase que –por el contenido de la restricción– las probabilidades de cambio operan a la inversa de los postulados de otras corrientes sociológicas, como los del Programa Fuerte. Para Bloor (1998) cuando un grupo dominante se siente amenazado procederá a reedificar el conocimiento de lo social, en el tanto el grupo en ascenso sostendrá la viabilidad del cambio. Sin embargo, tratándose de la prohibición, el grupo amenazado –si se trata del oficialismo– buscará más bien la variación de la pauta y no su ontologización, pues querrá dar apoyo institucional a su candidato.

³² Oficio n.º PAC-DSIAS-0374-2009, remitido al Tribunal Supremo de Elecciones, titulado “Argumentos en protección de las

Aunado a ello, otro elemento ilustrativo de la identificación y la aceptación del instituto se deduce de la litigiosidad. En el período 2006- 2014 diversos actores (partidos políticos y ciudadanos en general) presentaron 130 denuncias por beligerancia política, aspecto que puede significar una aceptación de la norma por parte del colectivo, así como una confianza en el proceso para el juzgamiento de tales conductas.

Finalmente, sobre los mecanismos de cambio, estos van a operar si existe una modificación en los valores subjetivos y creencias de los actores (Mahoney, 2000); mas como se dijo en el apartado anterior, pareciera que esto no se vislumbra en un futuro cercano.

IV. REFLEXIÓN FINAL

La restricción a la participación política de las altas autoridades del Estado es una institución social que se ha consolidado a través del tiempo. Sin precisarse un motivo específico, en 1927 el legislador decidió limitar la intervención de los jefes de la Administración (principalmente del Poder Ejecutivo) en los procesos electivos, repitiéndose esas cláusulas prohibitivas en las leyes electorales promulgadas con posterioridad (incluso en el código actualmente vigente).

En ese sentido, al estudiarse los cuatro principales enfoques que explican los mecanismos de reproducción y cambio de una institución desde la “dependencia del camino”, y al aplicarlos a la norma de interés, se logra concluir que existen argumentaciones (con evidencias empíricas) para justificar el porqué de mantener alejado al poder público de la campaña política.

En términos utilitaristas, la restricción se reproduce en los textos normativos al presentar mayores bondades para la estructura. El costo de restringir la libertad de participación de algunos ciudadanos redundaría en la observancia de una garantía constitucional colectiva: la pureza del sufragio. Por otra parte, si nos ubicamos en la perspectiva funcionalista, las limitaciones sirven para mantener la equidad en la contienda y dar válvulas de escape (mecanismo de denuncia).

El abordaje desde el poder devela una “comodidad” del parlamento con la norma: el único órgano con facultades suficientes para llevar a cabo un cambio no muestra intenciones de modificación, antes bien, ensancha paulatinamente la lista de funcionarios sujetos a la prohibición de mayor intensidad. Por último, se deduce una conformidad no solo de ese órgano representativo, sino de grupos políticos de oposición y la propia ciudadanía con el contenido de la regla en examen; socialmente, se considera apropiado (legítimo) que la más alta jerarquía del gobierno se mantenga al margen de cualquier asunto de naturaleza político-electoral.

Ciertamente, en otras latitudes no se encuentran restricciones de tan alto impacto, empero, ello no autoriza a un desprecio automático por el instituto; tratándose de una norma ha de verse siempre el contexto, el dato social, cuáles son las condiciones de posibilidad que favorecieron su surgimiento e incentivan su reproducción. Olvidar esos detalles es, parafraseando a Ortega & Gasset (1914), dejar de lado que cada país es él y sus circunstancias.

disposiciones constitucionales y legales que sustentan las restricciones a la participación política de algunos altos cargos del Gobierno de la República”; junio 2009.

LITERATURA CONSULTADA

- Albert, H. (2007). *La Ciencia del Derecho como Ciencia Real* (Pres., trad. y ns.: Minor E. Salas). México: Fontamara.
- Alfaro, S. (2009). Oficio n.º PAC-DSIAS-0374-2009, titulado “*Argumentos en protección de las disposiciones constitucionales y legales que sustentan las restricciones a la participación política de algunos altos cargos del Gobierno de la República*”.
- Arley Vargas, A. (27 de agosto de 2008). “Regla: No hable de Presidenta”. En: *Periódico Al Día*. Recuperado de http://www.aldia.cr/ad_ee/2008/agosto/27/nacionales1677636.html
- Bloor, D. (1998). “Conocimiento e Imaginario social: un estudio de caso”. En: *Conocimiento e imaginario social*. Barcelona: Gedisa.
- Bourdieu, P. (1999). “Scattered Remarks”. En: *European Journal of Social Theory*, 2 (3).
- Bourdieu, P. (1994). *Raisons pratiques: Sur la théorie de l’action*. Paris: Seuil.
- Bourdieu, P. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.
- Bourdieu, P. (1989). *La noblesse d’État: Grandes écoles et esprit de corps*. Paris: Éditions de Minuit.
- Bourdieu, P. (1986). “The forms of Capital”. En: *Handbook of theory and research for the Sociology of Education*. Nueva York: Greenwood Press.
- Cambronero, A. (Enero-junio, 2012). “Marco jurídico que regula la beligerancia política y participación política prohibida del Presidente de la República”. En: *Revista de Derecho Electoral*, (13). Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/13/cambronero_torres.pdf
- Cambronero, A. (2011). *Restricciones a la participación política del Presidente de la República y los Ministros de Estado*. Tesis de licenciatura en Derecho. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica.
- Censo de Población de Costa Rica 1927*. Biblioteca Virtual de Población. Centro Centroamericano de Población. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/1927/index.htm>
- Compilación de Leyes Electorales*. Elaborada por el Centro de Documentación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED). Material inédito.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. Expediente n.º 14268.
- Costa Rica (1949). *Constitución Política* 7 de noviembre.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, Ley n.º 8765. Publicado en La Gaceta, n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica (2002). Ley General de Control Interno, Ley n.º 8292. Publicado en La Gaceta La Gaceta n.º 169 del 4 de setiembre.
- Costa Rica (1993). Ley Orgánica del Poder Judicial. Ley n.º 7333. Publicada en el Alcance n.º 24 a La Gaceta n.º 124 del 1º de julio.

- Costa Rica (1953). Código Electoral, Ley n.º 1536, Código Electoral –derogado–. Publicado en La Gaceta n.º 10 del 14 de enero.
- Jiménez Zeledón, M. (1996). *Sistemas de Partidos Políticos, Sistemas Electorales y Regímenes Políticos de Costa Rica 1821-1995*. Tesis de licenciatura en Ciencias Políticas. San José, C.R.: Universidad de Costa Rica.
- Kolakowski, L. (1999). *La presencia del Mito*. Madrid: Cátedra.
- Lehoucq, F. (1993). “Política, Democracia y Guerra Civil en Costa Rica (1882-1948)”. Trad. Iván Molina. En: *Revista Reflexiones*, 14(1):1-7. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/reflexiones/article/view/10688/10080>
- Mahoney, J. (2000). “Path Dependence in Historical Sociology”. En: *Revista Theory and Society*, 29(4):507-548, disponible en línea a través de la base de datos JSTOR.
- Martín-Baró, I. (1989). *Sistema, grupo y poder: Psicología social desde Centroamérica*. Tomo II. El Salvador: VCA Editorial.
- Obregón, C. (2000). *El proceso electoral y el Poder Ejecutivo en Costa Rica: 1808-1998*. San José, C.R.: Editorial UCR.
- Ortega y Gasset, J. (1914). *Meditaciones del Quijote*. Recuperado de: <http://www.mercaba.org/SANLUIS/Filosofia/autores/Contempor%C3%A1nea/Ortega%20y%20Gasset/Meditaciones%20del%20Quijote.pdf>
- Reporte de Índices de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, año 2009, versión en línea. Recuperado de <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- Salazar, J. (1987). “Luchas sociales e intervencionismo estatal en Costa Rica (1920-1940)”. En: *Revista de Ciencias Sociales* (37-38):61-69.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.º 714-E8-2014 de las 12:28 horas del 25 de febrero de 2014.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Resolución n.º 3665-E8-2008 de las 14:00 horas del 16 de octubre de 2008.
- Vargas, H. (2008). *El sistema electoral en Costa Rica durante el siglo XIX*. San José. C.R.: UCR.
- Weber, M. (1969). *Economía y Sociedad*. Trad. José María Echavarría, Juan Roura Parella, Eduardo García Máynez et. alia). México: Fondo de Cultura Económica.

REVISTA DE DERECHO ELECTORAL DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES DE COSTA RICA: DIEZ AÑOS DE APORTAR A LA REFLEXIÓN SOBRE DEMOCRACIA Y ELECCIONES

ILEANA AGUILAR OLIVARES*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 23 de octubre de 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de diciembre de 2015.

Resumen: La gestión de conocimiento es una tarea inherente en la función pública. La necesidad de propiciar espacios para la divulgación de ese conocimiento ha llevado a varias instituciones a la creación de publicaciones para su difusión. El Tribunal Supremo de Elecciones, consciente de dicha necesidad, crea en el año 2006 la Revista de Derecho Electoral en formato digital y de acceso abierto, con el objetivo de propiciar y difundir el conocimiento que día a día se genera en el área de democracia y elecciones. El artículo realiza un repaso por los principales aportes de la Revista durante sus diez años de existencia.

Palabras clave: Gestión del conocimiento / Investigación / Formación en democracia / Fortalecimiento de la democracia / Publicaciones periódicas / Tribunal Supremo de Elecciones / Costa Rica.

Abstract: After carrying out a brief historical analysis of the Costa Rican political process, this work explains how after the declaration of the Second Republic in 1949, the government adopts a centralized policy by creating several autonomous institutions that take up many of the services formerly delivered by local governments. Nonetheless, in the 70's, with the enactment of the first municipal code, which was derogated in 1998 with the publication of the current code, a process of decentralization begins, by granting municipalities more relevance in front of the population of each county, up to the February 2016 elections in which, for the first time, all popular-election posts will be up for election.

Key words: Municipal elections / Decentralization / Municipal development / Local governments / Municipality / Citizen participation.

* Costarricense, politóloga, correo iaguilar@tse.go.cr. Funcionaria del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, encargada del Área de Cooperación Interinstitucional e Internacional.

I. INTRODUCCIÓN

La Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) fue creada en octubre de 2005, con el objetivo de constituirse en un espacio de reflexión y aporte en el área de estudios electorales. En el acuerdo que le dio origen, emitido el 26 de octubre de ese año, se estableció que sería una publicación electrónica, de edición semestral, cuyo medio de difusión por excelencia sería la página web del TSE.

Han pasado 10 años desde su creación, y al llegar en 2015 a su vigésima edición, se constata que el objetivo inicial ha sido superado con creces, y la Revista se ha constituido en una fuente de insumos sobre el sistema político y electoral, incluyendo, a lo largo de sus 20 números, análisis sobre la democracia y sus instituciones, la participación ciudadana, el derecho registral, estadísticas civiles y electorales, la reforma electoral, los partidos políticos, y la formación en valores democráticos, entre otros tópicos. Al lado de su riqueza temática, la Revista tiene la virtud de incluir el análisis comparado en muchos de sus aportes, lo cual constituye un elemento de fundamental relevancia para valorar el grado de avance y los retos que enfrenta nuestro sistema político y electoral en varias aristas.

Numerosos autores nacionales e internacionales han contribuido a lograr el objetivo de aportar a la reflexión y debate de los estudios electorales. Así, desde funcionarios del órgano electoral costarricense, incluyendo a los propios magistrados, hasta distinguidos académicos y expertos nacionales e internacionales como Dieter Nohlen, Manuel Alcántara, Daniel Zovatto, Rudolf Mellinghoff, Carlos Sojo, Constantino Urcuyo, Vladimir de la Cruz, y Manuel Rojas Bolaños, entre muchos otros, han aportado su conocimiento y buena pluma para favorecer el intercambio serio y científico de temas que atañen al sistema democrático.

La estructura de la Revista refleja también la aspiración de presentar al lector diversas miradas de la temática electoral. Se destaca la sección del autor invitado, el cual es generalmente seleccionado en función de la actualidad y relevancia de la temática que expone. Se complementa con una sección de aportes del TSE, en la que se incluyen artículos preparados por funcionarios de la institución, con el objetivo de que su experiencia acumulada sea sistematizada y transmitida para retroalimentación de usuarios y estudiosos del sistema electoral costarricense. Adicionalmente, se presentan estudios remitidos por colaboradores externos en la sección denominada "Contribuciones externas", cuyo objetivo es favorecer el intercambio comparado. Por último, la Revista destaca, en cada entrega, una sección especial, que es seleccionada en razón de un tema específico sobre el que se presentan diversas perspectivas analíticas. Como complemento a todas estas secciones, se presentan, en la parte final, algunas reseñas de publicaciones o revistas que también abordan la temática electoral.

De seguido se presenta un breve repaso sobre algunos de los principales aportes de la Revista a lo largo de los veinte números que anteceden a este artículo. Se partirá primeramente de sus contenidos, para posteriormente hacer referencia a la importancia de algunos de esos aportes.

II. DE LA I A LA XX EDICIÓN: BREVE REPASO

El primer número que salió a la luz fue publicado en el primer semestre de 2006. Incluyó análisis sobre el sufragio como principio democrático, el proceso electoral, la justicia electoral en Costa Rica, el recurso de amparo electoral y la democracia interna de los partidos políticos. Destaca el artículo “Sufragio y principio democrático: Consideraciones sobre su existencia y vinculación” (Herrera y Villalobos, 2006), el cual hace un recuento histórico sobre la evolución del sufragio en el país desde 1825, destaca su carácter inicial de indirecto y censitario, y revisa los cambios graduales que sufrió hasta llegar a establecerse como directo y universal. Destaca también el texto, como un hito relevante en la historia electoral costarricense, el establecimiento del sufragio femenino en 1949.

En la segunda edición, por su parte, se incluyó el tema, cada día más vigente, de la relación entre el dinero y la política. En el artículo “Dinero y Política en América Latina”, Daniel Zovatto (2006) expone la importancia del financiamiento de los partidos políticos para el funcionamiento de la democracia, así como la necesidad de una adecuada regulación en esa materia, debido a los escándalos de corrupción que muchas veces se asocian al financiamiento político. Reitera el autor la necesidad de un sistema de financiamiento equitativo, transparente y sujeto a control que garantice la competencia política en igualdad de condiciones.

También se abordaron en este segundo número los retos de las elecciones municipales, el preocupante abstencionismo que se presenta en esos procesos electorales, y la organización de los partidos políticos en el ámbito local. Estos artículos fueron complementados con un análisis jurídico sobre la revocatoria de mandato para los funcionarios de elección popular.

En la tercera entrega, correspondiente al primer semestre del año 2007, se analiza la importancia de los organismos electorales, la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (instituto que en el 2015 llegó a su primer quinquenio), la experiencia costarricense del voto de las personas privadas de libertad, y un estudio sobre las matemáticas electorales y la distribución de escaños en las elecciones de diputados y diputadas.

En el artículo “La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política”, Sánchez (2007) destaca la importancia de que los partidos políticos brinden capacitación a sus militantes para la formación de nuevos liderazgos, lo cual ocurre cada vez menos. Expone que ese vacío, detectado por el Tribunal Supremo de Elecciones, llevó a la creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), cuyo objetivo es promover los valores democráticos y la participación cívica de la ciudadanía, así como apoyar a los partidos políticos en sus necesidades de formación. Concluye el autor que la creación del IFED constituye un importante paso que no solo contribuirá a fortalecer a las agrupaciones políticas, sino que también favorecerá el desarrollo de ciudadanos más participativos y comprometidos.

De seguido, la cuarta edición recopila artículos sobre la inscripción automática de electores, la ley de paternidad responsable, el uso de la institución del referéndum, y analiza la primera experiencia de referéndum en nuestro país, realizada en octubre de 2007. Se suman dos aportes internacionales sobre el régimen electoral uruguayo y la justicia electoral chilena.

En el artículo que analiza la ley de paternidad responsable, (Montanaro y Bolaños, 2007), se hace un recuento del cambio sufrido en las legislaciones sobre paternidad a través del tiempo. Se detalla el trámite para que la madre señale al presunto padre, y los pasos que suceden a continuación. Se comentan, asimismo, aspectos relevantes sobre la prueba de ADN y la jurisprudencia dictada en relación con el tema. Además, se ofrecen algunas estadísticas importantes obtenidas a partir de la promulgación de la Ley de Paternidad Responsable el 27 de marzo de 2001.

En 2008, las ediciones quinta y sexta presentan análisis sobre jurisprudencia electoral, resultados electorales ajustados, la calidad de la democracia en América Latina, la autonomía de los órganos electorales, y la reforma electoral mexicana desde 1997 hasta el 2008. Se incluye, además, una sección especial sobre experiencias de referéndum en Latinoamérica.

En el artículo sobre jurisprudencia electoral, incluido en la quinta edición, el mexicano Fernando Ojesto Martínez (2008) define el concepto de jurisprudencia en materia de elecciones, y señala la importancia de la función jurisdiccional en el Estado constitucional democrático de derecho. Examina, además, los dilemas prácticos y éticos derivados de la función de juez electoral, así como su impacto en casos de procesos electorales conflictivos. Por último, el autor destaca la utilidad de la jurisprudencia a nivel internacional, indicando que permite vislumbrar, de forma comparada, pautas novedosas hacia mejores soluciones a los problemas derivados de la función electoral.

“Referéndum en Costa Rica: La primera experiencia”, del magistrado Max Esquivel (2008), hace un repaso sobre algunos mecanismos de democracia directa vigentes en el país: el cabildo, el plebiscito, la revocatoria de mandato y el referéndum. El autor plantea la excepcionalidad del uso del mecanismo del referéndum, destacando la primera experiencia de consulta nacional convocada para el 7 de octubre de 2007, con el objetivo de aprobar o no el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Estados Unidos y Centroamérica. Se detallan las medidas tomadas para la realización del referéndum y para asegurar la transparencia del proceso, y se repasan temas relevantes inherentes a la consulta popular, tales como su financiamiento y el despliegue de información para la ciudadanía.

En el año 2009 se concretaron las ediciones séptima y octava. Destaca, en la producción de este año, el aporte de Carlos Sojo, quien estableció lúcidamente la necesaria relación entre diálogo social y democracia deliberativa. Al lado de este análisis se incluyeron reflexiones sobre la segunda ronda electoral, los principios democráticos en los debates electorales en Costa Rica, el Cuerpo Nacional de Delegados, las reformas electorales en América Latina, el principio de paridad de género, y el financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica.

En la sección especial de la edición número siete, dedicada al tema de género y democracia, el artículo “El camino a la paridad: Evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina” (Bareiro y Torres, 2009) ofrece los resultados de una investigación realizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) sobre participación política y cuotas de participación por género en once países de Latinoamérica. Las autoras explican los efectos de la implementación del mecanismo de cuotas, en tanto acción afirmativa y temporal que busca la inclusión y la participación de las mujeres en la democracia, y realizan un análisis de la participación política de las mujeres en la región.

En cuanto al artículo “Diálogo social y democracia deliberativa” (Sojo, 2009), contenido en la octava edición, el autor reflexiona sobre la necesidad de formas participativas de ampliación democrática, y define los diálogos sociales como espacios de discusión pública para que ciudadanos acreditados expresen sus opiniones. Explica las bases conceptuales del diálogo social y de la democracia deliberativa, y muestra cómo el diálogo interactúa con otras formas de formación en la voluntad política. Analiza el contexto particular de América Latina en cuanto a la política deliberativa, y menciona aspectos relevantes a tomar en cuenta a la hora de poner en práctica diálogos sociales, con el fin de lograr que haya equilibrio y ponderación en esos procesos.

El noveno y el décimo número fueron publicados en 2010; destacan, dentro de sus contenidos, los aportes sobre los desafíos de la justicia electoral en relación con la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna partidaria. Se analizan también los retos que generó la era tecnológica en el derecho registral civil costarricense, los efectos de la promulgación del nuevo Código Electoral de 2009, un análisis de las elecciones de 2010, y varios estudios sobre inclusión y los derechos políticos de las mujeres.

Destacamos en la novena edición el artículo referido a la propaganda electoral en el Código Electoral costarricense (Rivera y Abarca, 2009). Los autores analizan el impacto e importancia de la propaganda electoral y, por ende, la necesidad de regularla adecuadamente. Explican cómo está normada esta materia en el Código Electoral vigente, analizando los seis temas que conforman el capítulo VII de este, los cuales refieren a la libertad para difundir propaganda, las reglas que deben observar las empresas encargadas de difundirla, las actividades en lugares públicos, las encuestas y sondeos de opinión y divulgación, las actividades políticas en lugares cerrados y la publicidad de la gestión gubernamental.

En el artículo “Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos”, publicado en el décimo número, el magistrado Luis Antonio Sobrado analiza el sistema de justicia electoral en América Latina, en el que destaca la tendencia hacia la especialización y autonomía de los organismos electorales. Particularmente expone, en cinco postulados, el proceso seguido por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para concretar el compromiso democrático de justicia electoral: 1.- La supremacía de la Constitución Política como fuente del derecho electoral; 2.- La competencia de la jurisdicción electoral para resolver conflictos intra-partidarios; 3.- Una visión expansiva de la jurisdicción electoral, en el sentido de que esta no sólo tutela el derecho al sufragio, sino también el genérico de participación política; 4.- La promoción de la democracia interna de los partidos políticos como filosofía jurisdiccional y, 5.- La equidad de género como imperativo democrático para la jurisdicción electoral.

En el siguiente año, 2011, se presentaron las ediciones números 11 y 12. En ellas se incluyen análisis sobre la relevancia de la transparencia en la rendición de cuentas de los partidos políticos, el uso de los certificados de cesión en el financiamiento partidario, la invocación de motivos religiosos en la propaganda política, y la delimitación de competencias entre la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones, entre otros. Sobre el último tema destacan los aportes del magistrado presidente del TSE, don Luis Antonio Sobrado, del expresidente de la Corte Suprema de Justicia, don Luis Paulino Mora, y del académico Bernal Arias.

En “La invocación de motivos religiosos en la propaganda política” (Román, 2011), artículo contenido en la onceava edición, se describen los aspectos esenciales de la resolución del TSE n.º 3281-E1-2010, que resuelve el tema de la invocación de motivos religiosos en la propaganda política. El autor revisa los tres recursos de amparo presentados en contra de la homilía dada por el obispo de Cartago en septiembre de 2009, de cara a las elecciones nacionales de 2010. Explica la resolución del TSE en relación con los hechos acaecidos el 6 de septiembre de 2009, señalando que el órgano electoral entiende la excitativa del obispo como una coacción psicológica que por su componente religioso atenta contra la libertad del sufragio y, por eso mismo, también contra el derecho a ser electos de los candidatos, debido al llamado a no apoyarlos, y contra el sistema de equilibrio de valores democráticos.

En otro orden, como resultado de la mesa redonda sobre los límites de competencias entre el TSE y la Sala Constitucional, celebrada en abril de 2011, Luis Paulino Mora, Luis Antonio Sobrado y Bernal Arias presentan sus ponencias sobre el tema en cuestión, aportando elementos para una discusión informada sobre el rol de ambas instituciones. En ese sentido, Arias (2012) analiza las competencias del TSE, las de la Sala Constitucional en materia electoral y, por último, expone su criterio respecto al riesgo que representa la anulación de resoluciones del TSE por parte de la jurisdicción constitucional. Argumenta que así como la Sala no puede admitir ni resolver amparos contra las resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del Poder Judicial, entiéndase otros tribunales distintos a la Sala IV, tampoco está autorizada para anular resoluciones y actuaciones jurisdiccionales del poder electoral, pues justamente las resoluciones del TSE se apoyan en el principio de la división de poderes, conforme al cual, cada órgano del poder público es independiente de los otros; es decir, uno no debe involucrarse en las decisiones inherentes a la integración de los demás.

Los números 13 y 14 se publicaron en 2012. El primero contiene una sección especial sobre la perspectiva de género en la justicia electoral iberoamericana, con aportes desde Costa Rica, México, Bolivia, Ecuador y Chile. El segundo presenta en su sección especial diversos estudios referidos a la nueva labor de formación en democracia que están asumiendo los organismos electorales en la región latinoamericana desde hace aproximadamente una década, e incluye artículos sobre los institutos y escuelas que se han establecido en Costa Rica, Bolivia, Guatemala y México, así como un análisis comparado a nivel regional.

En la sección especial sobre la perspectiva de género y justicia electoral de la 13 edición, la experta mexicana Claudia Pastor (2012) hace referencia a la necesidad de lograr que a través de la justicia electoral y la legislación nacional, se garantice el acceso de las mujeres indígenas al ejercicio de los derechos político-electorales en condiciones de igualdad. En su artículo “Justicia electoral y enfoque de género en los sistemas normativos indígenas”, argumenta que los derechos de la mujer y el respeto a su participación política dentro de las comunidades indígenas debe ser visto como algo que merece una especial atención por parte de todas las autoridades, y que corresponde a la legislación y a los encargados de aplicarla promover su protección. Desde su perspectiva, las vivencias de distintos momentos históricos enseñan que la exclusión de grupos específicos de población, el menosprecio del trabajo y la opinión de las mujeres, y no tomar en cuenta los puntos de vista de todos sus miembros, empobrecen el sentido mismo de comunidad, y lesionan los derechos humanos de un importante sector de la población.

Por su parte, en la sección especial “Formación y capacitación en democracia en América Latina” contenida en la edición n.º 14, Aguilar y Picado (2012) analizan de manera comparada la tendencia latinoamericana a crear institutos, centros o escuelas de formación democrática dentro de la estructura de los organismos electorales. Se describen esos institutos, sus objetivos, funciones y públicos meta, identificando los rasgos comunes. Asimismo, se detallan las principales líneas de trabajo en capacitación y en gestión del conocimiento, se comparan sus estructuras administrativas y las previsiones de financiamiento para el cumplimiento de sus objetivos. Como punto de encuentro, el artículo destaca que la mayoría de estas instancias de formación definen sus funciones en términos amplios, para abarcar así, de manera diversa, el fortalecimiento del sistema democrático.

Llegamos al 2013, año en que fueron publicadas las ediciones 15 y 16. Destaca en la edición 15, por su relevancia histórica, el estudio conmemorativo del 125 aniversario del Registro Civil costarricense y, en la edición 16, el artículo de la magistrada Eugenia Zamora sobre el décimo aniversario de la tarjeta de identidad de menores, conocida como TIM. Ambos textos repasan hechos de especial importancia en relación con los derechos de identificación de la ciudadanía. A estos aportes se suman análisis sobre el voto preferente y sus efectos en los sistemas democráticos, el escrutinio y recuento de votos en el ordenamiento jurídico costarricense, la reforma política, y las funciones de los partidos políticos en las democracias.

La sección especial de la revista 15 versa sobre el voto preferente. En ella se incluyen artículos que revisan las experiencias de Panamá (Valdés, 2013), República Dominicana (Mendoza, 2013) y Perú (Tuesta, 2013), así como un análisis comparado (Zovatto y Aguilar, 2013). En el último aporte referido, se expone el debate existente sobre la conveniencia (o no) del uso del voto preferencial. Los autores señalan que mientras algunos expertos y teóricos políticos se inclinan por permitir al elector la libre escogencia entre los candidatos presentados en nómina por parte de un partido político, otros señalan que dicha opción presenta más desventajas que ventajas. En ese sentido, quienes se manifiestan a favor del voto preferencial argumentan que posibilita al elector escoger a quien realmente considera su mejor candidato, mientras que sus detractores sostienen que debilita la unidad del sistema político, encarece el proceso electoral y genera inequidad en la competencia interna de los partidos, no mejora la representación, añade complejidad al acto de elección y afecta la aplicación de las cuotas de género. Los autores se suman a la opinión de quienes postulan que el voto preferencial produce más efectos negativos que positivos.

En la sección especial del número 16 sobre franjas electorales, García (2013) expone la experiencia chilena sobre el establecimiento y regulación de las franjas electorales, para lo cual analiza la constitucionalidad de la franja, hace un recuento histórico de la regulación de la propaganda electoral en medios de comunicación chilenos, los principios involucrados (igual tratamiento, pluralismo político y libertad de expresión), las disposiciones regulatorias, el papel del Consejo Nacional de Televisión, la jurisprudencia sobre el tema que ha sido emitida por el Tribunal Calificador de Elecciones y los retos que el sistema de franjas electorales enfrenta a futuro en ese país.

Por su parte, Eugenia Zamora (2013), magistrada del TSE, reflexiona sobre el tema del derecho a la identidad. En el artículo “Una década de la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM)”, la autora

realiza una serie de planteamientos alrededor del derecho al nombre y al concepto de identidad. Se centra en el documento denominado Tarjeta de Identidad para Costarricenses de Doce a Dieciocho Años, conocida popularmente como TIM, que fue establecido en Costa Rica a partir de la aprobación de la Ley N.º 7688 del 8 de septiembre de 1997. Por intermedio de esta tarjeta se establece la debida identificación de las personas menores de edad, otorgándoles una mayor certeza jurídica a los actos en que deban comparecer. La autora repasa lo actuado por el Tribunal en relación con ese proceso de identificación.

Los números 17 y 18, publicados en 2014, recogen una variedad de artículos que tratan sobre temas de actualidad de cara a los procesos electorales. Se aborda el control del financiamiento político en Costa Rica, el voto costarricense en el extranjero, y las franjas electorales, entre otros. Se suman contribuciones internacionales sobre la reforma electoral en México, las elecciones legislativas y municipales en El Salvador 2012, y la participación electoral en América Latina. Cabe destacar la inclusión, en la edición 18, de una sección especial sobre las elecciones celebradas en 2014 en la región centroamericana.

Acercas del voto costarricense en el extranjero, Alvarado (2014) ofrece en la Revista 17, una visión comparada sobre el ejercicio del voto en varios países de Latinoamérica. La autora refiere al proceso de organización e implementación del voto para los ciudadanos costarricenses residentes fuera del país, el cual se ejerció por vez primera en las elecciones presidenciales y legislativas de febrero de 2014. Destaca los dos momentos más significativos del proceso, a saber, el empadronamiento y el acto de votación en sí, así como los retos que implican los temas de comunicación, publicidad e información, tanto para los electores en el exterior, como para los consulados que apoyarán el proceso electoral y para el TSE.

En cuanto al número 18 y la sección especial sobre elecciones en Costa Rica, Briones (2014) presenta un artículo sobre el comportamiento laboral en tiempo de elecciones. El autor hace un análisis sobre las competencias de la Inspección de Trabajo y del Tribunal Supremo de Elecciones como entes encargados de velar por el cumplimiento de la normativa laboral, en relación con el derecho al sufragio. Se resalta la reforma del Código Electoral del año 2009, la cual trajo consecuencias jurídicas, dentro del ámbito de las infracciones laborales, distintas a las previstas por la legislación social del año 1943. Señala el autor que la legislación prohíba la participación activa ciudadana durante el proceso electoral como un deber cívico constitucional. De allí que no puedan existir impedimentos dentro de las relaciones laborales (privadas-públicas) para ejercer el derecho al voto.

Finalmente, en el 2015 salen a la luz las ediciones números 19 y 20 de la Revista. Respecto a la edición 19, destacan dos valiosos aportes. El primero es el análisis de los avances y desafíos de la democracia en Costa Rica, presentado por Miguel Gutiérrez Saxe (2015). Sin lugar a dudas, este estudio, basado en la continuada reflexión y análisis de datos que a lo largo de los años ha realizado el Programa Estado de la Nación, es de referencia obligatoria para analistas y estudiosos del sistema democrático costarricense. Al lado de este análisis, por su singularidad temática, destaca el artículo de Francisco Monge, funcionario del TSE, referido a la experiencia de las elecciones infantiles en Costa Rica que se dio en forma paralela a las elecciones nacionales de 2014. Sin lugar a dudas es una contribución que permite reconocer la relevancia de construir ciudadanía desde los años de la niñez, pues son los niños y las niñas el semillero del comportamiento democrático de los futuros ciudadanos.

Llegamos, finalmente, a la edición número 20, con la que se cumplen diez años continuados de enriquecimiento y aportes en materia electoral. Con motivo del décimo aniversario, esta entrega recoge artículos de destacados académicos nacionales e internacionales que dan realce al número. De sus aportes externos destacan el artículo del profesor alemán y especialista en sistemas electorales Dieter Nohlen, que repasa el tema de los sistemas electorales y el debate contemporáneo sobre la justicia electoral. Por su parte, Daniel Zovatto analiza el uso de las instituciones de la democracia directa en América Latina, y los resultados obtenidos de su aplicación. Se suman a los dos análisis citados, el de Ismael Crespo y Cristina Moreno sobre los efectos de la comunicación política en el comportamiento electoral; el de Fernando Tuesta sobre la reforma electoral peruana de los últimos años, y el aporte de Delia Ferreira referido al financiamiento de los partidos políticos desde una perspectiva de género.

En relación con los aportes nacionales, Rotsay Rosales escribe sobre los problemas de la representación política en Costa Rica; artículo que halla un adecuado complemento en el de Steffan Gómez, quien ofrece una aproximación a los partidos políticos costarricenses destacando las limitaciones que tienen para cumplir sus funciones básicas, entre ellas la de representación.

Para ampliar los aportes en la temática electoral, se incluyen los artículos de José Thompson y de Abril Gordienko. El primero analiza las obligaciones internacionales en materia electoral a partir del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. El segundo presenta la propuesta de reforma política de Poder Ciudadano, la cual insiste en la necesidad de modificar el sistema de elección de nuestros diputados y diputadas. Se encuentran también, en esta edición, análisis referidos al comportamiento y la participación electoral de los costarricenses, destacando el de Sergio Araya sobre las próximas elecciones municipales de 2016, y el de Ilka Tremiño y Adrián Pignataro referido al comportamiento electoral de la juventud en Costa Rica. Por último, Constantino Urcuyo hace una reflexión sobre el primer año de gobierno de la Administración de Luis Guillermo Solís, destacando los factores que han marcado el camino transitado durante ese periodo.

III. A MANERA DE CIERRE

Hecho este breve repaso, de ninguna forma de carácter exhaustivo, quisiera devolverme a los objetivos iniciales de creación de la Revista en mención:

- Ser un espacio de reflexión en el área de estudios electorales.
- Ofrecer un espacio para la publicación y divulgación de artículos académicos, doctrinarios y de opinión en el área de su especialización.
- Apoyar las tareas de investigación, capacitación y difusión de la producción bibliográfica del Tribunal Supremo de Elecciones.
- Promover, estimular y facilitar el intercambio activo y permanente de información entre las entidades especializadas en estudios electorales y afines.
- Ser un espacio de estímulo para la investigación, tanto a nivel interno del Tribunal, como nacional e internacional.
- Contribuir a la educación cívica electoral no formal, de toda la ciudadanía.

Sin perjuicio de la revisión que hagan los lectores de cada número de la Revista, el repaso realizado en este artículo permite afirmar que la cantidad y la calidad de los temas abordados a lo largo de los veinte números publicados dan fe de que esos seis objetivos se han cumplido a cabalidad. La investigación, el intercambio, y la capacitación se fortalecen con publicaciones periódicas que cumplen con la rigurosidad y la calidad que ha caracterizado a la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. Sin duda alguna, diversidad de usuarios, desde diferentes trincheras, requerimos actualizarnos sobre los temas siempre vigentes de las elecciones y la democracia.

LITERATURA CONSULTADA

- Aguilar Olivares, I. y Picado León, H. (julio-diciembre, 2012). La formación en democracia: nuevas tendencias en los organismos electorales latinoamericanos. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (14):116-141. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Alvarado Quesada, P. (enero-junio, 2014). Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (17):85-112. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Arias Ramírez, B. (julio-diciembre 2011). Límites de competencia entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (12):267-78. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Bareiro, L. y Torres García, I. (enero-junio, 2009). El camino hacia la paridad: Evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres en América Latina. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (7):1-23. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Briones, E. (julio-diciembre, 2014). El comportamiento laboral en tiempo de elecciones. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (18):433-470. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Esquivel Faerron, M.A. (julio-diciembre, 2008). Referéndum en Costa Rica: La primera experiencia. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (6):1-46. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- García Rodríguez, J. (julio-diciembre, 2013). Las franjas electorales en la experiencia chilena En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, (16):279-293. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Herrera Loaiza, E. y Villalobos Quirós, E. (enero-junio, 2006). Sufragio y principio democrático: consideraciones sobre su existencia y vinculación. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (1):1-23. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Monge Chinchilla, J. (enero-junio, 2015). Las elecciones infantiles en el contexto de las elecciones nacionales en Costa Rica: Un ejercicio de construcción de ciudadanía. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (19):161-188. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Montanaro Lacayo, I. y Bolaños Bolaños, L.A. (julio-diciembre, 2007). Ley de paternidad

- responsable y Registro Civil. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (4):1-25. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Ojesto Martínez Porcayo, J. (enero-junio, 2008). Jurisprudencia Electoral, aporte para el fortalecimiento de la democracia. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (5):1-19. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Pastor Badilla, C. (enero-junio, 2012). Justicia electoral y enfoque de género en los sistemas normativos indígenas. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (13):336-348. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Rivera Sánchez, J. y Abarca Guzmán, G. (enero-junio, 2010). La propaganda electoral en el Código Electoral. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (9):1947. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Román Jacobo, G. (enero-junio, 2011). Invocación de motivos religiosos en propaganda política. Análisis de la resolución n.º 3281-E1-2010 del 3 de mayo de 2010. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (11):1-11. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Sánchez Campos, F. (enero-junio, 2007). La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (3):1-14. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Sobrado González, L. (julio-diciembre, 2010). Nuevos desafíos de la justicia electoral: la expansión de los derechos políticos y la promoción de la democracia interna de los partidos políticos. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (10):1-15. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Sojo, C. (2009). Diálogo social y democracia deliberativa. *Revista Digital de Derecho Electoral*, (8):1-25 julio-diciembre. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Zamora Chavarría, E. (julio-diciembre, 2013). Una década de la Tarjeta de Identidad de Menores (TIM). En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, (16):88-117. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Zovatto, D. (julio-diciembre 2006). Dinero y política en América Latina. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, (2):1-37. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Zovatto, D. y Aguilar, I. (enero-junio, 2013). Algunas consideraciones sobre el uso del voto preferencial y sus efectos en los sistemas democráticos. En: *Revista Digital de Derecho Electoral*, (15):210-225. Recuperado de: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>



CONTRIBUCIONES
EXTERNAS

AVANCES DOCTRINARIOS PARA LA TEORÍA DEMOCRÁTICA Y LOS DERECHOS HUMANOS RELACIONADOS CON LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA: INTEGRIDAD, EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL Y EL NUEVO PAPEL DE LOS JUECES ELECTORALES

RICARDO VALVERDE GÓMEZ*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 5 de julio 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 2 de octubre 2015.

Resumen: Si se reconoce que la participación política es una de las mejores maneras de aproximar a los derechos humanos, forzosamente hay temas como la cultura democrática, la democratización, la participación electoral tanto de partidos políticos y ciudadanos como de otros actores sociales que juegan roles fundamentales en las elecciones, que deben ser tomados en cuenta. Para que las condiciones y eventuales regulaciones (o ninguna, si es que ello se enmarca en los textos constitucionales) estén muy claras para todos, sobre todo en el caso de los actores principales del proceso electoral -como son los organismos electorales, partidos y candidatos- es necesario que su participación se dé en respeto de una base fundamental que es la equidad. Por eso, una de las más fecundas evoluciones doctrinarias actuales parte de la idea de que los procesos electorales deben estar caracterizados por su integridad, o sea, que todas las etapas de dicho proceso deben ser cumplidas a cabalidad para poder calificar una elección en su conjunto, en su globalidad de partes, como una buena elección. Si la teoría y la institucionalidad electoral avanzan de manera progresiva, progresista y virtuosa, se espera que las personas encargadas de dirigir organismos electorales, en particular el caso de los jefes que asumen el delicado papel de administrar justicia electoral, estén profesional y técnicamente, pero sobre todo filosóficamente a la altura del papel histórico y político que deben jugar.

Palabras clave: Justicia electoral / Juez electoral / Garantías electorales / Conservación del acto electoral / Equidad / Derechos políticos / Participación política / Valores democráticos / Ética / Ética electoral / Ética pública / Derechos humanos.

Abstract: If political participation is recognized as one of the best ways to address human rights; then, by the same token, there are topics such as democratic culture, democratization, electoral participation of political parties and citizens, as well as of other social actors which play fundamental roles in elections, that need to be taken into account. In order for the conditions and eventual regulations (or the lack of it if it is so established in the constitutional texts) to be clear for all, especially regarding the main actors of the electoral process such as electoral bodies, parties and candidates, it is necessary that their participation respect the fundamental aspect of equality. Thus, one of the most fecund current doctrinary evolutions arises from the idea

* Costarricense, abogado, notario, correo rvalverde62@gmail.com. Especialista en Derecho Internacional (Universidad de Costa Rica) y en Derechos Humanos y Democratización (Universidad de Chile), consultor internacional en materia electoral para IIDH/ CAPEL, Naciones Unidas, Centro Carter, Instituto Nacional Demócrata.

that electoral processes are characterized by their integrity, which means that all stages of this process must be carried out as planned in order to qualify as a good election. If theory and electoral institutionality advance progressively and virtuously; then, the people in charge of heading electoral bodies, particularly those with the difficult task of administering justice, are expected to be professionally and technically, but most importantly philosophically up to the historical and political role they have to play.

Key words: Electoral justice/ Electoral Judge / Electoral Guarantees / Preservation of the electoral act / Equity / Political rights / Political participation / Democratic values / Ethics / Public ethics / Human rights.

I. IDEAS PRELIMINARES

Para un mundo en constante y vertiginosa evolución en prácticamente todas las áreas del conocimiento, para una Latinoamérica que hace varias décadas recuperó o ha venido fortaleciendo la democracia como forma de vida y para un país como es Costa Rica, con casi ochenta años de construcción de un Estado social de derecho muy enraizado en la vigencia de (todos) los derechos humanos y en el levantamiento de una sólida arquitectura institucional, no puede haber mejor homenaje que una aproximación a algunos de los más relevantes desarrollos doctrinarios actuales en materia electoral y su ligamen con la plenitud de los derechos fundamentales asociados con la participación política. Fortalecimiento democrático y derechos humanos, en suma.

Sin embargo, para que esto pueda darse es necesario que la sociedad en la que aplica y la ciudadanía que la compone tengan el disfrute o propendan a una cierta cotidianidad de la vida en democracia (O'Donnell, 2003) y no sufran los embates de exclusiones severas que minan su realización en el plano social¹, lo que harían nugatorios los derechos e insubsistentes los postulados jurídicos, por más completos y sobresalientes que sean en su expresión formal y doctrinal.

Por supuesto que hay una amplia conceptualización de los derechos políticos como derechos humanos (Picado, 2007), sea cual sea la tipología que se quiera adoptar para poder estudiar estos derechos fundamentales con mayor especificidad y rigor analítico, pero ya no es posible desconocer que nada de eso tiene sentido si no se parte de la idea de que los derechos humanos tienen una naturaleza correlativa e interdependiente a efecto de lograr el pleno goce de la dignidad humana en todas sus dimensiones (Valverde, 1992).

Por eso, si reconocemos que la participación política (Molina y Pérez, 2000 y Romero, 2010) es acaso una de las mejores maneras de aproximar a los derechos humanos, forzosamente hay temas como la cultura democrática (Nunes, 2004 y Nohlen, 2004), la democratización (Jackisch, 2000), la participación electoral tanto de partidos políticos y ciudadanos como de otros actores sociales que juegan roles fundamentales en las elecciones hoy en día (sociedad civil organizada, medios de comunicación y otros sectores de la sociedad) que deben ser tomados en cuenta.

Razón de más para que las condiciones y eventuales regulaciones (o ninguna, si es que ello se enmarca para algunos de esos actores en las fronteras jurídicas y de actuación en democracia que dibujan los textos constitucionales) estén muy claras para todos, sobre todo los actores principales del proceso electoral -como son los organismos electorales, partidos y candidatos- por lo que su participación debe darse en respeto de una base fundamental que es la equidad. Sin respeto de la equidad en la contienda difícilmente se podría decir que una elección es aceptable o legítima; difícilmente podría ser una buena expresión de ejercicio de los derechos humanos.

Dichosamente, la evolución de los procesos electorales presenta con el transcurso de los años muchas manifestaciones en cuanto a la técnica, los procedimientos, la aplicación de la

¹ Sobre dos elementos interesantes y específicos: los alcances y dimensiones de la pobreza y su relación con los derechos humanos, en particular que ella es causa y efecto de la violación de dichos derechos. IIDH (2007). Más información relevante en IIDH (2012, pp. 157, 163, 199, 204, 212, 221, 387,415,424)

tecnología a diversas etapas, la comunicación política especializada, la medición con estudios de opinión pública, formatos para mejorar el debate político, entre otras. Esta evolución la encontramos también en la doctrina que ha permitido en la actualidad -tanto en la realidad latinoamericana como mundial- contar con más y mejores desarrollos en materia de registro civil y electoral, transmisión de resultados, democratización de partidos, financiamiento y control de partidos, candidaturas y campañas, observación nacional e internacional de elecciones, por ejemplo.

Una de las más interesantes y fecundas es la evolución doctrinaria que parte de la idea de que los procesos electorales deben estar caracterizados por su *integridad*, o sea, que todas las etapas de dicho proceso deben ser cumplidas a cabalidad y con calidad para poder calificar una elección en su conjunto, en su globalidad, en la suma integral de sus partes, como *buena*. Si esto, que hasta aquí podría ser resultado de una serie concatenada de factores o detalles técnicos o jurídicos², *se lee con ojos de derechos humanos*, resulta muy poderoso en la medida que para eso también se requiere el conjunto o integralidad de realización de dichos derechos y procedimientos para poder afirmar que estamos en presencia de una realización plena de la dignidad humana. Igual que alguien no puede ser *medio* torturado o *medio* muerto o *medio* limitado en su libertad de expresión, tampoco debería ser tolerable la aceptación de elecciones *medio buenas o buenas en algunos aspectos y otros no*.

En función de ello, si la teoría y la institucionalidad electoral avanzan de manera progresiva, progresista y virtuosa, se espera que las personas encargadas de dirigir organismos electorales, en particular el caso de los jefes que asumen el delicado papel de administrar justicia electoral, estén profesional y técnicamente, pero sobre todo filosóficamente a la altura del papel histórico que deben jugar. La formación doctrinaria y procedimental es muy importante, pero igual que un juez laboral debe tener una sensibilidad especial y específica que no es la del procesalista o del civilista, el juez electoral debe ser capaz de entender su papel político, desde luego sin descuidar la rigurosa aplicación de procedimientos y derecho de fondo propios de su especialidad. Pero si no entiende que más que un juez en sentido formal y estricto, o incluso hasta algo parecido a un árbitro, es más bien *un actor político clave del proceso que además de proactivo y protagonista en la comunicación política, debe ser un garante de imparcialidad*, difícilmente estará a la altura de los grandes retos que imponen la equidad en la contienda y de manera más amplia, la integralidad de las elecciones.

Por eso, para quien escribe y reconoce grandes avances en lo señalado líneas arriba para Costa Rica, existe una preocupación sensible sobre la recurrencia de una inequidad y un contrasentido de la integridad que se ha venido presentando en varios procesos electorales en el país. Esto que supone un serio desafío para dicha integridad electoral y pone a prueba cuánto ha avanzado o no la figura del juez electoral en ese atributo especial y específico de cumplir un *sui generis* papel político es absolutamente necesario para que malas prácticas como la coacción al votante no se conviertan en usuales o comunes en el marco de las elecciones costarricenses; esto no sólo constituye violaciones a aspectos técnico-jurídicos relacionados con la participación política sino también vulneraciones a los derechos políticos, lo que equivale decir a derechos humanos.

² Incluso dentro de la más estricta *pureza* o *especialidad* del Derecho Electoral.

Desde el punto de vista metodológico, este artículo pretende ampliar todo lo posible el espectro de análisis y de conceptos o figuras claves relacionadas con la materia más que profundizar sobre los temas planteados, lo que con las referencias bibliográficas y otras fuentes indicadas permitiría no uno sino varios ejercicios académicos complementarios. Lo anterior tiene relación, en parte, con la necesidad de responder a una extensión limitada del artículo.

II. DESARROLLOS DOCTRINARIOS RECIENTES: INTEGRIDAD ELECTORAL³

La noción de integridad electoral tiene interés tanto por la riqueza de su aproximación conceptual como por la relativa novedad dentro de las corrientes doctrinarias de la materia, la relevancia que en la práctica esto tiene en la consolidación y ejercicio de una vida democrática sostenida con sentido de progreso, la posibilidad de complemento con otras tendencias igualmente progresistas como la consideración de los derechos políticos como derechos humanos, la potencialidad de mejoramiento cualitativo de los procesos electorales para que estos pasen de ser mera formalidad, teoría y técnica a ser expresiones de realización de derechos fundamentales y como si fuera otra la cara de una moneda, la identificación de los antivalores y las consecuencias negativas asociadas con no cumplir con sus supuestos y postulados. Es por tanto, un tema relevante, interesante y de innumerables connotaciones y consecuencias prácticas.

Garrido (s.f.) destaca dos aspectos que son fundamentales para las presentes reflexiones:

- La definición de integridad electoral, atribuida a Pippa Norris como el conjunto de "... principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el período electoral, la campaña, el día de la votación y su epílogo" (p. 10).
- Su alter ego o némesis sería entonces la noción de mala práctica electoral, genéricamente definida como cualquier violación a la integridad electoral, aunque para efectos analíticos más precisos es necesario considerar al menos cuatro perspectivas:
 - Estrictamente legalista: violaciones de la norma electoral.
 - Sociológica: percepciones sociales de lo que pueden ser violaciones de normas, lo que se puede medir por ejemplo mediante encuestas u otras valoraciones empíricas sobre dichas actuaciones.
 - Interpretación asociada con la sistematización de "mejores prácticas": sería una perspectiva más institucionalizada y sistematizada, mediante el trabajo de observadores o fiscalizadores especializados y desplegados sobre el terreno para valorar la calidad de los procesos electorales.

³ Desde una perspectiva institucional internacional es importante reconocer que la intención de analizar los alcances y fomentar esta idea de integridad en las elecciones tiene su origen en 2011, bajo la iniciativa del exsecretario general de la ONU Kofi Annan y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) de convocar primero a varias distinguidas personalidades, exjefes de Estado y premios Nobel y luego a diversas instituciones especializadas en la materia electoral, para ese efecto. Aunque relativamente reciente, el efecto positivo de todo esto ha sido la reunión de diversos atributos de las elecciones realizadas con integridad, a saber: que estén basadas en principios democráticos de sufragio universal, e igualdad política, que sean preparadas y gestionadas profesionalmente, que sean imparciales y transparentes en las diversas etapas del ciclo electoral, produciendo con ello percepciones que ayuden a la gobernabilidad, el incremento de la seguridad así como el desarrollo humano. Así, la propensión a tener elecciones íntegras pueden ser factores claves de apoyo tanto para países con situaciones políticas estables como para nuevas democracias, países que emergen de conflictos de diversa naturaleza o aquellos en los que la libertad y la participación multisectorial es limitada. Alanís (2014, p.1)

- Enfoque normativo más amplio: considera esas malas prácticas como actuaciones desviadas de los modelos normativos de la democracia (pp. 10-11). La integridad es, pues, una noción clave para que las elecciones puedan ser calificadas como *creíbles, libres, limpias y competidas*. Por eso deben ser algo más que la ausencia de groseras manipulaciones y fraudes. O sea, que las elecciones deben ser valoradas por la constatación de todos sus elementos virtuosos y no como una mera formalidad o un ejercicio que, deficiente en algunas de sus partes y más o menos efectivo en el desarrollo de otras, genere en la ciudadanía sinsabores o inquietudes sobre todo o partes de la calidad del proceso. Eso, sin duda y de partida, conspira contra la gobernabilidad (Alcántara, 2000 y Nacif, 2000) democrática de los países en que tienen lugar elecciones de ese tipo. De aquí que factores como el diseño de un buen marco jurídico (con legislación y con normativa secundaria que sea clara y que brinde confianza a todos los actores), acompañado de una institucionalidad fuerte y respetada, así como la sensibilidad para que el proceso sea cada vez más técnico, inclusivo, profesional, honesto y participativo de diversos sectores, resulta fundamental. En términos prácticos, la integridad debe considerar diversas dimensiones, entre las que se encuentran:
- El desarrollo progresivo: si en general es de común recibo considerar que el Derecho, aunque se trata de un concepto polisémico⁴, es ante todo un producto cultural⁵, desde luego que con lo electoral estamos en presencia de una materia cambiante, dinámica y marcada por una tendencia normalmente orientada hacia el progreso. De ahí que ni los temas que son objeto de estudio hoy son los mismos que hace 20 años, ni lo es tampoco el abordaje o el desarrollo institucional de su tratamiento. Así por ejemplo, en la América Latina de los años 80 del siglo pasado al inicio del presente milenio, materias como registro civil/registro electoral, documento de identidad, rapidez y seguridad en la transmisión de los resultados han ido cediendo preponderancia ante otros como la aplicación de la tecnología a las diversas etapas del proceso, los problemas de la reelección, la participación de otros actores como los medios de comunicación y la sociedad civil organizada, dinero y política –en particular el financiamiento electoral, de partidos o de campañas y su fiscalización– o la superación de la exclusión para diversos sectores de la sociedad. Hasta el inicio del presente milenio resultaba relevante la existencia y funcionalidad de las instituciones electorales, por ende también su legitimidad; mientras que en los años transcurridos desde entonces hasta hoy lo principal es la calidad de dicha legitimidad (Boneo, Carrillo, y Valverde, 2007).
- Mayor complejidad de las elecciones: algo más que votar. El conjunto de la temática electoral implica en la actualidad una mayor amplitud y complejidad, con desarrollos normativos sofisticados, técnicas más depuradas y asociadas cada vez más con la tecnología, una institucionalidad robusta, mayor exposición a la opinión pública y por ende demanda ciudadana, abordajes doctrinarios interesantes y valores que le otorgan ya no sólo el carácter de especialidad, sino también una cada vez más creciente autonomía de la raíz del derecho público, demandas mayores de eficiencia y transparencia, desarrollos jurisprudenciales más exigentes y progresistas; y desde luego, como veremos más adelante, una particularidad y

⁴ Como ciencia social, como recurso normativo, como método de razonamiento, como norma, hecho y valor, etc.

⁵Producto esencialmente humano, creado por y para regular o resolver situaciones o conflictos de interés entre gente, con referentes de naturaleza histórica (tiempo y espacio) y sociológica (aplicable a conglomerados de personas en el ámbito tanto interno de los países como internacionales).

exigencias sociales para que el perfil de los magistrados o jueces electorales evolucione en cuanto a su papel político y de incidencia en la agenda pública cuando hay elecciones o momentos claves asociados con dicha materia, como puede ser, por ejemplo, un proceso de reforma electoral, consulta popular o revocatoria de mandato ahí donde esa figura existe.

- Relación directa con la noción de calidad de la democracia (Vargas, 2000)⁶: fundamentalmente cómo se vive la democracia en una determinada sociedad, sin perder de vista la riqueza de lo conceptual y metodológico que estaría asociado con qué es o cómo se define esta figura.
- Comprensión y asimilación de la idea de que los derechos políticos son derechos humanos: lo que tiene una extraordinaria importancia práctica para: a) la teoría democrática y la generación de doctrina especializada; b) la construcción y fortalecimiento de un régimen y una institucionalidad electoral cualitativamente virtuosa y orientada hacia la realización de la dignidad humana (al menos en una doble dimensión propiamente electoral y en general, de derecho constitucional, además de complementarse con otros desarrollos institucionales como son específicamente los tribunales constitucionales y los ombudsmen o defensorías del pueblo) y c) el abordaje de los temas electorales en los sistemas internacionales de protección y promoción de derechos humanos (como la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Tribunal Europeo de esta materia). Así las cosas, existe entonces un conjunto de elementos que antes, en el mejor de los casos, eran tomados en cuenta como parte adjetiva y no sustancial del contexto en el que se desarrollaba una elección y que ahora son temas de interés estratégico como por ejemplo, las condiciones de todos los actores para el ejercicio pleno de su derecho a la participación política, plenitud de libertad de asociación, reunión y expresión, derecho de petición sobre asuntos de interés público, principio de legalidad, equidad en la contienda, derecho a elegir y ser electo, inclusión y no discriminación, sensibilidad a los temas de género y en particular condiciones adecuadas para la participación de las mujeres, jóvenes, grupos étnicos, superación de la falsa dicotomía entre democracia representativa y democracia participativa y en general conciencia de que los derechos humanos son correlativos e interdependientes, por lo que la democracia requiere de ambas dimensiones para su plena vigencia⁷.

En suma, este concepto de integridad electoral tiene *relevancia* por muchas razones, pero de manera muy concreta, al menos la tiene para una evolución progresiva de la materia electoral⁸

⁶ Para una sobresaliente reflexión sobre los alcances doctrinarios de la calidad de la democracia y su relación con la democracia y el desarrollo humano, que no pueden ser tratados con amplitud por razones de espacio, O'Donnell et al. (2003: pp. 101, 117-121, 123-125, 143-147, 149 y ss., 193-199, 301 y ss.). La mejor y más completa experiencia de investigación aplicada sobre esta materia: Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Vols. 1 y 2*, (2001). En un sentido complementario y más específico sobre la calidad de los políticos y de la política: Alcántara, Manuel. En Reynoso y Sánchez de la Barquera Coords (2009, pp. 247 y ss.)

⁷ Como lo consigna de manera inequívoca la Carta Democrática Interamericana de la OEA.

⁸ Noción en mucho más amplia que derecho electoral en sentido estricto y técnico, esto implica el abordaje de lo electoral desde otros ámbitos del conocimiento como es el caso de la estadística, la ciencia política, la historia, la sociología, la administración pública, ente otros.

especializada (y de su desarrollo jurídico específico, el derecho electoral en sentido estricto) (Nohlen, y Sabsay, 2007) en los siguientes ámbitos:

- Para reenfocar el énfasis de los regímenes electorales a efecto de que se busque primordialmente proteger a las personas, a su dignidad y mejores condiciones de participación política antes que a las formalidades y la verticalidad de los procedimientos, siendo desde luego estratégicamente valorada la integridad de los procesos en todas y cada una de sus etapas.
- Para orientar cualitativamente la reforma electoral.
- Para producir la doctrina⁹ que fortalezca el vínculo entre derechos políticos, derechos humanos y elecciones, permitiendo con ello una natural canalización de los retos planteados en la academia hacia la práctica democrática y el fortalecimiento de la institucionalidad¹⁰.
- Para alimentar los contenidos de una más rica, consecuente y sensible jurisprudencia electoral especializada.
- Para tener más y mejores criterios para poner en práctica una observación electoral (nacional e internacional) cada vez más rigurosa en lo técnico y constructiva en lo político y lo institucional.
- Para enriquecer la experiencia asociativa que los organismos electorales desarrollan en América Latina que los vincula en una de las redes públicas internacionales¹¹ -que no interestatales, como la Organización de Estados Americanos (OEA) o la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)– más longevas y funcionales que se conocen en la región y acaso en el mundo.
- Para contribuir de manera concreta a la legitimidad de los procesos electorales y con ello a la gobernabilidad democrática.
- Para entender que la calidad y rigurosidad de todas las etapas y dimensiones de los procesos

⁹ Es obvio que con este enfoque amplio hay un inmenso espectro de posibilidades para la creatividad y una riqueza temática caracterizada por la multiplicidad de enfoques, la diversidad de posibilidades de participación política, la multidisciplinariedad aplicable y la amplitud de actores a considerar: organismos electorales, ciudadanía, partidos políticos, sociedad civil, medios de comunicación y hasta la academia.

¹⁰ Es importante destacar que algunos organismos electorales han asumido el reto de reflexionar académicamente sobre esta figura de la integridad electoral (Colombia, México, República Dominicana), lo mismo que algunas alianzas académicas como la efectuada entre el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del IIDH y la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) produjeron recientemente un evento académico internacional consagrado temáticamente a estudiar diversas aristas de esta misma materia (XXV Congreso Nacional y V Congreso Internacional de Estudios Electorales, San José, 11-14 de noviembre 2014), pero merecen especial atención los esfuerzos realizados en el marco del Proyecto ACE, que dispone de una amplia y completísima sistematización informativa sobre la integridad, incluyendo desde una panorámica general, que abarca aspectos como respeto a principios de la democracia electoral, conducta ética, garantías institucionales, cumplimiento permanente y transparencia, hasta un detallado Índice de Integridad Electoral, desagregado en al menos cuatro perspectivas: a) Integridad en la Administración Electoral, b) Integridad en la participación, c) Supervisión de la integridad en la elección y d) Aplicación de la ley sobre integridad electoral. Esta llamada Red de Conocimientos Electorales fue originalmente fundada en 1998 por diversas organizaciones internacionales especializadas en temas de elecciones y democracia, como IDEA, IFES y UNDESA. Actualmente cuenta con más socios pues a ellos se han sumado EISA, Elections Canada, el INE de México, Centro Carter, PNUD y la División de Asistencia Electoral de Naciones Unidas. ACE Project (2014)

¹¹ Asociaciones de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe (Protocolo de Tikal), de América del Sur (Protocolo de Quito) y la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE). Vincenzi, Sofía. En IIDH (2000, pp. 51-63)

son igualmente importantes, por lo que esto debe prevalecer independientemente de que estemos en presencia de una elección federal/nacional o regional/local, incluso si se trata de elecciones internas o primarias de los partidos políticos.

III. RELEVANCIA DE LAS CONDICIONES DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL

En virtud de todo lo anterior, resulta imposible no entender que la equidad¹² en la contienda es un atributo necesario y fundamental de toda elección (Giraldo, 2012). Parece una obviedad, pero desde el punto de vista tanto filosófico como práctico, un proceso eleccionario que tenga fallas sensibles en cuanto a las condiciones de equidad en las que se organiza o en las que compiten los actores políticos dista de ser un ejercicio que goce de integridad, tanto porque hay aspectos probablemente técnicos como también jurídicos y de contexto que le hacen perder legitimidad, pero sobre todo porque esto implica la vulneración de derechos políticos, lo que equivale a decir, de derechos humanos.

Por eso es importante que exista mayor rigor en la preparación de las elecciones, en su calidad a lo largo de todas las etapas previas, durante la jornada electoral y en las fases postelectorales. Ya no se trata solo de que la gente se acerque y vote, sino que debe existir la certeza y de ahí la percepción de que todas las partes en que se divide un proceso electoral fueron desarrolladas a cabalidad y que los actores participaron en condiciones de equidad.

El maestro y amigo Carlos Urruty, expresidente de la Corte Nacional del Uruguay, por décadas, solía decir que él no era neutro políticamente pues eso no existe. Pero que sí podía afirmar con certeza y con orgullo que era, como reza la Constitución de su país, un jerarca electoral que constituía “una garantía de imparcialidad”. Esta claridad meridiana de Carlos es fundamental para entender el papel y la actitud con la que un miembro de cualquier organismo electoral debe asumir su trabajo, asegurando con ello la equidad y certeza jurídica de que los actores que contienden en algo tan apasionado como unas elecciones, lo hacen en buena lid.

Desde luego que situaciones como beneficiarse de su propio dolo, el abuso del derecho, el fraude a la ley o la tolerancia permisiva de miembros de un régimen partidario frente a otros o peor aún de actores que no están directamente relacionados con la dinámica de una elección (por ejemplo medios de comunicación que pretenden influir deliberada y maliciosamente sobre los votantes, empresas que falsean datos o no son rigurosas a la hora de hacer y publicar estudios de opinión, grupos de presión que se erigen como poderes fácticos para comprar o coaccionar el voto de la ciudadanía o de ciertas personas en relación con las cuales saben que existe una relación de poder), son factores que atentan sensiblemente contra la equidad, la integridad electoral y por ende los derechos humanos.

De todo ello debe ser consciente y vigilante el organismo electoral si pretende, siguiendo la recomendación de Carlos Urruty, ser una garantía de imparcialidad en el proceso que le toca administrar o juzgar de manera especializada.

¹² “La equidad en materia electoral opera ...como lo igual mínimo, pero equilibrado y justo. Y lograr esas condiciones supone atender las circunstancias de cada proceso”. (Ferreira, 2012, p. 176)

Como un aporte a la claridad sobre esta materia, se puede decir que –detalles más detalles menos– las áreas más problemáticas o de mayor conflictividad en cuanto a la equidad en la contienda son:

- Injerencia, velada o no velada, del Poder Ejecutivo u otros órganos del Estado en las elecciones¹³.
- Duda o la falta de certeza sobre la posición imparcial del organismo electoral: que este no sucumba a ser representante de alguno de los actores político-partidarios (salvo que la Constitución o la legislación electoral así lo permita de manera expresa y explícita, como es en América Latina el caso de Nicaragua, El Salvador o incluso en parte el organismo electoral uruguayo que tiene una composición mixta con representantes partidarios y otros que no lo son) o de alguna otra fuerza que pueda ser desequilibrante o interesada en las elecciones y sus resultados.
- La compleja relación entre dinero y política (Carrillo, 2003 y Zovatto, 2009), en particular lo que tiene que ver tanto con el financiamiento partidario como de campañas electorales y sus correspondientes controles o falta de ellos.
- Situaciones resultantes de la aplicación de la figura de la reelección presidencial inmediata (Campillo, 2010; Thompson, 2012; Aquino, 2012), que depara una distorsionante realidad que es el enfrentamiento de actores políticos comunes con un *presidente candidato*.
- Falta de regulación o tolerancia excesiva sin consecuencias de la operación y manipulación que algunas empresas encuestadoras puedan hacer sobre las tendencias políticas en el marco de una elección, generando con ello distorsiones inducidas e indebidas sobre el comportamiento electoral de la ciudadanía.
- La participación tolerada o poco controlada de “actores privados”, que usualmente disponen de mucho dinero y que buscan tener una influencia inadecuada en los procesos electorales mediante prácticas que se acercan a la compra y coacción del voto de la ciudadanía o de algunas personas sobre las que pueden –directa o indirectamente– ejercer una relación de poder¹⁴. Esta influencia indebida puede provenir también de la relación

¹³ Hay muchos ejemplos, pero de manera reciente, el pasado proceso electoral en Panamá (mayo 2014) en el que el expresidente Martinelli jugó un nocivo papel intervencionista es uno de los casos más dramáticos que ilustran dicha preocupación.

¹⁴ Desde el referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (TLC) en el 2007, Costa Rica viene experimentando una polarización política de contenido distinto al tradicional enfrentamiento que había cuando estaba vigente un fuerte bipartidismo que ha ido desapareciendo con el tiempo del panorama político y electoral; este enfrentamiento es más ideológico y tiene connotaciones sociales, filosóficas y económicas. En ese entonces al menos dos factores empañaron el proceso de una manera muy notable: a) la preparación de un correo electrónico –denominado por opositores al gobierno de Oscar Arias– “*Memorándum del Miedo*” en el que dos jóvenes figuras cercanas al poder, el vicepresidente Kevin Casas y el diputado oficialista Fernando Sánchez recomendaban una serie de medidas de presión política, de abordaje de la campaña a favor de la aprobación del convenio consistentes en amedrentamiento y desprestigio de los contrarios, y b) circunstancias que permitieron que una medida amenazante de parte de la Secretaría de Comercio de los Estados Unidos advirtiendo las consecuencias de no ratificación del Tratado fuera convertida en una *noticia*, con declaraciones de réplica de parte del ministro de la Presidencia también captadas como noticia, se convirtieran en parte de la campaña a favor de la aprobación cuando por orden del Tribunal Supremo de Elecciones y la regulación del referéndum se estaba en período de tregua o veda electoral por ser la consulta al día siguiente. Por supuesto, grandes sectores del empresariado nacional estaban integrados al comando de campaña a favor del Sí al TLC, que finalmente resultó ganador por una muy reducida ventaja sobre el No. En la campaña electoral del año 2014, parte de este grupo, encabezado por el exembajador en los Estados Unidos y exministro de Comercio Exterior, Tomás Dueñas, se reorganizó pocos meses antes de las elecciones y estuvo muy activo en la etapa final generando una extraña campaña a todas luces orientada a influir en el resultado de las elecciones. La primera era una campaña orientada a advertir sobre los peligros y la inconveniencia de que Costa Rica favoreciera la opción de

de poder que exista sobre ciertas personas con las cuales se tiene contacto por razones religiosas o confesionales.

- Los *déficits* de democracia interna y fortalecimiento institucional en los partidos políticos (Sánchez, y Thompson, 2006).
- Exclusión, discriminación o participación de amplios sectores de la sociedad sin contar con las necesarias garantías o condiciones de inclusión y representación en los procesos electorales, siendo los más afectados las mujeres (Bareiro y Torres, 2009), las personas con algún tipo de discapacidad (González, 2002), los grupos étnicos, los jóvenes y las personas en condición de pobreza (IIDH, 2011).

Todos estos son espacios o áreas en las que un régimen electoral consecuente y atento a superar los condicionantes de la equidad en la contienda electoral debe tomar en cuenta, dando espacio para revertir dichas situaciones al menos mediante dos mecanismos institucionales de gran relevancia:

- La reforma electoral (IIDH, 2008; Sobrado, 2014), integral o parcial.
- La jurisprudencia electoral que facilite el desarrollo progresivo del derecho electoral y de la aplicación de los derechos humanos a las diferentes etapas de las elecciones.

IV. EVOLUCIÓN SOBRE LA FIGURA Y EL PAPEL DEL JUEZ ELECTORAL EN LAS SOCIEDADES DEMOCRÁTICAS ACTUALES¹⁵

Como un refrescante complemento de lo señalado, en la doctrina electoral costarricense ha aparecido una obra que da en el clavo de uno de los temas más acuciantes de la actualidad: el proceso evolutivo que debe caracterizar a las personas que pretenden estar a la cabeza de organismos electorales modernos, técnicos y especializados en administrar o dirimir conflictos relacionados con elecciones.

Si la materia electoral misma, la filosofía, la normativa, los valores, el desarrollo jurisprudencial y la institucionalidad relacionadas con ella van avanzando progresivamente no sólo como rama autónoma sino como disciplina asociada con la protección y promoción de derechos humanos, ¿por qué no habría también de mutar estratégica y cualitativamente la función del juez electoral?

un partido de izquierda, denominado Frente Amplio; hasta aquí todo bien, digamos que una campaña sucia con mucho dinero, pero típica de fuerzas de derecha advirtiendo sobre los *peligros y riesgos para el país, la libertad y la producción ante la posible llegada "del comunismo"* al poder; el segundo tipo de acciones fue más sofisticado y peligroso para la vida democrática y la libertad electoral, ya que suponía la organización de una red de incidencia de los sectores empresariales agrupados y otros que se pudieran sumar para que estos presionaran a sus trabajadores para no votar por el Frente Amplio y su candidato José María Villalta. Ante el destape público de esto y la presentación de sendas denuncias ante el Tribunal Supremo de Elecciones, inicialmente este actuó muy bien acogiendo los recursos e incluso emitiendo medidas cautelares y comunicados de prensa, advertencias a Tomás Dueñas y su organización ad hoc denominada Alianza Costa Rica, pero finalmente los desestimó sin resolver sobre el fondo dado que los demandantes carecían de legitimidad procesal ya que no eran empleados de la empresa acusada en un caso y en el otro, exonerando a Dueñas por beligerancia política y remitiendo el asunto a una inspección del Ministerio de Trabajo con la prohibición de difundir cualquier documento o comunicación entre sus empleados que pretenda influenciar preferencias electorales de estos o que atente contra el derecho fundamental del recurrente (Villalta) a una competencia electoral leal y honesta.

¹⁵ Fernando Tuesta (2009) reflexiona sobre la figura del juez electoral como un administrador de justicia garantista y Nohlen (2010) sobre la relación entre justicia electoral y consolidación democrática.

Eso es precisamente lo que nos propone de una manera completa, razonada, agradable y seria Luis Diego Brenes en su obra *“El rol político del juez electoral”* (Brenes, 2013). Es un estudio pionero en el país, riguroso, bien documentado pero a la vez realista y valiente, que de manera oportuna¹⁶ ilustra lazos muy claros:

- Del desarrollo de *lo electoral con lo constitucional*, en nuestro caso de manera más o menos armónica, aunque siempre es un tema susceptible de presentar eventuales conflictos de competencia¹⁷.
- De la evolución progresiva que tiene la construcción de la institucionalidad pública y democrática.
- De la relevancia que también tiene para esto la reforma electoral.
- La idea fundamental resultante de la lectura sobre el tipo de *juez natural* que debe ser quien pretenda tener entre sus manos un objeto muy específico: los procesos electorales y políticos de un país¹⁸.
- Sensibilidad a la centralidad de las personas, sin perder la idea orientadora de la institucionalidad.

De manera sucinta, la obra de Brenes es valiosa porque deja claros al menos cinco grandes mensajes que son por cierto muy funcionales a la idea de que la integridad y la equidad en la contienda favorecen la realización de los derechos políticos como derechos humanos en el plano de la participación política:

1. Es indispensable que los jueces electorales se empoderen y entiendan como *jueces políticos*, superando la noción y el rol tradicional como jueces *funcionarios* (Brenes, 2013, p.8). El juez electoral debe ser proactivo y tener un papel público fundamental en los momentos en los que la sociedad se enfrente a situaciones propias de su competencia (elecciones, procesos de reforma, consultas populares), así debe estar caracterizado por una tridimensionalidad que sustente este nuevo perfil: a) entenderse y asumirse como un *cuasi legislador*, b) estar en la centralidad del *accountability* o sea la rendición de cuentas con responsabilidad y c) jugar un papel central como comunicador político (Brenes, 2013).
2. Estar preparado para jugar en un marco institucional que puede implicar choque entre competencias de diferentes poderes públicos (Brenes, 2013).

¹⁶ Para el estadio de desarrollo en que se encuentra el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, muy favorecido por factores como el cambio generacional y la obligación de forjarse sus jercas en el fragor de procesos electorales recientes que han sido muy complejos en lo técnico y en lo político: la primera reelección en el actual marco constitucional decidida por lo demás por un muy estrecho margen a favor del candidato ganador, experiencias de resultados electorales muy ajustados, primer referéndum (2007) sobre un tema muy sensible que tenía y aún tiene prácticamente dividido al país en dos mitades, elecciones 2014 que marcaron una nueva reconfiguración del histórico mapa político.

¹⁷ Y en el que por más desarrollo institucional que haya, el factor humano relacionado con la experiencia, la probidad, la bonhomía y seriedad de las personas que dirigen las instituciones resulta ser clave.

¹⁸ Siendo por ello sensible a un enfoque interdisciplinario de trabajo y no exclusivamente jurídico, abierto a nuevas experiencias para cumplir su labor, sin perder por ello el rigor técnico-jurídico, empoderado en la idea de ser un *cuasi legislador* por lo que debe ser muy creativo e intuitivo en un sentido amplio, de nuevo, sin perder ni la majestad de su cargo ni la rigurosidad propia de su especialidad.

3. En el caso de Costa Rica, donde la composición tradicional del Tribunal Supremo de Elecciones con tres miembros se complementa transitoriamente cuando hay procesos electorales con dos miembros adicionales (Brenes, 2013, pp. 314-315), esto podría generar complicaciones para consolidar una línea jurisprudencial consistente y sólida, por lo que parece conveniente resolverlo por la vía de la reforma electoral.
4. La afirmación de que el *juez electoral importa* (Brenes, 2013, p. 317), con referencia a la relevancia institucional y a la potencialidad que esto tiene para la investigación y la doctrina especializadas; siendo clave esto para asumir sin problemas un espacio en la institucionalidad para un *juez político*, que esté por encima de formalismos y legalismos estáticos y limitados.
5. La conciencia que queda en el lector sobre las consecuencias positivas de que el juez electoral entienda, asimile y asuma ese papel progresista de *juez político*, que desde luego no implica renunciar a su rigor técnico ni a devenir un juez que represente intereses partidarios de ningún actor; y como cara de la misma moneda, las consecuencias negativas asociadas con no hacerlo, retrasando con ello la superación de los formalismos y legalismos que tanto alejan a la materia electoral de su finalidad última que es brindar las mejores condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, mediante la plenitud de la realización y promoción de los derechos políticos y la participación ciudadana y electoral.

En fin, tiempos auspiciosos para las transformaciones estratégicas necesarias que permitan que el régimen electoral se consolide y desarrolle progresivamente. Doctrina, fortalecimiento institucional, reconfiguración de los actores electorales, integridad y equidad en la contienda como norte y objetivos filosóficos y prácticos, todo ello pensando primordialmente en la realización de derechos de la gente asociados con su dignidad humana.

LITERATURA CONSULTADA

- ACE Project (9 de agosto, 2015). Integridad Electoral. Recuperado de: <http://aceproject.org/about-es/ei/index.htm>
- Alanís, M. (9 de julio, 2014). *México se suma a la iniciativa por la integridad electoral*. Recuperado de: <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2014/07/71246.html>
- Aquino, J. (2012). "Reelección presidencial y equidad en las campañas electorales". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urrutú*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Brenes Villalobos, L. (2013). El rol político del juez electoral. San José, C.R.: Editorial IFED-TSE.
- Carrillo, M. (2013). *Dinero y contienda político-electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Ferreira, D. (2012). "Garantías de equidad en la contienda electoral y financiamiento de la política". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Garrido, A. (4 de mayo, 2015). *Autoritarismo competitivo comparado: morfología, subtipos, transiciones y legados para la consolidación democrática (versión preliminar)* Recuperado de: <http://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/781.doc>.
- Giraldo, F. (2012) "La equidad en los procesos electorales". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- González, R. (2012). "Las personas con discapacidad y el acceso a los procesos electorales en América". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) (2000). *Diccionario Electoral*. 2.ª ed. San José, C.R.: IIDH/CAPEL, 2000.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2007). *Los derechos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. San José, C.R.: IIDH.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2008). *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina*. Cuadernos de CAPEL, n.º 54. San José, C.R.: IIDH/CAPEL
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2012). *¿Quién responde por los Derechos Humanos de las poblaciones más pobres en América Latina y El Caribe? Democracia vs. desigualdad (2007-2011)*. San José, C.R.: IIDH.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2011). *Un acercamiento a la participación política desde la dimensión de la pobreza*. San José, C.R.: IIDH.
- Nacif Hernández, B. (2000). *Alternancia y gobernabilidad*. México: Instituto Federal Electoral (IFE).
- Nohlen, D. (2010). *Ciencia Política y Democracia en su contexto*. Quito, Ecuador: Tribunal Contencioso Electoral.
- Nohlen, D. (2004). "La participación electoral como objeto de estudio". En: *Elecciones*, 3(3):137-157, julio.
- Nohlen, D. (Comp.) (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. 2.ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nunes, L. (2004). "Cultura democrática y elecciones". En: *Elecciones*, 3(3):35-52, julio.

- O'Donnell, G. (Comp.) (2003). *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía. Reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*. Santa Fe, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PEN) (2001). *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. San José, C.R.: PEN.
- Reynoso, J. y Sánchez de la Barquera, H. (Coords.) (2009). *La democracia en su contexto*. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario. México: UNAM.
- Romero, S. (2010). "Participación e inclusión política en América Latina: una perspectiva desde el retorno de la democracia hasta los inicios del siglo XXI". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Participación política e inclusión*. Cuadernos de CAPEL, N.º 55. San José, IIDH/CAPEL.
- Sánchez, F. y Thompson, J. (Eds.) (2006). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. Cuadernos de CAPEL, n.º 50. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Sobrado González, L. (2014). *Elecciones y Democracia*. San José, C.R.: Editorial IFED.
- Thompson, J. (2012). "La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral". En: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral. *Construyendo las condiciones de equidad en los procesos electorales: en memoria del Dr. Carlos Urruty*. Cuadernos de CAPEL, n.º 57. San José, C.R.: IIDH/CAPEL.
- Valverde, R. (1992). *Los Derechos Humanos. Parte General. Introducción al Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su relación con el ordenamiento jurídico costarricense*. San José, C.R.: UNED.

LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS LATINOAMERICANOS Y SU INTEGRACIÓN TERRITORIAL

GERARDO SCHERLIS*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 22 de marzo 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 12 de mayo 2015.

Resumen: En los últimos años se ha destacado la importancia de observar el modo en que los partidos políticos articulan su funcionamiento en las diferentes arenas territoriales en las que actúan. En América Latina, la emergencia de la política subnacional como factor relevante de la vida electoral ha puesto en la agenda de investigación el estudio de los vínculos entre los diferentes estamentos partidarios. Sin embargo, no se han desarrollado trabajos orientados a analizar cómo diferentes legislaciones regulan los aspectos que podrían incidir en esta materia. Este artículo apunta a cubrir este vacío comparando los esquemas legales de siete países de la región. Los hallazgos muestran importantes variaciones en los incentivos que las legislaciones ofrecen para que, en el nivel subnacional, los actores que protagonizan las elecciones actúen con mayor o menor autonomía de las conducciones partidarias nacionales. De este modo el artículo contribuye a enriquecer dos campos de estudios. Por un lado, realiza un aporte a la literatura sobre organizaciones partidarias en contextos de competencia multinivel, mostrando cómo diferentes regulaciones propician niveles diversos de integración. Por el otro, aporta a la literatura sobre regulación partidaria en América Latina, al incorporar el modo en que diversas legislaciones contemplan la presencia de partidos que compiten en diferentes arenas.

Palabras clave: Partidos políticos / Partidos políticos provinciales / Partidos políticos cantonales / Sistema de partidos políticos / Organización del partido político / Estructura del partido político / Financiamiento del partido político / Representación política / Legislación electoral / América Latina.

Abstract: In the last years, the way in which political parties manage their function in the different territorial arenas in which they act has been highlighted. In Latin America, the emergence of sub-national politics as a relevant factor of electoral life has brought to the research agenda the study of the links among the different party establishments. However, there have been no works addressing the analysis of how different legislations regulate the aspects that may bear an influence on this issue. This article aims at bridging this gap by comparing the legal schemes of seven countries of the region. The findings show important variations in the incentives that legislations offer so that, at the sub-national level, the actors that are involved in the elections act with more or less autonomy from the national party management. Thus, the article contributes to enriching two fields of studies. On the one hand, it contributes to literature on political organizations in

* Argentino, politólogo, correo gscherlis@derecho.uba.ar. Doctor en ciencia política por la Universidad de Leiden, Países Bajos, y es abogado y licenciado en ciencia política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Actualmente se desempeña como investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas de Argentina (Conicet) con sede en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA. Es también profesor regular de Teoría del Estado en esta misma facultad, en la cual a su vez dirige un proyecto de investigación sobre la regulación jurídica de los partidos latinoamericanos. Ha publicado sobre la organización y regulación de los partidos políticos latinoamericanos en revistas tales como *International Political Science Review*, *Government and Opposition*, *Latin American Research Review*, *América Latina Hoy*, entre otras, además de numerosos capítulos de libro. Y ha dictado cursos sobre estos temas en diversas universidades, como Leiden, UBA, Torcuato Di Tella, de Bolonia-sede Buenos Aires, Nacional del Litoral, de Belgrano, etc.

contexts of multi-level competition by showing how different regulations foster diverse levels of integration. On the other hand, it contributes to literature on party regulation in Latin America by incorporating the way in which diverse regulations contemplate the presence of parties that compete in different arenas.

Key words: Political parties / County political parties / Provincial political parties / Political party system / Organization of political party / Structure of political party / Funding of political parties / Political representation / Electoral legislation / Latin America.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años se ha destacado la importancia de observar el modo en que los partidos políticos articulan su funcionamiento en las diferentes arenas territoriales en las que actúan. En América Latina, la emergencia de la política subnacional como factor relevante de la vida electoral ha puesto en la agenda de investigación el estudio de los vínculos entre los diferentes estamentos partidarios. Este artículo ofrece una contribución en este campo analizando cómo las legislaciones latinoamericanas regulan diferentes aspectos de la organización y funcionamiento de los partidos que impactan sobre la relación entre sus ramas nacionales y locales. Los hallazgos del artículo permiten observar que la región presenta enormes variaciones en este campo. Mientras algunos países cuentan con esquemas legales que alientan la integración y la actuación cohesionada de las diferentes ramas partidarias, otros alientan una mayor autonomía de las ramas locales e, incluso, la proliferación de partidos con presencia únicamente regional.

A efectos de llevar a cabo este análisis, el artículo se organiza de la siguiente manera. La primera parte presenta la problemática de los partidos multinivel en América Latina y ofrece una sencilla clasificación respecto a las diferentes posibilidades de integración partidaria. La segunda sección justifica la relevancia de atender a la legislación sobre partidos a la hora de pensar la integración territorial de las organizaciones políticas, tras lo cual presenta un conjunto de dimensiones de la regulación jurídica de los partidos que pueden ejercer influencia en este terreno. La tercera sección constituye el núcleo del artículo, al presentar la comparación entre los siete países analizados en cada una de las dimensiones observadas. Allí se muestra cómo esos países ofrecen estímulos muy diferentes para la integración territorial de los partidos. La cuarta sección concluye sintetizando los principales hallazgos.

2. LA INTEGRACIÓN TERRITORIAL DE LOS PARTIDOS: INTEGRADOS, DIVIDIDOS Y TRUNCADOS

La necesidad de disputar elecciones en diferentes niveles territoriales supone, para los partidos políticos, el desafío de articular estrategias para la competencia en cada uno de estos niveles. El modo en que esto efectivamente ocurre ha despertado en los últimos años un creciente interés en América Latina (Freidenberg y Suárez Cao, 2014).

Este interés no es casual. La actuación cohesionada y concertada de los partidos en diferentes arenas territoriales ha sido identificada como un factor esencial para la gobernabilidad y la representatividad en sistemas políticos federales o simplemente multinivel (Rodden, 2006; Brancati, 2008). El tema ha cobrado creciente visibilidad en América Latina, sobre todo a partir de que estudios recientes sobre política partidaria identificaran una marcada tendencia hacia la “territorialización” de los partidos (Calvo y Escolar, 2005; Freidenberg y Suárez Cao, 2014). Esta territorialización supone, en términos generales, que en los niveles subnacionales las organizaciones partidarias actúan disociadas de sus correlatos nacionales, o incluso, que en los diferentes distritos electorales las elecciones son protagonizadas por partidos que no cuentan con un correlato nacional. La política subnacional habría adquirido así una creciente autonomía de la política nacional, pero a su vez esta autonomía impactaría en la propia dinámica de la política del nivel nacional, tornándola más fragmentada en términos geográficos.

Sobre la base de la clasificación sugerida por Thorlaksson (2009), podemos pensar en la integración territorial de los partidos a partir de un continuo con tres categorías: partidos verticalmente integrados, verticalmente divididos, o truncados.

Los partidos están integrados verticalmente cuando actúan en forma cohesionada en sus diferentes niveles. En los partidos integrados verticalmente suele haber una fuerte dirección nacional, la cual garantiza el cumplimiento de los lineamientos por parte de las ramas regionales. En este tipo de partidos no cabe esperar posicionamientos marcadamente disímiles ni estrategias de alianzas opuestas entre los diferentes niveles organizativos.

Los partidos son divididos cuando existe un amplio grado de autonomía de los niveles subnacionales. La rama nacional y las regionales de cada partido trazan sus propias estrategias, cada cual obtiene sus propios recursos financieros, y decide respecto a los candidatos y las alianzas en cada nivel de competencia. Así, los partidos divididos suelen mostrar estrategias incoherentes, por ejemplo forjando alianzas incongruentes entre elecciones nacionales y subnacionales, o entre los diferentes distritos en los que compiten.

Finalmente, los partidos son truncados cuando solo compiten en un nivel. La existencia de partidos truncados supone esencialmente la existencia de partidos que sólo existen en un distrito o región, y que, por lo tanto, actúan allí sin pertenecer a una organización de alcance nacional. Podría pensarse también que los partidos son truncados cuando presentan candidatos a cargos nacionales pero que, por su baja implantación territorial, no se presentan para las elecciones subnacionales. Para nuestra definición, cualquier partido que se presente a elecciones de nivel subnacional de un distrito sin participar de las elecciones nacionales será un partido truncado. En cambio, para que un partido que participa en elecciones nacionales sea considerado truncado, es preciso que no compita por elecciones subnacionales en ningún distrito del país o que lo haga en no más de uno.

El nivel de integración vertical de los partidos responde a múltiples causas. Pero resulta indudable que las reglas que rigen su formación y funcionamiento pueden tener incidencia en este terreno. Por ejemplo, que un país permita que sin mayores exigencias se pueda constituir un partido en un solo distrito, garantizando para ese partido abundante financiamiento público, mientras que las elecciones para elegir cargos locales se realizan en una fecha distinta a las nacionales, no determinará que en ese país proliferen los partidos truncados, pero claramente lo hará posible y, frente a determinadas circunstancias, será un aliciente para que ello ocurra. Por el contrario, permitir únicamente la existencia de partidos nacionales cuya formación exige contar con miembros distribuidos por todo el país, fortaleciendo además las capacidades de la organización nacional en la distribución del financiamiento, estableciendo la simultaneidad entre las elecciones nacionales y subnacionales, no sólo evitará a los partidos truncados sino que, cabe suponer, tenderá a alentar la integración vertical de los partidos.

Pese a ello, y aunque a menudo algunos elementos aislados del diseño institucional han sido considerados a la hora de pensar en la integración vertical de los partidos, los estudios sobre política multinivel no han observado sistemáticamente cómo y en qué medida diferentes modos de regular la formación y el funcionamiento de los partidos pueden incidir en uno u otro sentido. A su vez, mientras en las últimas décadas se ha producido un marcado crecimiento de los estudios comparativos sobre regulación de los partidos en la región, estos no han tomado en consideración la cuestión de la integración territorial.

De modo que los estudios politológicos han observado con preocupación la tendencia de los partidos a operar en forma poco integrada verticalmente, pero no han prestado mayor atención a los elementos propios de la regulación de los partidos que pueden incidir en este fenómeno. Y, al mismo tiempo, los estudios sobre regulación de los partidos no se han preocupado por observar cómo diferentes elementos del régimen legal pueden contribuir a la baja integración vertical de los partidos.

Este artículo apunta a cubrir este vacío. Al comparar cómo la regulación de los partidos en diferentes países latinoamericanos lidia con la cuestión de su integración territorial, el artículo contribuye simultáneamente a fortalecer dos campos de estudios. Por un lado, realiza un aporte a la literatura sobre organizaciones partidarias en contextos de competencia multinivel, mostrando cómo diferentes regulaciones pueden alentar mayor o menor nivel de integración. Por el otro, enriquece la literatura comparada sobre regulación jurídica de los partidos, al incorporar la cuestión del modo en que diferentes países de la región contemplan la presencia de partidos que compiten en diversas arenas.

3. LA REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS Y SU INTEGRACIÓN VERTICAL

La mayoría de los especialistas ha optado por señalar a los procesos de descentralización llevados a cabo durante las últimas décadas del siglo XX como causa fundamental de los procesos de territorialización o desnacionalización partidaria en América Latina. En tal sentido se han seguido los lineamientos trazados por Chibber y Kollman (2004) para otras latitudes, enfatizando que la desnacionalización del proceso político ha resultado del hecho de que mayores recursos han sido traspasados del nivel federal al provincial (Calvo y Escolar, 2005; Harbers, 2010).

Naturalmente, cabe esperar que cuando los poderes fiscales, políticos y administrativos de los gobiernos subnacionales se incrementan, aumente también la importancia de la competencia política por controlar estos gobiernos (Jones y Mainwaring, 2003; Falleti, 2010), y por lo tanto, también la relevancia de las ramas subnacionales de los partidos o de los partidos de existencia subnacional. A su vez, en estas circunstancias de poder descentralizado, las élites partidarias locales tienden a reforzar su poder negociador frente a las nacionales (Hopkin, 2003), y los propios partidos suelen asumir las ventajas competitivas que entraña la autonomía de las ramas subnacionales (Thorlaksson, 2009, p. 159).

Existe, sin embargo, fuerte evidencia respecto a que la descentralización no alcanza para dar cuenta de este fenómeno (por ejemplo, Leiras, 2010), como así también cierto consenso respecto a que las reglas electorales y de partidos juegan un rol relativamente autónomo en este terreno. Así, diversos estudios sobre la política multinivel en América Latina han incorporado elementos del régimen electoral y de partidos para comprender la dinámica de la relación entre los niveles de la competencia (Batlle, 2012; Leiras, 2010).

Pero esta incorporación se ha dado en forma fragmentaria, sin que haya habido hasta ahora estudios que observen en forma integral de qué modo las normas que regulan la formación y funcionamiento de los partidos han lidiado con esta cuestión. Ello supone un vacío en la literatura, porque las disposiciones legales sobre la formación y funcionamiento de los partidos definen condiciones para que los partidos a nivel subnacional cuenten con mayor o menor margen

para desarrollar estrategias autónomas de sus direcciones nacionales. Este es precisamente el punto que este artículo pretende develar: cómo diferentes esquemas legales generan variadas posibilidades para que en el nivel subnacional los actores que protagonizan las elecciones actúen con autonomía de las organizaciones que compiten en la arena nacional.

Para ello, se analizan cuatro dimensiones de la regulación que pueden identificarse como relevantes en este aspecto.

1. Naturaleza jurídica de las organizaciones que operan en diferentes niveles de competencia: La legislación puede prever la posibilidad de que existan o no organizaciones jurídicamente diferenciadas según los niveles de la competencia. En caso de que sí exista esta diferenciación, la ley debe disponer cómo se distribuye el derecho a presentar candidaturas entre cada una de ellas o, en otros términos, qué le corresponde decidir a cada una respecto a la postulación de candidatos a cargos públicos. Cabe esperar que las disposiciones legales en este tema tengan una incidencia determinante en la posibilidad de que surjan partidos que sólo compiten en una región o distrito (truncados), o que aunque formen parte de una organización nacional actúen con amplia autonomía respecto a ella (divididos).

Esta primera dimensión se distingue del resto porque permite identificar las condiciones para el surgimiento de partidos truncados. Las siguientes dimensiones, en cambio, apuntan a estimar cuáles son los alicientes para que partidos de carácter nacional, con órganos nacionales y subnacionales, estén más o menos integrados o divididos verticalmente.

2. *Timing* electoral: Las elecciones para cargos subnacionales pueden realizarse simultáneamente o en fecha diferente a las elecciones para cargos nacionales. La relación entre el nivel nacional y subnacional de los partidos se ve afectada según las elecciones de diferente nivel sean o no simultáneas. En términos generales, puede esperarse que la integración vertical sea mayor cuando las elecciones se realizan al mismo tiempo, mientras que la separación de fechas ofrece mayor autonomía a las ramas u organizaciones subnacionales para desarrollar sus propias estrategias. Si bien este *timing* no suele estar incluido en la regulación específica de partidos, sino en la electoral, es indudable que afecta en forma directa el funcionamiento de los partidos, y en particular en lo que respecta al interés de este artículo: la relación entre los niveles organizativos.

3. Conformación de alianzas electorales: Un componente central en la estrategia electoral de los partidos políticos reside en la posibilidad de concertar alianzas. Precisamente la literatura reciente sobre diversos países latinoamericanos ha llamado la atención sobre el creciente fenómeno de las alianzas cruzadas o incongruentes (Reynoso, 2011, sobre México; o Clérici, 2015, sobre Argentina). Importa, por eso mismo, saber si la normativa permite a las ramas subnacionales desarrollar sus propias estrategias aliancistas diferenciadas de las del nivel nacional del partido.

4. Financiamiento: Las leyes pueden disponer cómo se distribuye el control de las finanzas entre las diferentes ramas de los partidos. En particular, qué rama del partido recibe qué porcentaje de los aportes públicos (aportes que en las últimas décadas han crecido en forma notoria en varios países de la región) puede tener importantes efectos en el balance de poder al interior de los partidos. Y luego, es importante también conocer si las secciones subnacionales pueden recolectar fondos privados por sí mismas o si en cambio están sujetas a la distribución del dinero proveniente de la dirección nacional.

La combinación de estos elementos da lugar a esquemas legales con consecuencias sobre la integración vertical o territorial de los partidos, permitiendo o alentando el surgimiento de partidos truncados, divididos o integrados.

En la próxima sección se comparan los esquemas legales de siete países latinoamericanos respecto a las cuatro dimensiones arriba señaladas. Por un lado, se observan los tres grandes países federales de la región: Argentina, Brasil y México. A ellos se agregan otros cuatro países formalmente unitarios, pero que cuentan con algún grado de descentralización política que incluye elecciones multinivel para elegir cargos con relevancia política dispar: Costa Rica, Colombia, Perú y Uruguay.

El conjunto de estos siete países permite obtener una perspectiva comparativa sobre la existencia de diferentes esquemas regulatorios respecto al modo en el que se organiza la relación entre niveles nacionales y subnacionales de los partidos.

Dado que varios países latinoamericanos contemplan la existencia de organizaciones alternativas a los partidos políticos habilitadas para postular candidatos, el análisis que sigue se refiere indistintamente a todas estas organizaciones, utilizando el término partido como criterio general, pero aclarando cuando hubiere alguna distinción relevante entre las facultades de los partidos y de otras organizaciones.

4. ESQUEMAS LEGALES SOBRE LA INTEGRACIÓN VERTICAL DE LOS PARTIDOS

a. Naturaleza jurídica de las organizaciones que operan en diferentes arenas

La primera dimensión para observar cómo la regulación incide sobre la integración vertical de los partidos reside en la distribución del derecho a constituir partidos y presentar candidaturas. Se trata de identificar si las organizaciones que compiten en el nivel subnacional pueden tener una existencia jurídicamente diferenciada de la del partido nacional y cuáles son sus facultades en términos de presentación de candidaturas.

En primer lugar, importa establecer si sólo pueden existir partidos nacionales o si el régimen jurídico prevé la existencia de partidos nacionales y también subnacionales. En el primer caso, sólo cabe analizar luego cómo se distribuyen las competencias entre la rama nacional y la subnacional de los partidos, a fin de establecer si se trata de partidos más o menos integrados o más o menos divididos. Pero si el régimen jurídico prevé la existencia de organizaciones electorales subnacionales, se abre la posibilidad de que existan partidos truncados.

El análisis de la legislación revela que en esta dimensión puede realizarse una primera distinción entre dos grupos de países. Como se observa en la tabla 1, el grupo con la legislación más favorable a la integración vertical está constituido por Brasil y Uruguay. En estos dos países el régimen jurídico sólo contempla la existencia de organizaciones políticas nacionales en condiciones de presentar candidatos a cargos públicos.

En Brasil el carácter nacional de los partidos está explícitamente sancionado en la Constitución federal (artículo 17.I). La ley de partidos políticos (Ley 9096, 1995) ratifica este principio señalando, en su artículo 5, que la acción de los partidos tiene carácter nacional: sólo los partidos

nacionales pueden presentar candidatos a cargos electivos, en cualquier nivel y categoría. No pueden existir partidos de nivel estadual o municipal sin formar parte de un partido nacional.

Algo similar ocurre en Uruguay, donde tanto las elecciones nacionales como las departamentales son protagonizadas por los partidos nacionales. De acuerdo al artículo 11 de la ley de partidos políticos (Ley 18845, 2009), no pueden existir en Uruguay partidos de alcance únicamente departamental. Las agrupaciones departamentales sólo existen al interior de cada uno de los partidos nacionales.

En definitiva, Brasil y Uruguay impiden la existencia de partidos de carácter puramente subnacional, por lo cual los partidos que disputan elecciones por cargos subnacionales deben, en estos dos países, haber obtenido el reconocimiento como partidos nacionales.

En cambio, Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú sí contemplan la existencia de organizaciones políticas subnacionales diferenciadas de los partidos nacionales. No obstante, al interior de este segundo grupo de países cabe realizar algunas especificaciones importantes atendiendo al modo en que la legislación distribuye el derecho a presentar candidaturas.

Tabla 1

La distribución del derecho a presentar candidatos en diferentes niveles de competencia en América Latina

TIPOS DE ORGANIZACIONES POLÍTICAS	PRESENTACIÓN DE CANDIDATURAS EN DIFERENTES NIVELES	CASOS	INCIDENCIA ESPERABLE RESPECTO A LA INTEGRACIÓN VERTICAL
Sólo nacionales	El partido nacional está habilitado para presentar candidatos en todos los niveles	Brasil Uruguay	Partidos integrados verticalmente y partidos divididos
Nacionales y subnacionales	Partido nacional presenta candidatos nacionales y subnacionales. Partidos u organizaciones subnacionales sólo presentan candidatos subnacionales.	México Colombia Perú	Partidos integrados, partidos divididos y partidos truncados
	Partidos subnacionales pueden presentar candidatos subnacionales y nacionales legislativos.	Costa Rica	
	Partido nacional presenta sólo candidato presidencial. Partidos subnacionales presentan candidatos subnacionales y nacionales legislativos.	Argentina	Partidos divididos y partidos truncados

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

Al respecto, conviene hacer una primera distinción entre Colombia, México y Perú por un lado; y Argentina y Costa Rica por otro. El criterio fundamental de esta distinción reside en las facultades atribuidas a los partidos u organizaciones subnacionales. Mientras que en Colombia, México y Perú estos sólo pueden competir por cargos subnacionales, en Argentina y Costa Rica pueden también hacerlo por cargos legislativos nacionales.

Los esquemas legales de Colombia y Perú muestran importantes puntos de contacto. En ambos, los partidos son únicamente nacionales. Esto podría llevar a incluir a estos dos países andinos en el primer grupo de nuestra clasificación, junto a Brasil y Uruguay. Pero el caso es que las leyes colombianas y peruanas contemplan a su vez la posibilidad de que otro tipo de organizaciones, de existencia puramente local, presenten candidatos a cargos subnacionales.

El estatuto de partidos políticos colombiano (Ley 1475, 2011) establece que los partidos políticos son únicamente nacionales, y que están habilitados para competir por todos los cargos electivos, tanto nacionales (presidente, senadores, representantes) como subnacionales (gobernadores, alcaldes, miembros de las asambleas legislativas departamentales). Pero a su vez, la propia Constitución Política de Colombia consagra la posibilidad de que se formen grupos significativos de ciudadanos que, reunida una cantidad determinada de firmas, puedan presentar candidatos. Al igual que los partidos, los grupos de ciudadanos pueden llegar a presentar candidatos en todo el país, pero a diferencia de los partidos, estos grupos pueden formarse en un distrito específico y postular candidatos en un único departamento o municipio. La ley colombiana prevé que estos grupos puedan convertirse en partidos si logran alcanzar el porcentaje de votos necesario en el nivel nacional, pero el punto relevante a los fines del análisis es que el marco legal colombiano admite la existencia de un escenario electoral en el que en el nivel subnacional compiten organizaciones diferentes y sin vínculo jurídico alguno con las que lo hacen a nivel nacional.

El caso de Perú es incluso más claro en este mismo sentido. La Ley de Partidos Políticos (Ley 20094, 2003) también establece que los partidos son únicamente nacionales, y que pueden presentarse a cualquier cargo de elección popular, sea de carácter nacional o subnacional, una vez que han obtenido el registro que otorga el Jurado Nacional de Elecciones. Sin embargo, la misma ley prevé la existencia de lo que denomina organizaciones y movimientos políticos de alcance local. Estas organizaciones y movimientos cuentan con la facultad de presentar candidaturas a cargos públicos electivos. Los movimientos pueden competir por cargos regionales y municipales, mientras que las organizaciones políticas locales pueden postular candidaturas solo para cargos municipales. De modo que en los hechos, aunque no los denomine partidos sino organizaciones y movimientos, el régimen jurídico del Perú admite la presencia de entidades políticas de carácter únicamente subnacional.

México comparte con Colombia y Perú el contar con la posibilidad de que existan organizaciones de carácter regional compitiendo por cargos subnacionales. La Ley General de Partidos Políticos (LGPP, aprobada en 2014) prevé la existencia de dos categorías de partidos políticos, los nacionales y los locales. Los partidos nacionales reciben su reconocimiento de la autoridad nacional, para lo cual deben reunir una serie importante de requisitos en materia de adhesiones que incluyen una demostración de la distribución geográfica de los apoyos. En cambio, los así llamados partidos locales son, en rigor, partidos de un estado de la federación, y reciben su reconocimiento de la autoridad estadual. Una vez obtenido su reconocimiento, los partidos nacionales mexicanos pueden postular candidatos para cargos tanto de nivel federal como subnacional. En cambio, los partidos locales sólo pueden competir por los cargos de nivel subnacional en el marco de la entidad federativa en la que obtuvieron el reconocimiento.

En suma, el marco legal permite que en Colombia, México y Perú actúen electoralmente organizaciones en el nivel subnacional sin un correlato nacional. En los hechos, esto ha funcionado en forma muy diversa en los tres casos. En México, la legislación ha dado lugar hasta ahora a un número muy limitado de partidos locales, los que al menos hasta 2014 tampoco habían logrado obtener mayor influencia política (González, 2014).

En Colombia también son los partidos nacionales los que en general dominan el escenario electoral, tanto nacional como regional, pero a diferencia de México, algunos movimientos surgidos de la reunión de firmas de ciudadanos han prosperado, obteniendo gobernaciones y alcaldías, en general sobre la base del desmembramiento de los partidos más tradicionales¹. En cambio en Perú, esta legislación ha posibilitado una dinámica política que ha llevado a que las elecciones subnacionales, tanto las regionales como las municipales, sean crecientemente protagonizadas por fuerzas políticas diferentes a las que actúan en el nivel nacional. De tal modo que una mayoría de los presidentes regionales y de los alcaldes provinciales han sido elegidos en las elecciones de 2006, 2010 y de 2014 por fuerzas locales (Batlle y Cyr, 2014).

En cualquier caso, hay una importante diferencia entre Colombia, México y Perú, por un lado; y Argentina y Costa Rica, por el otro. Lo que distingue a los dos últimos es que, como puede verse también en la tabla 1, no sólo admiten la existencia de partidos únicamente subnacionales, sino que además, facultan a estos partidos subnacionales a competir por cargos tanto subnacionales como nacionales legislativos.

Esta diferencia puede ilustrarse señalando que el partido Cruzada Ciudadana, del estado mexicano de Nuevo León; o el movimiento Renace Ayacucho, del departamento peruano de Ayacucho; o el ya mencionado Movimiento Quindío Firme, del departamento colombiano de Quindío, sólo pueden competir por los cargos subnacionales de la región en la que han obtenido reconocimiento. En cambio, el Movimiento Popular Neuquino, de la provincia argentina de Neuquén; o la Alianza Demócrata Cristiana de la provincia costarricense de Cartago, pueden disputar no sólo las elecciones por los cargos de la región, sino que pueden también postular candidatos a legisladores nacionales dentro del distrito en el que han obtenido su reconocimiento legal. De hecho, tanto el Movimiento Popular Neuquino como la Alianza Demócrata Cristiana de Cartago cuentan con representación en los respectivos órganos legislativos nacionales de Argentina y Costa Rica².

Finalmente, cabe hacer una última distinción entre Argentina y Costa Rica sobre la base de cómo distribuyen el derecho a presentar candidaturas. En Costa Rica los partidos que obtienen reconocimiento nacional gozan del derecho a postular candidatos para cualquier cargo electivo, lo cual en sí mismo puede ser un aliciente para la formación de partidos integrados. En cambio, en Argentina el derecho a postular candidatos para el Congreso Nacional está reservado para los así llamados partidos de distrito, que pueden o no ser parte de un partido nacional. Esta

¹ Así, por poner sólo dos ejemplos, en el departamento de Quindío la diputada por el Partido Liberal, Sandra Hurtado, se escindió de dicho partido para formar el Movimiento Quindío Firme, a través del cual alcanzó la gobernación en 2011. Similarmemente, Rodrigo Guerrero se separó del Partido Conservador al cual pertenecía y por el cual había sido alcalde de Cali entre 2002 y 2004 para formar el Movimiento Guerrero Alcalde, mediante el cual volvió a alcanzar la alcaldía de la misma ciudad en 2012.

² En este mismo grupo de Argentina y Costa Rica cabría incluir a Venezuela, donde también partidos regionales pueden competir por cargos en la Asamblea Nacional. Así, por ejemplo, el partido Fuerza Ciudadana, del estado venezolano de Apure, puede postular candidatos para la Asamblea Nacional.

distinción requiere algo más de precisión, porque además ayudará a comprender también lo que ocurre en otras dimensiones de la legislación comparada.

En Argentina existen tres categorías de partidos. Los de carácter provincial están regulados por las legislaciones provinciales, y tienen la facultad exclusiva para presentar candidaturas a los cargos provinciales. Los así llamados partidos de distrito se conforman también en cada una de las provincias, pero –como recién se mencionó– son los únicos facultados a disputar elecciones para diputados y senadores nacionales. De modo que cualquier grupo político que quiera competir para acceder al Congreso Nacional debe conformar un partido de distrito en la provincia correspondiente. En la práctica el partido provincial y el partido de distrito suelen ser la misma organización, sólo que en un caso obtiene su reconocimiento de la autoridad provincial, y en el otro, del juez federal con asiento en la provincia. Finalmente, los partidos nacionales surgen a partir de reunir por lo menos cinco partidos de distrito con igual nombre, y son los únicos que postulan candidatos para la presidencia y vicepresidencia de la nación. Pero, nuevamente, el hecho de contar con un partido nacional no autoriza a presentar candidatos a legisladores nacionales, sino que para poder hacerlo es preciso contar con un partido de distrito reconocido en la provincia respectiva. Cualquier partido nacional tendrá, por definición, reconocimiento en por lo menos cinco distritos, pero bien podría darse el caso de que no pueda presentar candidatos a legisladores nacionales en más distritos que esos cinco distritos en los que tiene reconocimiento. Así, por poner un ejemplo, el Partido Socialista, un partido con reconocimiento nacional, con más de 110 años de existencia, y que obtuvo el segundo lugar en la elección presidencial de 2011 no puede presentar candidatos a diputados y senadores nacionales en por lo menos cinco provincias argentinas por no estar constituido en ellas como partido de distrito. Por su parte, existen 243 partidos de distrito que tienen reconocimiento en diferentes provincias sin formar parte de un partido nacional³.

Al igual que Argentina, también Costa Rica contempla la existencia de tres categorías de partidos. Pero, como ya se adelantó, los que obtienen reconocimiento nacional pueden presentar cualquier tipo de candidatura, a nivel nacional, provincial o cantonal. A su vez el Código Electoral de Costa Rica (Ley 8765, 2009) faculta a los partidos provinciales a presentar candidaturas para los cargos municipales, pero también para la Asamblea Legislativa Nacional, la cual precisamente se elige a partir de distritos que coinciden con las provincias. Finalmente, los partidos cantonales están restringidos a postular candidatos para cargos municipales.

De modo que Argentina y Costa Rica comparten la característica de que los partidos subnacionales pueden acceder a los órganos legislativos nacionales, pero mientras que en Costa Rica es sólo una posibilidad compartida con los partidos nacionales (los que en los hechos dominan en estas competencias); en Argentina, son los partidos de distrito los que gozan del derecho exclusivo de competir por el acceso al Congreso Nacional.

Como se ilustra en la tabla 1, cabe sugerir que los diferentes esquemas legislativos observados alientan diferentes configuraciones de integración vertical de los partidos. Para empezar, los del primer grupo (Brasil y Uruguay) descartan la posibilidad de partidos formalmente truncados. Dependiendo de otros factores, los partidos en estos países serán más o menos integrados o divididos, pero no truncados.

³ Informe de la Cámara Nacional Electoral “Partidos Reconocidos: Octubre 2014”, en http://www.electoral.gov.ar/pdf/partidos_reconocidos.pdf

En los otros cinco países analizados (Argentina, Colombia, Costa Rica, México y Perú) sí pueden existir organizaciones políticas truncadas, desde el momento en que la ley admite la existencia de organizaciones electorales únicamente subnacionales. Pero en todos ellos menos en Argentina, así como la legislación admite los partidos truncados, también puede dar lugar a partidos integrados o divididos, al dotar a los partidos nacionales de la capacidad de presentar candidaturas en todos los niveles de competencia. Esto es particularmente así en Colombia, donde la posibilidad de generar organizaciones que compitan sólo en el nivel local está restringida a la recolección de firmas para la postulación de candidatos. En Costa Rica, México y Perú la ley, en cambio, admite la existencia de organizaciones de naturaleza subnacional de carácter más permanente e institucionalizado (partidos provinciales y cantonales en Costa Rica, partidos locales en México, movimientos y organizaciones políticas en Perú).

Argentina se distingue de estos países por el hecho de que su legislación únicamente reconoce a los partidos nacionales la facultad de presentar candidatos al ejecutivo nacional. En cambio, al poner en manos de los partidos de distrito (que pueden ser tanto en ramas provinciales de partidos nacionales como partidos de una sola provincia, pero que en todos los casos tienen existencia jurídica diferenciada) la facultad exclusiva de presentar candidatos para el Congreso Nacional, el esquema argentino alienta la existencia de partidos truncados y divididos, pero difícilmente integrados.

b. El *timing* electoral

Mientras que la naturaleza jurídica de los partidos permite identificar las condiciones para el surgimiento de partidos truncados, las siguientes dimensiones refieren en todos los casos a partidos que tienen presencia tanto en la arena nacional como en la subnacional, y por lo tanto de lo que se trata es de observar cómo generan incentivos para que las diferentes ramas de los partidos actúen de modo más integrado o dividido.

Al respecto, es preciso observar lo que ocurre con el calendario electoral. En tiempos recientes se ha presentado evidencia respecto a que la simultaneidad o separación de elecciones tiene un efecto importante sobre el nivel de nacionalización de los sistemas de partidos (Alfaro Redondo, 2010; Molina, 2001).

En este punto, Brasil se distingue de todo el resto de los países analizados por ser el único en el cual las elecciones para los diferentes niveles de gobierno se realizan en forma simultánea. De acuerdo a la propia Constitución federal brasilera todas las elecciones para cargos de elección popular se realizan el último domingo de octubre del año en que expiran los mandatos. Inclusive la segunda vuelta, en caso de ser necesaria, coincide para elecciones presidenciales y de gobernadores, el último domingo de octubre.

En ninguno de los otros países existe una disposición similar, lo cual deja a Brasil como el país que, en esta dimensión, alienta en mayor grado la integración vertical. Pero en el conjunto de los seis países restantes, cabe distinguir a aquellos donde el esquema legal deja margen para la simultaneidad de otros en los que la simultaneidad está legalmente impedida.

Son los otros dos grandes países federales de la región, Argentina y México, los que permiten la simultaneidad, mientras que en los restantes cinco países la ley dispone la separación de

elecciones. Claro que esto es así precisamente porque Argentina y México son los únicos países de la región que dejan la legislación electoral en manos de las unidades federativas, y esto incluye la potestad de fijar las fechas de las elecciones subnacionales. De este modo, en estos dos países los estados pueden optar por realizar las elecciones para cargos locales conjuntamente con las nacionales o, por el contrario, separarlas. En ninguno de los otros países existe esta posibilidad.

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia, “La elección del Presidente y Vicepresidente no podrá coincidir con otra elección...”, mientras que “la del Congreso se hará en fecha separada de la elección de autoridades departamentales y municipales” (Art. 262). Esto supone la existencia de tres fechas electorales. Una para elegir al Congreso (segundo domingo de marzo), la otra para elegir al presidente y vicepresidente (último domingo de mayo del mismo año en que se elige el Congreso), y una tercera para elegir cargos departamentales y municipales. Entre 1991 y 2002 los mandatos de autoridades subnacionales eran de tres años, por lo cual la distancia respecto a las elecciones nacionales (que se realizan cada cuatro años) era variable. Pero desde la reforma constitucional de 2002 también las autoridades subnacionales tienen un mandato de cuatro años. Esto ha llevado a que desde 2002 las elecciones para cargos departamentales se realicen siempre un año después de las nacionales.

En Costa Rica tanto las autoridades nacionales como municipales tienen un mandato de cuatro años. Pero el Código Electoral establece que las elecciones para presidente, vicepresidente y diputados a la Asamblea Legislativa se eligen el primer domingo de febrero del año en que expiran los mandatos, mientras que las elecciones municipales (que hasta 1998 eran concurrentes con las nacionales), se realizan también el primer domingo de febrero, pero dos años después de las elecciones nacionales (Art. 150). Es decir, que existe la máxima separación posible en el tiempo entre elecciones nacionales y municipales.

También en Perú las elecciones nacionales están legalmente separadas de las subnacionales. Por un lado, la Ley de Elecciones establece que presidente, vicepresidente y congresistas nacionales se eligen conjuntamente el segundo domingo del mes de abril (Arts. 16 y 20). Mientras tanto, la ley de elecciones regionales y la ley de elecciones municipales disponen que las autoridades departamentales y municipales se elijan el primer domingo del mes de octubre del año en que expiran los mandatos. En los hechos esto ha llevado a que las elecciones subnacionales se realicen con un año y medio de antelación a la elección nacional, una distancia suficiente como para que ambos procesos electorales se desarrollen en forma diferenciada.

En Uruguay también existe una separación legal de las elecciones nacionales y departamentales. En este caso, la Constitución establece el último domingo de octubre como fecha de las elecciones nacionales tanto ejecutivas como legislativas. La misma Constitución dispone que la elección de los intendentes y miembros de las juntas departamentales se realice el segundo domingo del mes de mayo siguiente a las elecciones nacionales. De modo que a diferencia de lo que ocurre en Costa Rica, Colombia y Perú, la separación de fechas que prevé el esquema legal uruguayo parece algo menos tajante, en el sentido de que puede especularse con que los resultados de la elección nacional tienen impacto directo sobre la dinámica de la campaña departamental. Aun así, analistas de la política uruguayo han estimado que la reforma constitucional de 1996, al separar la fecha de las elecciones departamentales de las nacionales, modificó estructuralmente la relación entre los actores partidarios, incentivando la autonomía de las agrupaciones departamentales de los partidos (Vairo, 2008).

Como se adelantó más arriba, los casos de México y Argentina se diferencian del resto porque, como componente propio del federalismo electoral, cada unidad federativa cuenta con la potestad de definir su calendario electoral.

En México la fecha de las elecciones federales está fijada legalmente para el primer domingo de julio cada tres años. El presidente es elegido cada seis años en forma simultánea con el Congreso, pero a su vez la Cámara de Diputados se renueva cada tres años. Cada estado de la federación fija su propio calendario electoral, aun cuando los mandatos de sus autoridades son invariables (seis años los gobernadores, tres años los diputados estatales). Una buena cantidad de estados de la federación ha establecido legalmente la simultaneidad entre la elección estatal y la federal. De modo que tanto en 2012 como en 2015 las elecciones federales se realizaron en forma simultánea con las de 17 estados, algo más de la mitad de los estados mexicanos (incluyendo a algunos de los más poblados como el Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León y Jalisco). De todos modos, conviene enfatizar que esta simultaneidad ha sido una decisión política de los propios estados.

En Argentina las elecciones nacionales (presidenciales, cada cuatro años, y legislativas nacionales, cada dos) están fijadas para el último domingo de octubre. En cambio, y a diferencia de lo que ocurre en los estados mexicanos, las provincias argentinas no han establecido legalmente una fecha electoral, dejando esta potestad en manos de la discrecionalidad de los gobernadores (Oliveros y Scherlis, 2004)⁴. Esto les permite a los jefes ejecutivos unificar las elecciones provinciales con las nacionales o separarlas según su propia conveniencia. En 2007 nueve de las 24 provincias argentinas eligieron gobernador al mismo tiempo que se votaba para presidente y legisladores nacionales, mientras que en 2011 el número se elevó a 10. Una mayoría de provincias, en cambio, decidió en ambos casos realizar sus elecciones en una fecha diferente a las nacionales.

Así, luego de Brasil, que es sin dudas el país cuya regulación del *timing* electoral alienta con mayor fuerza la integración vertical de los partidos, y aunque a mucha distancia del caso brasilero; los esquemas regulatorios de Argentina y México podrían ser vistos como los más proclives a la integración. Esto puede parecer paradójico, porque precisamente es un elemento del fuerte federalismo electoral lo que lleva a esta situación. Argentina y México son los únicos dos países que dejan en manos de las autoridades subnacionales decidir cuándo harán sus elecciones, y en verdad esto podría ser considerado sencillamente como ausencia de simultaneidad. Pero precisamente, en las últimas décadas ha habido una fuerte tendencia en América Latina a establecer la separación de las elecciones nacionales de las subnacionales, y una gran parte de los países en los que la regulación electoral está en manos de las autoridades nacionales han seguido ese camino. Tal es justamente el caso de Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay. En cambio, al dejar en manos de las unidades federativas la facultad de unificar o desdoblar las elecciones de diferente nivel, los esquemas legislativos de Argentina y México aparecen en este terreno como algo más favorables a la integración vertical que los de estos otros países.

Pero, por otra parte, en Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay, las elecciones subnacionales se realizan mayormente el mismo día en todos los distritos del país, lo cual tiende a darle a

⁴ Sólo una provincia, Salta, tiene fijada una fecha cierta por ley. En algunos otros pocos casos hay disposiciones sobre la necesidad de realizar la elección en forma separada de la nacional. En la gran mayoría de los casos, de todos modos, los gobernadores tienen discrecionalidad dentro de un amplio período anterior a la fecha de expiración de los mandatos.

la elección un carácter más nacionalizado. En cambio, como se ve en la tabla 2, en México y Argentina cada estado o provincia puede tener elecciones subnacionales en una fecha diferente, lo cual naturalmente tiende a escindir cada proceso electoral de la dinámica nacional. Y de hecho, esto ocurre en una medida importante en Argentina: en 2011 las provincias argentinas eligieron a su gobernador y a sus legislaturas provinciales en 13 fechas diferentes a lo largo del año. Este segundo elemento, la no simultaneidad entre todas las elecciones subnacionales, pone a Argentina y México en una escala por debajo del resto de los países analizados en cuanto al estímulo a la integración vertical.

Tabla 2

Timing entre elecciones nacionales y subnacionales, y entre elecciones subnacionales de diferentes distritos

PAÍS	Timing elecciones nacionales subnacionales	Timing Elecciones Subnacionales Entre Distritos
Brasil	Unificadas	Unificadas
Uruguay		
Colombia	Separadas	Unificadas
Perú		
Costa rica		
México	Sujeto a la decisión de cada uno de los estados y provincias	
Argentina		

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

En suma, tal como lo sintetiza la tabla 2, en este punto Brasil aparece como un caso claramente separado del resto, con elecciones nacionales y subnacionales unificadas por mandato constitucional. En Colombia, Costa Rica, Perú y Uruguay las elecciones nacionales son en fecha separada de las subnacionales (con los casos de Costa Rica y Perú como aquellos en los que esta separación es más marcada por la distancia temporal), pero todas las elecciones subnacionales se realizan en igual fecha. Finalmente, en Argentina y México cada estado o provincia define la fecha de su elección, pudiendo hacerla coincidir o no con la elección nacional, pero a la vez generando la posibilidad de que las elecciones subnacionales en los distintos distritos se realicen en diferentes fechas.

5. CONFORMACIÓN DE ALIANZAS ELECTORALES

La conformación de alianzas suele constituir uno de los elementos más relevantes en la estrategia electoral de un partido. La legislación puede alentar la integración o la división vertical distribuyendo poderes decisorios entre las diferentes ramas respecto a la conformación de

coaliciones o alianzas electorales. En un extremo, podría negar la posibilidad de que las ramas subnacionales puedan tomar decisiones respecto a este tema, por ejemplo dejando en manos de las direcciones nacionales de los partidos el poder de definir las alianzas para todos los niveles de competencia. En el otro, podría presentarse un marco legal en el cual las ramas subnacionales de los partidos deciden sobre las alianzas en sus distritos sin necesidad de autorización alguna. Una posición intermedia consiste en permitir que en el nivel subnacional se formen alianzas específicas, diferentes a las de la arena nacional, pero exigiendo que estas sean aprobadas por los órganos nacionales de los partidos. Las tres opciones están presentes en el conjunto de países analizados.

Como puede observarse en la tabla 3, Perú y Uruguay son los países cuya legislación sobre alianzas electorales alienta en mayor medida la integración vertical. En Uruguay no existe la figura jurídica de la alianza electoral. Los partidos que quieran concurrir con candidaturas comunes a elección deben formar un nuevo partido o lema, según la jerga uruguaya en la materia. En otras palabras, no hay modo de que las agrupaciones departamentales de los partidos uruguayos conformen alianzas para competir en los diferentes departamentos.

Al respecto es curioso, pero también ilustrativo del marco legal, lo ocurrido en el proceso electoral 2014-2015, cuando los partidos Nacional y Colorado decidieron forjar una alianza electoral para disputar las elecciones por la intendencia de Montevideo. Dado que, justamente, no es posible para los partidos uruguayos crear una alianza ni constituir lo que la ley uruguaya llama un lema en el nivel departamental, nacionales y colorados decidieron valerse de un número de sus respectivos miembros para conformar un nuevo partido nacional al que llamaron "Partido de la Concertación". Aunque este Partido de la Concertación adquirió con su reconocimiento la capacidad para competir en elecciones nacionales, sus autoridades, de acuerdo al plan trazado, decidieron abstenerse de la elección nacional para, en cambio, presentarse en las elecciones departamentales de Montevideo. Al mismo tiempo, las agrupaciones departamentales del Partido Blanco y del Partido Colorado en Montevideo decidieron no presentar candidaturas para, obviamente, apoyar a los candidatos de la Concertación. Se trató de un artificio que permitió en los hechos constituir una alianza departamental, pero todo el montaje precisamente ilustra lo que aquí interesa destacar. Y esto es que, en definitiva, la normativa uruguaya determina la imposibilidad de las ramas subnacionales de concertar sus propias estrategias de alianzas.

La legislación peruana, a diferencia de la uruguaya, sí contempla la realización de alianzas electorales. Pero estas son definidas por los partidos a nivel nacional y rigen para todas las regiones del país. Para los fines del objeto de este artículo, el efecto es, entonces, el mismo en Perú que en Uruguay: no hay posibilidad de que las ramas subnacionales de los partidos peruanos desarrollen estrategias diferenciadas y autónomas en términos de alianzas electorales.

En los otros cinco países analizados sí pueden forjarse coaliciones específicas por distrito y tipo de elección, pero las legislaciones difieren en cuál es el margen de autonomía del que gozan las ramas subnacionales para definir sus propias estrategias.

Tabla 3

Autonomía de los órganos subnacionales para conformar alianzas electorales

PAÍS	Tipo de alianza
Uruguay	No hay alianzas. Los lemas se forman en el nivel nacional
Perú	Las alianzas entre partidos nacionales tienen extensión nacional y las definen los órganos nacionales.
Costa rica	Puede haber alianzas subnacionales, pero son habilitadas por los órganos nacionales de los partidos.
Colombia	
Brasil	Los órganos subnacionales conforman alianzas según sus conveniencias, pero los órganos nacionales deben prestar acuerdo
México	
Argentina	Los órganos subnacionales tienen total autonomía para concertar alianzas para cargos subnacionales, y amplia autonomía para concertar alianzas para legisladores nacionales en cada distrito (solo sujetos a una improbable intervención de los órganos nacionales)

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

En Colombia y Costa Rica la ley impone la aprobación de las direcciones nacionales de los partidos para las alianzas subnacionales. Precisamente el Código Electoral de Costa Rica aprobado en 2009 incorporó la figura de la coalición parcial, mediante la cual dos o más partidos presentan candidaturas comunes solo en algunas de las circunscripciones electorales del país (Jacobo y Chavarría, 2010). Pero esta decisión corresponde a la asamblea nacional de los partidos. El artículo 70 del Código Electoral costarricense dispone que los partidos políticos nacionales deben contar con una asamblea nacional, con asambleas provinciales (una en cada provincia) y asambleas cantonales (una en cada cantón), pudiendo siempre la asamblea nacional revisar las actuaciones de las otras asambleas.

Similarmente, en Colombia es posible para los partidos concertar alianzas electorales específicas, aunque sólo para los cargos de elección uninominal (presidente, gobernador, alcalde). Similarmente a lo que ocurre en Costa Rica, la ley de partidos de Colombia, aprobada en 2011, dispone que estas coaliciones son inscriptas por los partidos nacionales (Art. 29). Así, por poner tan solo un ejemplo, Álvaro Cruz Vargas ganó en 2011 la gobernación de Cundinamarca por una alianza entre el Partido de la U, Cambio Radical, Partido Conservador y Partido Liberal. Aunque el acuerdo fuera promovido por actores locales, las direcciones nacionales de todos estos partidos debieron acordar el apoyo común para la candidatura a la gobernación de Cundinamarca.

México y Brasil pueden ser ubicados apenas un escalón detrás de Uruguay y Perú. De hecho, en estos dos países la presencia de coaliciones subnacionales, incongruentes entre sí e incongruentes también con las que se acuerdan en el nivel nacional es, por demás, habitual. Pero aun así, en estas dos federaciones la ley dota al órgano nacional de capacidades para vetar las decisiones tomadas por los órganos regionales.

En el caso de México, el hecho de que partidos con propuestas aparentemente antagónicas acuerden competir conjuntamente y apoyar a los mismos candidatos en algunos estados ha merecido importantes estudios específicos (por ejemplo Reynoso, 2011). Pero en general no se ha resaltado suficientemente que ello ocurre, de acuerdo a la ley, con el aval de las direcciones nacionales de los partidos. En efecto, el artículo 43 de la Ley General de Partidos Políticos mexicana dispone que los partidos nacionales cuenten con un comité nacional u órgano equivalente, que tendrá “facultades ejecutivas, de supervisión y, en su caso, de autorización en las decisiones de las demás instancias partidistas”. Entre las instancias que la ley explicita como decisiones que requieren la aprobación de la dirección nacional del partido se encuentra la de la formación de coaliciones en cualquier nivel de competencia. Así surge del artículo 23, inciso f, de la misma ley, la cual dispone entre los derechos de los partidos políticos el de “formar coaliciones, frentes y fusiones, las que en todo caso deberán ser aprobadas por el órgano de dirección nacional que establezca el estatuto de cada uno de los partidos...” y del artículo 89.1.a, que exige a los partidos que pretendan coaligarse “acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional...”.

Los códigos electorales estatales mexicanos se ajustan a estas disposiciones al regular las coaliciones o candidaturas comunes a nivel local. En muchas ocasiones exigen que estos acuerdos de nivel estatal sean aprobados por los órganos competentes de los partidos (es decir, por las autoridades nacionales), y en algunas otras explícitamente se habla de las autoridades nacionales de los partidos.

En Brasil las alianzas electorales estatales que reúnen a partidos, que a su vez compiten entre sí en el nivel nacional, forman parte del paisaje político tradicional. A propósito de ello, conviene recordar que para las elecciones de 2002 y 2006 rigió en Brasil la así llamada verticalización de las alianzas, surgida de una resolución del Tribunal Superior Electoral (TSE). La resolución ordenó que “los partidos políticos que establecieran coalición para la elección de presidente de la república no podrán formar coaliciones para elección de gobernador de estado o del distrito federal, senador, diputado federal y diputado estadual o distrital con otros partidos políticos que tengan, aisladamente o en otra alianza, otro candidato para la elección presidencial”. El TSE brasileño basó esta decisión en primer lugar, en el carácter nacional que tienen los partidos en Brasil de acuerdo al artículo 17 de la Constitución Federal. Pero el TSE fue más allá al fundamentar la decisión y se refirió a la necesidad de dotar de consistencia ideológica a las coaliciones electorales, así como también a la necesidad de evitar la confusión que generan las alianzas incongruentes entre diferentes niveles y categorías de cargos. En palabras del profesor de la Universidad de Brasilia David Fleischer, la resolución apuntaba a “poner orden en el gallinero electoral brasileño” (2007). Ese poner orden implicaba dotar al nivel nacional del partido del poder de definir una única alianza que debería ser replicada en cada estado, tanto para cargos legislativos nacionales como para los cargos subnacionales. El objetivo de la resolución era, por lo tanto, alentar la integración vertical de los partidos, integración que se veía severamente afectada por el fenómeno de las alianzas cruzadas o incongruentes.

En todo caso, la resolución fue finalmente reemplazada por una enmienda constitucional que explícitamente habilitó la posibilidad de que los partidos conformaran alianzas disímiles o incongruentes en las diferentes arenas electorales, devolviendo en los hechos a las organizaciones

estadales la plena capacidad de fijar sus estrategias en este plano. En consecuencia, tal como venía ocurriendo antes de 2002, las alianzas incongruentes son una práctica corriente en Brasil⁵.

Pero, al igual que en México, aunque con algo menos de énfasis, también la legislación brasilera consagra el derecho de las direcciones nacionales de los partidos de controlar cómo se forman las coaliciones en el plano subnacional.

En principio, la ley de partidos brasilera se refiere a la existencia de directorios nacionales, estadales y municipales, y precisa como criterio general que son los propios partidos los que definen en sus estatutos la distribución de competencias entre estos diferentes órganos (Arts. 14 y 15 inc. iv). En esta misma línea, la ley de elecciones dispone que las normas para formar coaliciones se definan en los estatutos de cada partido. Sin embargo, en el mismo artículo 7 de esta ley se establece que en caso de omisión en el estatuto partidario, le cabrá al órgano de dirección nacional del partido definir estos criterios. Y, más importante, de acuerdo al inciso 2 del mismo artículo, el órgano de nivel nacional puede imponer su criterio respecto a las coaliciones sobre el órgano de nivel estadual si surgieran controversias entre ellos. Haciéndose eco de esta disposición legal, los principales partidos brasileros incluyen en sus estatutos la potestad del órgano nacional para intervenir y disolver a los órganos estadales y municipales⁶.

Argentina se ubica, por último, como el país cuyo régimen legal ofrece un mayor margen para la división partidaria en términos verticales. Como antes se vio, en Argentina existe por un lado el partido de nivel provincial, y por otro el de nivel de distrito. Esta distinción es sobre todo de tipo jurídico, y en los hechos ambas instituciones refieren a una misma organización, una de las cuales (la de distrito) presenta candidaturas a diputados y senadores nacionales, mientras la otra (la provincial) presenta candidaturas para los cargos provinciales. El punto es que en ambos casos las decisiones sobre alianzas están en manos de la organización subnacional. En otras palabras, la ley argentina reconoce a las ramas subnacionales de los partidos argentinos el derecho a definir en forma autónoma sus estrategias de alianzas electorales, no sólo para los cargos provinciales, sino también para los cargos legislativos nacionales⁷.

De todos modos, en el caso del partido de distrito, la ley prevé la posibilidad extrema de que sea intervenido por la dirección nacional partidaria en caso de fuerte conflicto entre ambas. En cambio, el partido provincial actúa en términos jurídicos como una entidad completamente autónoma, de modo que la ley no prevé ningún mecanismo por el cual sus decisiones deban ser aprobadas o siquiera consensuadas con el nivel nacional del partido.

Por supuesto que en los hechos, cuando se trata de partidos nacionales que cuentan a su vez con expresiones provinciales, el partido conforma una única organización, y así lo reconocen los

⁵ Aunque en lo que respecta a las elecciones a gobernador, habría en los últimos años una creciente tendencia a la congruencia, con el PT liderando coaliciones de centroizquierda con un conjunto estable de partidos, y el PSDB liderando coaliciones de centroderecha con otro conjunto. El PMDB participa en uno u otro grupo según el estado (Limongi y Cortez, 2010).

⁶ Tanto los estatutos del PMDB, como los del PT y PSDB definen amplias facultades para que los órganos nacionales puedan intervenir e incluso disolver a las organizaciones estadales y municipales.

⁷ De allí la frase del líder del Partido Socialista, Hermes Binner, citada en Clérico y Scherlis (2013), respecto a la posibilidad de una alianza con la Unión Cívica Radical: "Estamos en marcha a un acuerdo nacional, pero son elecciones legislativas y por tanto es necesario que cada distrito defina su política de alianzas según su realidad económica y social". En otros términos, los actores políticos argentinos asumen que las alianzas para las elecciones legislativas nacionales las definen las ramas subnacionales de los partidos. La misma frase sonaría absurda en varios otros de los países aquí observados. Lo cual muestra de qué modo las reglas pueden, a veces, conformar el horizonte de posibilidades para los actores políticos.

propios estatutos partidarios. Sin embargo, estos suelen ser particularmente cuidadosos –mucho más que sus pares brasileros o mexicanos- a la hora de fijar las potestades de las autoridades nacionales sobre las organizaciones provinciales⁸.

En definitiva, en lo que hace a la autonomía que la ley prevé para las ramas subnacionales de los partidos a efectos de desarrollar sus propias estrategias aliancistas, encontramos que esta es inexistente en Uruguay y Perú, muy baja en Costa Rica y Colombia, más amplia pero todavía subordinada al acuerdo del partido nacional en Brasil y México, y plena en Argentina, incluyendo allí también una importante autonomía para definir alianzas para las elecciones legislativas nacionales.

6. FINANCIAMIENTO

Una última dimensión que se debe observar refiere a la distribución del financiamiento público entre las diferentes ramas de los partidos. En las últimas décadas todos los países analizados han implementado la distribución de fondos públicos para los partidos. En algunos casos los subsidios públicos han alcanzado un volumen importante, incidiendo en la dinámica de la competencia (por ejemplo sobre el caso mexicano, véase Córdova Vianello, 2011). En ese contexto, tal como sugieren Kevin Casas y Daniel Zovatto (2011), conocer cuál es el actor partidario que recibe el subsidio directo del estado es una de las cuestiones centrales para comprender el funcionamiento y potenciales efectos de cualquier régimen de financiamiento público. Al decidir cómo distribuir este financiamiento entre el nivel nacional y subnacional de los partidos, la ley puede incidir significativamente en el balance de poder entre estos niveles.

En términos generales, los regímenes de financiamiento público en el mundo tienden a otorgar los fondos a las estructuras nacionales de los partidos, destacándose algunos casos como Canadá o Austria en los cuales los órganos subnacionales también son receptores de subsidios estatales (Casas y Zovatto, 2011). Como en seguida se verá, también en América Latina algunos países contemplan el financiamiento de las ramas subnacionales.

Por otro lado, la ley puede facultar a las ramas subnacionales para recaudar fondos privados o, en cambio, puede concentrar esa capacidad en el partido nacional, el cual en todo caso dispondrá luego cómo distribuir ese dinero entre los diferentes niveles del partido. En los siguientes párrafos observamos estas dos cuestiones.

De acuerdo a los dos aspectos aquí contemplados, Perú es el país cuya legislación sobre financiamiento partidario favorece en mayor medida la integración vertical. La ley de partidos prevé un subsidio estatal a los partidos nacionales, como así también la posibilidad de que estos recauden fondos privados. Para ambos casos la norma explícitamente establece que “La recepción y el gasto de los fondos partidarios son competencia exclusiva de la Tesorería” [del partido nacional] (Art. 32). En tanto, las leyes de elecciones regionales y municipales no contienen disposiciones sobre subsidios directos. En definitiva, según la ley peruana los fondos de los partidos políticos son controlados por la organización nacional del partido.

⁸ Por ejemplo los estatutos del más antiguo de los partidos argentinos, la Unión Cívica Radical, facultan a su Convención Nacional a intervenir los órganos de dirección provinciales, pero sólo cuando “no cumplan las resoluciones de los órganos centrales en materias de competencia nacional” (Artículo 8, inc. i). Esto refuerza la idea de que en materia de elecciones provinciales, son los propios órganos provinciales los que deciden.

La ley costarricense prevé contribuciones estatales directas para los partidos nacionales, provinciales y cantonales (artículos 99 y 100 del Código Electoral). Vale recordar que por partidos provinciales la ley de Costa Rica refiere a aquellos que están constituidos sólo en una provincia pero que pueden competir por cargos legislativos nacionales. En cambio las secciones subnacionales de los partidos nacionales costarricenses dependen de cómo los organismos de la dirección nacional partidaria deciden distribuir los fondos. También conviene aclarar que si bien es cierto que a partir de 2009, con la sanción del nuevo Código Electoral, se instrumentó una contribución estatal para el gasto en elecciones municipales, en el caso de los partidos nacionales que participan de elecciones municipales el dinero se transfiere al partido nacional, y no a cada uno de sus órganos municipales directamente.

De igual modo, la ley en Costa Rica establece que las contribuciones privadas deben hacerse a la cuenta del partido, y no a cuentas que pudieran tener las ramas subnacionales, ni a candidatos específicos. Es posible realizar aportes a las precandidaturas, para lo cual se debe nombrar una persona encargada de esa recaudación. Los fondos específicos se deben realizar en la cuenta única del partido político, pero, se entregarán a cada precandidato (artículo 127 Código Electoral). Por supuesto, como en muchos otros países, se han detectado masivas violaciones a esta legislación, incluyendo “redes paralelas de recaudación de fondos al margen de las estructuras partidarias formales...” (Sobrado González, 2011, p. 251), pero el punto que aquí observamos es qué establece la ley al respecto, asumiendo que en materia de financiamiento la norma muchas veces está alejada de la práctica.

Brasil y Colombia se asemejan a Costa Rica y Perú en tanto en todos estos países los subsidios directos son receptados por las organizaciones nacionales de los partidos, y son los propios estatutos partidarios los que definen cómo se distribuyen los fondos al interior de la organización⁹.

Pero lo que diferencia a Brasil y Colombia de los casos antes observados es que las direcciones estatales y municipales, en el caso de Brasil; y los candidatos particulares y listas de las circunscripciones, en el caso de Colombia, pueden recaudar fondos privados en forma autónoma, dentro de las limitaciones que impone la ley en términos de montos o probables aportantes.

Uruguay es el primero de los países observados en el que encontramos financiamiento estatal directo para actores subnacionales de organizaciones nacionales. La ley de partidos uruguayo, aprobada en 2009, establece que el financiamiento estatal para campañas cubre tanto las elecciones nacionales como las departamentales. En el primer caso, los fondos se otorgan a los candidatos presidenciales y a las listas de senadores y diputados (que, recordemos, de acuerdo a la ley electoral uruguayo pueden ser más de una por cada partido o lema). En el caso de las elecciones departamentales, los fondos se entregan a los candidatos a la intendencia. Ciertamente, la contribución para las departamentales es muy inferior a la que tiene lugar para las nacionales (nueve veces menor), pero el hecho en sí, más allá de la cantidad, es que se establece un subsidio directo para los actores subnacionales.

⁹ El artículo 15.viii de la ley de partidos de Brasil deja en manos de los estatutos partidarios determinar cómo se distribuyen entre los órganos de diferente nivel los recursos del fondo partidario. Así, por ejemplo, el estatuto del PT establece que tras restar el 20% para actividades de investigación y formación, el resto se distribuye: 60% para nivel nacional y 40% para niveles estatales. En cambio, el del PSDB determina que –también restando el 20% destinado a formación– el dinero se reparte en partes iguales, 50% para el partido nacional y el otro 50% para los niveles estatales.

En cambio, el financiamiento público para gastos permanentes previsto por la ley uruguaya es sólo para los partidos nacionales, los cuales deben a su vez determinar cómo lo distribuyen entre sus diferentes órganos o agrupaciones (Art. 39 de la ley 18845).

En cuanto a las donaciones privadas, tal como ocurre en Brasil y Colombia, también en Uruguay pueden ser receptadas por agentes partidarios subnacionales. La ley admite que las donaciones se dirijan al partido nacional, a sectores internos de los propios partidos, o a listas de candidatos.

México va un paso más allá en cuanto a la capacidad de las ramas subnacionales de los partidos para obtener autonomía financiera. La legislación federal mexicana garantiza a los partidos nacionales un abundante financiamiento tanto para el sostenimiento de actividades ordinarias como para gastos de campaña¹⁰. A diferencia de lo que ocurre en Brasil, la ley mexicana no refiere a la distribución del dinero al interior de las organizaciones. Pero, en cambio, la Ley General de Partidos Políticos insta a los estados a fijar las reglas que organicen un régimen de financiamiento público para las ramas locales de los partidos nacionales (Art. 52.2). Esto se verifica luego en la existencia, en cada una de las 32 entidades federativas, de un régimen específico de financiamiento público. En términos generales, puede observarse que la gran mayoría de los estados mexicanos replica, en su legislación electoral, los criterios definidos en la ley federal, estableciendo por un lado un fondo para gastos corrientes y, por otro, subsidios específicos para la campaña. Las leyes estatales también definen las condiciones del financiamiento privado, que en todos los casos está permitido para los actores subnacionales.

De modo que el caso mexicano se diferencia de todos los anteriores por tener claramente asignado un régimen de financiamiento público para los partidos nacionales y otro definido por cada una de las entidades federativas, pero que en todos los casos incluye un subsidio para gastos corrientes y otro para gastos de campaña, para los actores subnacionales, los cuales a su vez pueden recaudar fondos privados.

Una vez más el caso argentino se presenta como el más proclive a la división vertical de las organizaciones partidarias nacionales y, una vez más, requiere ciertas especificaciones. Como se ha reiterado, en Argentina las secciones subnacionales de los partidos nacionales cuentan con dos instancias jurídicas. Por un lado, están constituidos como partidos de distrito, regulados por la ley nacional. Por otro lado, están constituidos como partidos provinciales, regulados exclusivamente por la legislación provincial, y por medio de los cuales se compite por los cargos provinciales.

La ley nacional de financiamiento político establece, al igual que en muchos otros casos, un fondo permanente y un financiamiento específico para campañas electorales. En el caso del fondo permanente, según el artículo 10 de la ley de financiamiento (Ley 26215, 2007), del dinero que le corresponde a cada partido, un 20% se destina a las autoridades nacionales, mientras que el 80% restante se distribuye entre las autoridades de los partidos de distrito.

¹⁰ México es seguramente el país de América Latina sobre cuyo régimen de financiamiento público más se ha escrito en las últimas décadas, tanto por los montos involucrados, por los escándalos revelados a lo largo del tiempo, por la acción de las autoridades electorales al respecto (incluyendo las millonarias sanciones aplicadas en varias oportunidades), como por las sucesivas y continuas reformas. Incluso, tal como lo sugiere Flores Andrade (2005), el aumento del financiamiento público explica el creciente surgimiento de nuevos partidos en México desde la década de 1990, y las concomitantes reformas elevando los requisitos para la conformación de partidos (Scherlis, 2014).

En el caso del dinero que se distribuye para campañas, existe una partida asignada para la elección presidencial que se entrega al órgano nacional del partido, mientras que las partidas correspondientes a las elecciones de diputados y senadores se dirigen un 80% a los partidos de distrito y sólo un 20% al partido nacional (Art. 38).

Esto hace de Argentina el único caso en el cual el grueso de los aportes estatales, tanto de los permanentes como de los destinados a las campañas electorales de legisladores nacionales, son receptados por las ramas subnacionales de los partidos, los así llamados partidos de distrito.

Por otro lado, los partidos provinciales están regulados por las legislaciones de cada una de las provincias, la gran mayoría de las cuales contempla alguna forma de financiamiento público para los partidos. En la mayor parte de los casos la ley electoral provincial contempla aportes para gastos ordinarios bajo el nombre de fondo partidario permanente. En otros hay aportes para campañas y en unos pocos se prevén ambos tipos de gastos¹¹. Sólo dos de las 24 provincias (Chubut y Corrientes) no establecen ningún tipo de financiamiento público para los partidos provinciales. En todos los casos las legislaciones electorales provinciales habilitan a los partidos para recaudar fondos privados.

Esto implica que las ramas subnacionales reciben por un lado el dinero proveniente del gobierno federal (tanto para gastos corrientes como para campañas de legisladores nacionales) y por otro, en la mayor parte de las provincias, reciben también subsidios directos, de menor cuantía, otorgados por los gobiernos provinciales.

En definitiva, al igual que lo observado en otras dimensiones, también en el campo del financiamiento puede notarse una importante variación entre los esquemas legales de los siete países analizados. Tal como se resume en la tabla 4, en Perú la ley asigna subsidios directos únicamente a los órganos nacionales de los partidos, los cuales a su vez son los únicos habilitados para recaudar fondos privados. En Costa Rica como se mencionó anteriormente el subsidio se da tanto a partidos nacionales, como regionales. En Colombia y en Brasil también los fondos públicos van al partido nacional, pero los órganos subnacionales pueden recaudar fondos privados.

¹¹ De las 24 provincias/distritos, 19 tienen disposiciones referentes a subsidios para gastos corrientes; un distrito (la Ciudad de Buenos Aires) contempla aportes para las campañas; y otros dos (Córdoba y Santiago del Estero) cuentan con aportes tanto para gastos corrientes como para campañas.

Tabla 4

Distribución de financiamiento público y facultades para recaudar fondos privados según las legislaciones

PAÍS	Distribución De subsidios estatales	Facultades para recaudar fondos privados
Perú	Sólo la dirección nacional de los partidos	
Costa Rica		
Costa Rica	Organización nacional y subnacional	Organización nacional y subnacional
Colombia	Sólo la organización nacional	
Brasil	Actores nacionales y (en mucha menor medida y sólo para gastos de campaña) subnacionales	
Uruguay	Actores nacionales y subnacionales	
México	Organización subnacional y (en mucha menor medida) organización nacional	
Argentina		

Nota: Elaboración propia con base en el análisis de las legislaciones vigentes.

En Uruguay el Estado otorga un subsidio directo tanto a los candidatos y a las listas nacionales como a los departamentales, aunque este último en un monto muy inferior. Los actores subnacionales uruguayos pueden también recaudar fondos privados. Por último, en Argentina y México la ley establece la distribución de fondos públicos para las ramas nacionales y subnacionales. Pero, mientras en México la ley federal determina la distribución de fondos para el nivel nacional y las leyes estatales se ocupan de garantizar los fondos para las ramas subnacionales; en Argentina, la propia ley nacional dispone que la mayor parte de los subsidios públicos sean receptados por las ramas provinciales de los partidos, más allá de que luego existan también subsidios garantizados por las leyes provinciales.

7. CONCLUSIONES

La comparación de la legislación de siete países latinoamericanos permite observar cómo diferentes esquemas legales ofrecen condiciones y estímulos muy diversos respecto a la integración vertical de las organizaciones políticas. Aunque los países no se ordenan de igual modo en todas las dimensiones observadas, pueden extraerse algunas conclusiones generales.

Poco sorprendentemente, Argentina y México surgen como los dos países cuyas legislaciones brindan mayores posibilidades para una baja integración vertical. Se trata, precisamente, de los únicos dos países donde existe una legislación electoral y de partidos emanada de autoridades subnacionales. De todos modos, hay diferencias importantes entre ambos países, siendo Argentina el caso que propicia en mayor medida la baja integración.

Tanto México como Argentina permiten la existencia de partidos truncados pero mientras en México estos (los partidos locales) sólo pueden competir por cargos subnacionales, en Argentina (los partidos de distrito) pueden también postular candidatos para el Congreso nacional. En

ambos países hay financiamiento público tanto para los órganos nacionales como para los subnacionales de los partidos; pero mientras en México la ley federal otorga el dinero a la dirección nacional y las entidades federativas distribuyen a nivel subnacional, en Argentina, incluso el dinero distribuido por el estado nacional es receptado mayormente por las ramas subnacionales.

En ambos países los partidos subnacionales pueden concertar alianzas específicas en sus respectivos distritos, pero en México la ley exige la anuencia de los órganos nacionales de los partidos, lo que no ocurre en Argentina. En cuanto al *timing* electoral, Argentina y México ponen en manos de las unidades federativas la decisión de unificar o no las fechas electorales con las de nivel nacional. Pero mientras en México todos los estados definen esta opción en sus leyes electorales, en Argentina son los propios gobernadores provinciales los que, en cada ocasión, eligen si unificar o no.

Más sorprendente resulta que Brasil, el otro gran país federal, cuenta con uno de los esquemas legales que en mayor grado propicia la integración vertical de los partidos en toda la región. Es uno de los dos países del grupo observado que no concibe la existencia de partidos truncados, y el único que unifica el calendario electoral en un mismo día para las elecciones de todos los niveles. A su vez, si bien admite que las organizaciones subnacionales conformen sus alianzas a nivel estadual y municipal, impone la necesaria anuencia de los órganos nacionales de los partidos. Mientras que los fondos públicos son otorgados únicamente a las direcciones nacionales de los partidos.

También Uruguay cuenta con un esquema que favorece la integración vertical. En primer lugar, impidiendo el surgimiento de partidos departamentales y negando autonomía a las agrupaciones locales para forjar sus propias alianzas. La separación de las elecciones nacionales y departamentales instrumentada por la reforma constitucional de 1996 redujo el estímulo hacia la integración vertical, pero los cinco meses de distancia siguen sugiriendo una importante influencia de la elección nacional sobre la local. También la asignación de fondos públicos directamente a las listas y a los candidatos locales reduce el estímulo hacia la integración, pero estos fondos son ínfimos en relación a lo otorgado a los actores nacionales.

Otros países cuentan con esquemas híbridos, con algunas dimensiones que favorecen la integración y otras que conspiran contra ella. Es el caso de Colombia, Costa Rica y Perú. Este último alienta la integración al impedir a los órganos subnacionales que definan alianzas por distrito, y al otorgar financiamiento público y habilitar para recaudar fondos privados únicamente a las instancias nacionales. Pero, por otro lado, alienta la división fijando una importante separación de las fechas electorales entre las distintas arenas. Y, sobre todo, la posibilidad de crear organizaciones truncadas (movimientos y organizaciones) ha tenido consecuencias deletéreas sobre la nacionalización del sistema partidario peruano.

Algo similar ocurre con Colombia, con algún incentivo más a la división vertical, al permitir a las ramas subnacionales la concertación de alianzas por distrito, aun cuando estas deban ser refrendadas por las autoridades nacionales.

También Costa Rica muestra elementos contradictorios. Por un lado el ya citado artículo 70 del Código Electoral impone la supremacía de las autoridades nacionales sobre las provinciales y

cantonales de los partidos, en cualquier asunto atinente a la organización. También los fondos públicos son canalizados a través de la cuenta del órgano nacional del partido. Pero por otro lado, Costa Rica impone la separación de fechas electorales más drástica de todo el conjunto de países. Y, más importante, habilita la creación de partidos truncados, los provinciales, a los que se habilita (único caso junto a Argentina) a postular candidatos para la Asamblea Legislativa nacional.

Huelga decir que estas normas no tienen siempre igual efecto en todos los países. Por ofrecer sólo un ejemplo, en Perú la admisión de las organizaciones regionales devino en un elemento crucial de la dinámica política del país, hasta el punto de que la gran mayoría de las elecciones subnacionales están actualmente dominadas por este tipo de organizaciones. En cambio en México, los partidos locales han tenido hasta aquí escaso éxito, y la política subnacional sigue dominada fundamentalmente por los partidos nacionales. Los efectos de las reglas partidarias y electorales, se sabe, dependerán de múltiples factores, y es así que reglas similares pueden tener efectos disímiles en diferentes contextos. Con todo, parece razonable pensar que esquemas legales tales como el de Argentina harán poco por evitar la baja integración vertical de los partidos, o que ciertas reformas, como por ejemplo la uruguaya, de separación de las fechas, aumentan la probabilidad de división vertical de las organizaciones.

Dada la preocupación que se ha despertado en la región respecto a un posible descenso en la integración vertical de los partidos, a un aumento de la autonomía de la política subnacional y, en términos generales, a la desnacionalización de los sistemas partidarios, conviene no perder de vista cuáles son las reglas que rigen la actividad de los partidos y que podrían, por tanto, estar incidiendo en esta dinámica. Este artículo apunta a realizar una primera contribución en ese sentido.

LITERATURA CONSULTADA

Libros

- Alfaro Redondo, R. (2010). "Explaining party nationalization in new democracies: Central America (1980-2010)". Tesis de maestría, Universidad de Columbia.
- Battle, M. (2012). *Sistemas de partidos multinivel en contextos unitarios en América Latina: los casos de Ecuador, Perú, Bolivia y Colombia (1978-2011)*. tesis doctoral, Universidad de Salamanca.
- Battle, M. y Cyr, J. (2014). "El sistema de partidos multinivel peruano: el cambio hacia la incongruencia y el predominio de nuevos partidos (1980-2011)". En: Freidenberg, Flavia y Suárez Cao, Julieta (Comps.) *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Brasil (1995). Ley de partidos políticos, ley n.º 9096.
- Calvo, E. y Escolar, M. (2005). *La nueva política de partidos en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

- Casas, K. y Zovatto, D. (2011). "Para llegar a tiempo: apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina". En: Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento político en América Latina*. México DF: UNAM, pp. 17-67.
- Chibber, P. y Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*. Princeton: Princeton University Press.
- Clérici, P. (2015). *Aliados y Contendientes. Dimensionando el Fenómeno de la Congruencia Aliancista en Argentina (1983-2013)*. Tesis doctoral, Universidad Torcuato Di Tella.
- Colombia (2011). Estatuto de partidos políticos, ley n.º 1475.
- Córdova Vianello, L. (2011). "El financiamiento a los partidos políticos en México". En: Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento político en América Latina*. México DF: UNAM.
- Costa Rica (2009). Código Electoral, ley n.º 8765.
- Falleti, T. (2010). *Decentralization and Subnational Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freidenberg, F. y Suárez Cao, J. (Comps.) (2014). *Territorio y Poder: Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- México (2014). Ley General de partidos políticos.
- Oliveros, V. y Scherlis, G. (2004). "¿Elecciones concurrentes o elecciones desdobladas? La manipulación de los calendarios electorales en la Argentina, 1983-2003". En: Isidoro Cheresky y Jean-Michel Blanquer (Comps) *¿Qué cambió en la política argentina? Elecciones, instituciones y ciudadanía en perspectiva comparada*. Homo Sapiens: Rosario.
- Perú (2003). Ley de partidos políticos, ley n.º 20094.
- Rodden, J.A. (2006). *Hamilton's Paradox. The promise and peril of Fiscal Federalism*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Sobrado González, L.A. (2011). "La financiación de los partidos políticos en Costa Rica". En: Gutiérrez, Pablo y Daniel Zovatto (Coords.). *Financiamiento político en América Latina*. México DF: IDEA, OEA, UNAM.
- Uruguay (2009). Ley de partidos políticos, ley n.º 18845.

Revistas

- Brancati, D. (2008). The Origins and Strength of Regional Parties. *British Journal of Political Science* 38(1):135-159.
- Clérici, P. y Scherlis, G. (2014). La Regulación de las Alianzas Electorales y sus Consecuencias en Sistemas Políticos Multinivel en América Latina. *Electrónica del Instituto Gioja*, 8(12):77-98.

- Flores Andrade, A. (2005). Democracia y dinero. Partidos nuevos y asociaciones políticas nacionales en México. *Reflexión Política* 7(13): 134–153.
- González Padilla, R. (enero-abril, 2014). Tiempos fundacionales de los partidos políticos locales mexicanos: una periodización. *Estudios políticos*, 31:61-85.
- Harbers, I. (2010). Decentralization and the Development of Nationalized Party Systems in New Democracies: Evidence from Latin America. *Comparative Political Studies* 43(5):606-627.
- Hopkin, J. (2003). Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation: A Framework for Analysis. *European Urban and Regional Studies* 10(3):227-23.7
- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics* 9(2):139-166.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina, *Política y Gobierno*. *Política y Gobierno*, 16(2):205-241.
- Limongi, F. y Cortez, R. (2010). As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos*, 88:21-37.
- Molina, J.E. (2001). Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura. *América latina hoy* (29):15-29.
- Reynoso, D. (2011). Aprendiendo a competir: Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006. *Política y Gobierno* 18(1):3-38.
- Román Jacobo, G. y Chavarría Chavarría, D. (enero-junio, 2010). Régimen organizativo de los partidos políticos en Costa Rica. *Revista Derecho Electoral, Costa Rica* (9):209-222.
- Scherlis, G. (junio, 2014). Political Legitimacy, Fragmentation and the Rise of Party-Formation Costs in Contemporary Latin America. *International Political Science Review*, 35(3):306-323.
- Thorlaksson, L. (2009). Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations. *Party Politics* 15(2):157-177.
- Vairo, D. (2008). Juntos pero no casados: los efectos de la reforma constitucional al interior de los partidos”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1):159-181.

¿DERECHOS HUMANOS SOMETIDOS A REFERÉNDUM? SUPERANDO LA REGLA DE LAS MAYORÍAS DESDE LA PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS

ARTURO CARBALLO MADRIGAL*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de octubre 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 21 de diciembre 2015.

Resumen: La premisa básica del artículo es cuestionar la denominada regla de la mayoría y su aplicación inmediata sin tomar en cuenta las particularidades de cada referéndum. La posición jurídica presentada es explicada desde la doctrina de derechos humanos y del estudio de casos en particular. El texto presenta al lector un estudio de casos que apoyan la construcción teórica de lo que el autor denomina como referendums “progresivos” y “regresivos”. Dicha clasificación es explicada con mayor propiedad partiendo de las particularidades de cada subclasificación en referendums celebrados o propuestos en Bolivia, Costa Rica, Irlanda y EE.UU.

Palabras clave: Referéndum / Democracia directa / Derechos de las minorías / Derechos humanos.

Abstract: The basic premise of this article is to question the so-called rule of the majority and its immediate application without taking into account the particularities of each referendum. Everything is explained based on the doctrine of human rights and the study of particular cases. It presents the reader with case studies that support the theoretical construction of what the author calls “progressive” and “regressive” referenda. Said classification is more thoroughly explained from the particularities of each sub-classification in referenda that were carried out or proposed in Bolivia, Costa Rica, Ireland and the United States of America.

Key words: Referendum / Direct democracy / Minority rights / Human rights.

* Costarricense, abogado, correo arturocarballo264@hotmail.com. Bachiller en psicología, becario del curso anual sobre derecho ambiental de la Universidad de Florida y el Centro de Estudios Tropicales, énfasis en manejo de cuencas (2014), licenciado en Derecho Universidad de La Salle. Asistente Cátedra Unesco de DDHH ULASALLE-CEDE. Coordinador del proyecto de ley para reformar la Ley de Vida Silvestre Ley N.º 7317. Galardonado en la publicación anual del año 2012 del periódico El Financiero, como uno de los 40 menores de 40 años. Reconocimiento anual a las cuarenta personas menores de cuarenta años con logros destacados en diferentes áreas.

I. INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente se ha entendido que aquellas normas versadas sobre derechos humanos no pueden ser sometidas a referéndum. Los defensores de esta regla argumentan que el hecho de que alguna mayoría, cuyas particularidades como la orientación sexual, creencias religiosas, edad, nacionalidad, etnia o alguna otra, decida sobre los derechos de una minoría, hacen que se presuma una potencial y casi segura injerencia negativa sobre una minoría desprotegida.

El planteamiento defendido en este trabajo es que las propuestas de referéndums sobre materia de derechos humanos son jurídicamente viables, lo anterior en observancia de los principios de progresividad y pro homine, ambos inherentes a la materia de derechos humanos, siguiendo además en el caso de Costa Rica, el rango supra legal dado a los convenios internacionales sobre derechos humanos. La regla acá discutida, derivada de la llamada regla de las mayorías, ha sido generalmente aceptada sin mayor discusión, convirtiéndose en una regla seguida inclusive por tribunales constitucionales; recitándola muchas veces casi como estribillo.

La Sala Constitucional de Costa Rica (2010) reiteró mediante la sentencia 2010-13313 que los derechos humanos de una minoría no pueden ser objeto de referéndum. En esa oportunidad la Sala declaró con lugar un recurso de amparo en contra de una resolución del Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante TSE) que autorizaba la recolección de firmas para someter a referéndum la decisión sobre las uniones civiles homosexuales.

La mayoría de la Sala estimó que los derechos de las minorías no pueden ser sometidos al voto popular en vista de que la mayoría heterosexual podría incidir negativamente sobre los derechos de la minoría homosexual.

Sin embargo, debe recalcar -y ya desde este momento comienza el cuestionamiento de la premisa seguida por la Sala- que en caso de haberse celebrado el referéndum en cuestión, y de haberse aprobado la propuesta, las parejas homosexuales podrían tener acceso a un nivel superior en la protección de sus derechos; ya que en aquel momento las parejas homosexuales carecían de la oportunidad de que sus relaciones de hecho surtieran efectos civiles, dicha imposibilidad persiste hasta la fecha.

En caso de someterse el proyecto de ley en cuestión a la voluntad popular, existirían solamente dos opciones. En primer lugar, la posibilidad de que las parejas homosexuales, ciertamente una minoría, obtuviesen un nivel de protección superior, en consonancia con el principio de progresividad y no regresión de los derechos humanos. El otro resultado posible es que el nivel de derechos de la minoría en cuestión se mantuviera exactamente igual, como de hecho ha sucedido al no celebrarse el referéndum, de manera que no existe una posible regresión ni detrimento en los derechos.

Así, el resultado de este referéndum en particular no podría tener un efecto negativo sobre la minoría y no es sostenible el alegato del recurrente, ni el voto mayoritario de la Sala. Es así como la regla doctrinaria abstracta puede carecer de sustento al ser aplicada a casos reales, si bien es cierto que la regla también puede ser aplicable en otros casos, todo dependerá de la propuesta y de los posibles resultados.

El criterio defendido en esta disertación comparte lo dicho por el constitucionalista costarricense Rubén Hernández Valle quien afirma: “en el caso del régimen de los derechos fundamentales, la reforma parcial de la Constitución solo es jurídicamente válida cuando a través de ella se mejoren o refuercen aquellos, pero cuando la reforma constitucional los restrinja o limita, la respectiva modificación es competencia exclusiva de una Asamblea Constituyente convocada al efecto”. (Hernández, 2004, p. 27)

La Constitución italiana resalta en su artículo 2 que los derechos fundamentales son inviolables. Al respecto, Hernández Valle señala que la doctrina “considera unánimemente que estos «no pueden ser derogados ni modificados, salvo para otorgarles más garantías»”. (Hernández, 2004, p. 23)

Continúa el citado autor “Por tanto, el Poder Reformador de la Constitución no puede modificar el régimen de los derechos fundamentales para desmejorarlos o incluirle limitaciones no autorizadas por el constituyente originario, es decir, solo puede modificarlos para otorgarles mayores garantías para fortalecerlos”. (Hernández, 2004, p. 28)

Lo anterior ha sido también compartido por el Dr. Sobrado González, a propósito de la propuesta de referéndum sobre uniones civiles homosexuales en Costa Rica. Criterio además reiterado por el pleno del TSE (2008) en la resolución n.º 3894-E9-2008.

Tomando como punto de partida la progresividad de los derechos humanos, es necesario analizar los dos posibles resultados que presenta cada referéndum, para determinar si efectivamente habría incidencia de la mayoría sobre la minoría en detrimento del grado de protección alcanzado; o si, por el contrario, a partir del referéndum puede alcanzarse un nivel superior de protección.

Todo referéndum propone dos alternativas al electorado, si mediante la alternativa del “Sí” se logra alcanzar un nuevo nivel de protección, el cual garantiza de manera superior un derecho, entonces no hay ninguna incidencia negativa sobre los derechos ya adquiridos.

Lo anterior puede ser ejemplificado con la pena de muerte. Si esta se encuentra vigente en un país y mediante referéndum se propone eliminarla, entonces el resultado mayoritario a favor de la abolición brinda un nivel superior de protección al derecho a la vida de la minoría que pudiese verse afectada por pena de muerte. Mientras que en caso de imponerse popularmente el “No” o la propuesta de que la norma siga vigente, el estado de las cosas se mantiene tal cual estaba antes de la votación; es decir, no hay retroceso en el nivel de protección del derecho previamente adquirido; no hay, entonces, injerencia de la mayoría votante sobre la minoría que pudiese verse afectada. Todo lo contrario, el voto popular podría más bien otorgarle una nueva condición jurídica de protección superior a la minoría.

Distinto es aquel referéndum donde en caso de aprobarse la propuesta, pudiera decrecer el nivel de protección. Siguiendo el ejemplo de la pena de muerte, si un país ha derogado la pena de muerte y se propone aprobarla vía referéndum, como efectivamente se le solicitó al TSE en el año 2008; en ese caso, la votación afirmativa para volver a la pena de muerte efectivamente tiene un impacto negativo sobre la minoría y violenta la progresividad de la protección de los derechos humanos. En esa oportunidad el TSE rechazó la propuesta de referéndum, fundamentando su

decisión en la inviolabilidad de la vida humana al tenor del artículo 21 de la Constitución Política de Costa Rica.

Ante la falta de referentes doctrinales, para efectos de esta investigación, han sido denominados como “referéndums regresivos” aquellos donde los dos posibles resultados de la votación conlleven como resultado i. El detrimento del nivel de protección previamente alcanzado del derecho en cuestión, contraviniendo el principio de progresividad; o ii. Mantener el nivel de protección en el estado previo a la votación.

Por otra parte, aquellos referéndums cuyos dos posibles resultados sean i. Establecer un nivel de protección superior de los derechos; o, ii. Mantener el nivel de protección en el mismo estado previo a la votación, han sido denominados dentro de esta investigación como “referéndums progresivos”.

A continuación, algunos ejemplos de ambas categorías, cuyos resultados confirman la propuesta teórica presentada.

II. REFERÉNDUMS REGRESIVOS

Previamente, ha sido expuesto el criterio de que no es absoluta la regla que establece que los derechos humanos no pueden ser sometidos al voto popular de las mayorías, previniendo así la presunta injerencia de estas sobre las minorías. A continuación, se presentan ejemplos de casos donde esa regla resulta aplicable.

a. PROHIBICIÓN DEL MATRIMONIO HOMOSEXUAL, CALIFORNIA

En el año 2004, miles de parejas homosexuales contrajeron matrimonio en la ciudad de San Francisco. Posteriormente, el 15 de mayo de 2008, la Corte Suprema de Justicia de California declaró ilegal la prohibición del matrimonio homosexual. No obstante, previo a dicha sentencia fue presentada una solicitud de referéndum para prohibir los matrimonios homosexuales.

Finalmente, en noviembre de 2008, en una votación reñida de 52% contra 48% (Ega, 2009) se impuso la prohibición a los matrimonios homosexuales y no fue hasta que la Corte Suprema de los EE.UU. legalizara nuevamente los matrimonios homosexuales en California que el detrimento de los derechos fue restituido.

Este referéndum nos presenta dos posibles resultados los cuales no podrían ayudar a la minoría homosexual a obtener un resultado ventajoso ni un nivel superior de protección de sus derechos. En caso de aprobarse la propuesta, el resultado es regresivo con respecto al estado de las cosas vigente en ese momento, pues pasan de tener el derecho al matrimonio a perderlo.

Por otra parte, en caso de no aprobarse la reforma, siendo este el mejor escenario posible, entonces sus derechos continúan en el mismo estado anterior a la celebración del referéndum.

Estamos de nuevo ante un “referéndum regresivo”; conviene aclarar que en este caso no se defiende que el resultado de la votación deba ser necesariamente favorable a lo que la población homosexual desea. Lo que se plantea es que aquel referéndum, cuyos dos posibles resultados

sean uno lesivo de los derechos ya adquiridos y el otro apenas mantenga las cosas en su estado anterior a la votación son contrarios a la progresividad inherente a los derechos humanos.

A *contrario sensu*, aquellos referéndums definidos acá como progresivos, donde un resultado pueda suponer la obtención de un grado de protección superior de un derecho humano; mientras el otro resultado posible sea mantener las cosas en el mismo estado anterior a la celebración de la consulta, no presentan conflicto con la progresividad inherente a los derechos humanos.

b. PENA DE MUERTE CONTRA LOS HOMOSEXUALES, CALIFORNIA

En febrero de 2015 fue presentada en California una propuesta de referéndum cuyo resultado eventual sería groseramente lesivo de los derechos humanos de la comunidad homosexual.

Con la propuesta, presentada por un abogado, se buscaba aprobar la pena de muerte contra las personas homosexuales. De la lectura inicial es posible concluir que los efectos de este referéndum serían sumamente regresivos en cuanto al nivel de protección del derecho a la vida de un grupo específico, simplemente por su orientación sexual, lo cual contraviene numerosos tratados internacionales sobre derechos humanos.

La propuesta sería a toda luz inconstitucional dentro del marco normativo costarricense y rechazada ad portas. En vista de que atenta contra la prohibición de discriminación; y además por estar prohibida en Costa Rica la pena de muerte desde 1882.

La materialización de esta propuesta de referéndum sería violatoria de la dignidad humana. El matrimonio homosexual es permitido dentro de la jurisdicción californiana. De manera que en caso de que la propuesta superara todos los requisitos de admisibilidad, su aprobación popular vendría en detrimento de los derechos de la comunidad homosexual en California. Planteando además muchas otras lagunas, como por ejemplo ¿Qué hacer ante una pareja homosexual de paso por California? Más allá de estos matices derivados de esta propuesta discriminatoria, debe analizarse que el segundo resultado posible, es decir la no aprobación de la norma, simplemente mantendría los mismos derechos que ya ostentan las parejas homosexuales en California; de manera que los resultados posibles son mantener las cosas en el mismo estado o una violenta regresión en cuanto a los derechos en cuestión.

La fiscal general de California, Kamala Harris, declaró en marzo que se estaban preparando las acciones legales para que la propuesta fuera desechada y no superara la fase de admisibilidad, e impedir la posibilidad de la recolección de firmas para una eventual votación. En palabras de Harris: “Esta propuesta no sólo amenaza la seguridad pública, es evidentemente inconstitucional, totalmente reprobable, y no tiene lugar en una sociedad civil” (Rueda, 27 de marzo de 2015).

El 23 de junio de 2015, la Corte Superior de Sacramento denegó la posibilidad de continuar con el proceso en vista de que era ilegal. Al respecto el juez Cadei expresó que la propuesta era “manifiestamente inconstitucional” (Peters, 2015).

III. REFERÉNDUMS PROGRESIVOS

En las páginas precedentes han sido presentados ejemplos de referéndums cuyos resultados serían regresivos, violatorios de los derechos humanos y de las libertades fundamentales. No

obstante, en este apartado se analiza todo lo contrario. Son presentados al lector ejemplos de “referéndums progresivos”, donde los resultados permitieron la obtención de un grado superior en la protección de los derechos de un grupo determinado y donde el resultado contrario mantendría las cosas en el estado vigente antes de la consulta, de manera que no hay regresión.

a. ABOLICIÓN DE LA PENA DE MUERTE, IRLANDA

En Irlanda han sido celebrados al menos 45 referéndums desde 1937 (Irlanda, 2014), de manera que la experiencia irlandesa representa un buen parámetro para analizar esta figura legal. También debe notarse que las reformas constitucionales en Irlanda deben ser aprobadas por la vía del referéndum. A partir de 1937, han sido planteadas 38 propuestas de reforma constitucional, de las cuales 28 fueron aprobadas y 10 (Irlanda, 2014) fueron denegadas por el voto popular.

La enmienda número 21 de la Constitución irlandesa tuvo lugar en junio de 2001, mediante la propuesta fueron reformados dos artículos que cerraron la posibilidad de aprobar la pena capital en el futuro, al establecerse claramente la prohibición al Congreso para promulgar leyes que aprobaran la pena máxima.

Con esta reforma, el pueblo irlandés y sus autoridades aprobaron un referéndum sobre materia de derechos humanos, que regula el derecho a la vida, y establece un nuevo grado de protección, superior al vigente al momento de la votación y, mediante el cual una mayoría compuesta por las personas que no delinquen votó afirmativamente para eliminar una pena que afectaría solamente a una minoría, compuesta por los delincuentes, esto no significa que la norma no tuviese alcance general.

Lo relevante del caso para lo defendido en este trabajo es que la posibilidad del “Sí”, la cual finalmente se impuso, estableció la prohibición de la pena de muerte, mientras la posibilidad de improbar la propuesta simplemente mantendría las cosas en el mismo estado vigente previo al momento de la consulta. No existió, entonces, la posibilidad de reducir el grado de protección establecido en ese momento.

Para ilustrar mejor la propuesta sobre la cual el pueblo irlandés se pronunció, es relevante conocer el texto presentado ante el electorado.

Del artículo 13.6 fue eliminada la frase “excepto en casos de pena capital” (Irlanda, 2014, p. 30). A su vez, una cláusula fue agregada al artículo 15.5 para que se leyera: “El Congreso¹ no aprobará ninguna ley que imponga la pena de muerte”.

A las urnas se hicieron presentes 610 455 votantes quienes emitieron voto afirmativo para prohibir la pena de muerte, en contraparte, 372 950 emitieron su voto para rechazar la propuesta. Se registraron además 14 480 votos nulos, y la consulta tuvo una participación del 34.7% (Irlanda, 2014, p. 63).

¹ Denominado “Oireachtas” en Irlanda.

b. ESTADO LAICO, BOLIVIA

Dentro del entorno costarricense, mucho se ha argumentado a favor y en contra de la confesionalidad del Estado. Inclusive, la Sala Constitucional (2010) ha sostenido mediante la sentencia 2010-2023 que el oficialismo religioso del Estado costarricense no riñe con la libertad religiosa. Sin embargo, la posición defendida en este trabajo comparte el criterio del profesor Heiner Bielefeldt quien, en su calidad de relator especial sobre la libertad de religión o creencias de Naciones Unidas, ha expresado:

Con arreglo al derecho internacional, los Estados son los garantes oficiales de los derechos humanos, incluida la libertad de religión o de creencias. A fin de actuar como garantes fidedignos de la libertad de religión y de creencias para todos, los Estados deben ofrecer un marco abierto e incluyente en el que el pluralismo religioso o de creencias pueda desarrollarse libremente y sin discriminación. **Ello requiere superar los entornos exclusivistas. Sobre todo, lo que debe superarse es la idea de que el Estado se identifica con una religión o creencia particular a expensas de un trato igual y no discriminatorio de los seguidores de otras confesiones.** (Informe A/HRC/25/58., 2013, párr. 37) (El resaltado no es del original).

En el tanto que el Estado predica el oficialismo religioso, abre las posibilidades de actos discriminatorios por motivos religiosos; dichos actos pueden materializarse de distintas maneras, desde el uso de recursos públicos para patrocinar a la religión oficial, hasta la enseñanza exclusiva de la religión oficial dentro de la educación pública en perjuicio de las demás. Otras discriminaciones de hecho y/o de derecho pueden materializarse a partir del oficialismo religioso. En ese sentido, Bielefeldt también señala "...parece difícil, si no imposible, concebir una aplicación del concepto de "religión oficial del Estado" que en la práctica no tenga efectos adversos sobre las minorías religiosas, esto es, que no discrimine a sus miembros". (Informe A/HRC/19/60 2012, párr. 66).

Cada vez es mayor el consenso internacional en cuanto a que el ejercicio y la protección del derecho humano a la libertad religiosa se ven fortalecidos, en la medida que el Estado se aparte de la confesionalidad. Inclusive, varios Estados confesionales han sido declarados internacionalmente responsables por violaciones al derecho a la libertad religiosa, el cual a su vez se encuentra estrechamente concatenado a la libertad de expresión y de pensamiento. Al respecto, pueden verse las sentencias de la Corte Europea de Derechos Humanos contra el Estado griego, en los casos *Mannoussakis* y otros (1996), y *Alexandridis* (2008).

El oficialismo religioso tarde o temprano entra en conflicto con la libertad plena, derivada del ejercicio del pluralismo religioso. Por estas razones, la posición presentada al lector sostiene que los referéndums tendientes a eliminar el oficialismo religioso refuerzan el ejercicio de la libertad religiosa, otorgando un nivel superior de protección en atención de lo definido en este trabajo como referéndums progresivos.

En enero de 2009, Bolivia, mediante la vía del referéndum, decidió abandonar la confesionalidad estatal.

El proceso de convocatoria de este referéndum presentó hechos interesantes, por ejemplo, la participación de aproximadamente 100 mil personas (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2010, p. 7) en una marcha desde Oruro hasta La Paz, solicitando la convocatoria del referéndum.

La participación en el Referéndum Constituyente de Bolivia fue sumamente alta, el 90,26% del electorado emitió su voto. Finalmente, la reforma constitucional fue apoyada por 2 064 397 personas que representaban el 61,43% del padrón, en contraposición, la tendencia del “No” fue apoyada por 1 296 175 votos, los cuales equivalen al 38,57% del padrón (Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, 2010, p. 37).

La reforma que permitió el cambio de un Estado confesional hacia un Estado laico fue aprobada, pese a que en Bolivia predomina la religión católica y se estima que aproximadamente el 78% (Pew Research Center, 2014) de la población profesa dicha religión. Aun con ese elevado porcentaje la reforma fue aprobada, lo cual evidencia que no es necesariamente cierto ni puede tomarse como una regla absoluta el hecho de que una mayoría, en este caso religiosa, apoye o no una propuesta de referéndum que proponga un Estado laico. En el caso boliviano, mediante la reforma a través de referéndum, la libertad religiosa se encuentra hoy en un nivel superior de protección, justamente en atención del principio de progresividad de los derechos humanos.

c. REFERÉNDUM SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE RELIGIONES ESPECÍFICAS, IRLANDA

El referéndum para decidir sobre el oficialismo religioso en Irlanda tuvo lugar hace cuatro décadas, específicamente, el siete de diciembre de 1972 (Irlanda, 2014). La propuesta representó la quinta enmienda de la Constitución irlandesa.

Mediante este referéndum, fue sometida a votación la posibilidad de eliminar los incisos segundo y tercero del artículo 44 (Irlanda, 2014, p.28) de la Constitución.

El inciso segundo indicaba: “El Estado reconoce la posición especial de la Santa Iglesia, Católica, Apostólica, Romana como guardiana de la Fe profesada por la gran mayoría de los ciudadanos” (Irlanda, 2014, p.28).

Mientras que el inciso tercero establecía el reconocimiento estatal de otras religiones, como la metodista y el judaísmo. Empero, no les otorgaba el estatus especial dado a la religión católica.

La propuesta presentó una nueva redacción del artículo 44 dentro del cual se leería que el Estado no patrocinaría a ninguna religión, así como el reconocimiento de todas las religiones que respetaran el orden público y la moral.

Un total de 721 003 votantes estuvieron de acuerdo con la reforma, mientras que se contabilizaron 133,430 votos en contra. De esta manera, la reforma fue firmada por el presidente el 5 de enero de 1973 (Irlanda, 2014).

Este referéndum, celebrado hace ya 43 años, comprueba, al igual que el referéndum boliviano, que resultaría sumamente temerario afirmar que el hecho de que la mayoría de la población de un país profese un credo particular o inclusive oficial conlleva necesariamente al rechazo de una propuesta referendaria para establecer el Estado laico.

d. UNIONES CIVILES HOMOSEXUALES, COSTA RICA

En varias oportunidades se ha hecho referencia a la sentencia 2010-13313 de la Sala Constitucional, mediante la cual fue anulada la convocatoria del TSE para realizar un referéndum, donde se decidiera sobre las uniones civiles homosexuales en Costa Rica.

La posibilidad de realizar ese referéndum plantearía dos posibilidades al electorado; por un lado, en caso de aprobarse la propuesta, las parejas homosexuales alcanzarían un nivel superior de protección de sus derechos, al aprobarse las uniones civiles. En caso de que la propuesta no fuera aprobada, las personas homosexuales mantendrían el mismo nivel de protección vigente previo a la consulta. Por ende, no habría retroceso en sus derechos ni injerencia de la mayoría heterosexual sobre la minoría homosexual. De manera que estaríamos ante un “referéndum progresivo”.

Como parte del expediente, el Dr. Sobrado González, en su calidad de magistrado presidente del TSE, presentó ante la Sala algunas precisiones sobre los alegatos del recurrente.

Tanto el recurrente como la Sala Constitucional fundamentaron sus razones en la imposibilidad de que una mayoría -heterosexual- decida sobre los derechos de una minoría, en este caso -homosexual- ante lo cual el magistrado Sobrado señaló:

En su segundo planteamiento el recurrente indica que el referéndum que eventualmente deba convocarse “...se trataría... de que la mayoría heterosexual... decidan (sic) sobre si la minoría homosexual puede contar con su propia normativa, lo cual es discriminatorio a todas luces bajo el ordenamiento jurídico internacional... Sobre este argumento, el suscrito debe hacer dos aclaraciones. Primero, que ciertamente un referéndum como el descrito por el recurrente comportaría una violación a los derechos humanos y, por ende, resultaría groseramente inconstitucional. Así, de ser ese el contenido del Proyecto de Ley que los gestores presentaron ante el Tribunal Supremo de Elecciones, sin lugar a dudas esa pretensión habría sido rechazada... Es imperioso que la ciudadanía costarricense, si desea incorporar a la dinámica institucional del Estado los mecanismos de democracia directa (como lo han hecho las democracias suiza y uruguaya), supere el tremendismo que sobredimensiona las consultas populares... (Oficio TSE-1786, 2010, pp. 12-13).

Para efectos del planteamiento teórico presentado en este trabajo con respecto a los “referéndums progresivos” y la presunta violación a los derechos humanos de la propuesta de referéndum analizada, resulta sumamente relevante el siguiente extracto de la defensa planteado por el magistrado Sobrado:

Es cierto que la discriminación por orientación sexual es violatoria de los derechos humanos y es cierto, también, que en nuestro ordenamiento jurídico los instrumentos internacionales de derechos humanos, en tanto confieran mayor protección que la reconocida por el Estado costarricense, están sobre la Constitución Política. **De lo anterior no se sigue, sin embargo, que los proyectos de ley tendientes a desarrollar y ampliar el goce de esos derechos –que es el caso de la iniciativa que eventualmente se sometería a referéndum–**

no puedan ser discutidos, ya sea por el Soberano, de manera extraordinaria, o por sus representantes políticos, en la Asamblea Legislativa (Oficio TSE-1786, 2010, p. 14) (El resaltado no es del original).

Continúa la intervención de Sobrado agregando: “...**no se ha autorizado la recolección de firmas para un referéndum que someta a votación, debe insistirse, ni un proyecto de ley cuya aprobación constituiría un retroceso en materia de derechos humanos, ni una legislación tendiente a limitar un derecho ya regulado en el ordenamiento jurídico costarricense.** No se trata de un referéndum abrogativo o derogatorio”. (Oficio TSE-1786, 2010, p. 15) (El resaltado no es del original).

Nótese que el magistrado Sobrado argumenta sobre aquellos proyectos de ley tendientes a ampliar el goce de los derechos y señala que la convocatoria del referéndum discutido encaja dentro de esa categoría.

Los extractos resaltados son sumamente relevantes para el caso de análisis, ya que plantean uno de los puntos medulares en la tesis que acá se presenta el cual es que no es inquebrantable la regla de excluir toda consulta popular sobre materia de derechos humanos, atendiendo el argumento de que las mayorías no pueden decidir sobre las minorías.

e. MATRIMONIO HOMOSEXUAL, IRLANDA

Muy recientemente en Irlanda se ha desarrollado otro referéndum relativo a materia de derechos humanos. Nuevamente, la nación europea aporta ejemplos concretos en la práctica que demuestran que la regla de las mayorías sobre las minorías no es absoluta ni insuperable.

Celebrado el 22 de mayo de 2015, el último referéndum irlandés permitió a la ciudadanía resolver sobre dos temas, la edad mínima para aspirar a la presidencia de la República y la aprobación o improbación del matrimonio homosexual. El caso que interesa, para efectos de los argumentos presentados en contra del uso a ultranza de las reglas de las mayorías, es el del matrimonio homosexual.

La participación fue considerablemente mayor a la registrada en otras oportunidades, el 60.5% del electorado empadronado se hizo presente a las urnas. Así, la propuesta del “Sí” registró el 62.07% para un total de 1 201 607 votos afirmativos; como contraparte 734 300 votantes manifestaron su oposición a la propuesta, los cuales representaron el 37.93% del total de votos válidos. De esta manera, Irlanda se convirtió en el primer país del mundo en legitimar el matrimonio homosexual por la vía del referéndum. (McDonald, 23 de mayo 2015).

De la propuesta y del resultado es posible extraer varias conclusiones. En primer lugar, este es un ejemplo claro donde los dos resultados posibles garantizaban obtener un grado de protección de los derechos superiores o mantenerlos en el estado vigente previo a la consulta. Si la consulta era aprobada, como efectivamente lo fue, entonces las parejas homosexuales adquirirían el derecho constitucional a unirse en matrimonio, como efectivamente hoy pueden hacerlo. Por otra parte, si la voluntad popular rechazaba la propuesta y se mantenía la prohibición, entonces no había retroceso alguno en cuanto a los derechos de la población homosexual. Este es un ejemplo de lo que ha sido definido en este trabajo investigativo como “referéndum progresivo”, ya que

cualquiera de los dos resultados posibles garantizaba que no habría una injerencia negativa de una mayoría sobre una minoría.

La propuesta para reformar el artículo 41 de la Constitución irlandesa presentó la siguiente pregunta ante el electorado irlandés: “El matrimonio será celebrado en observancia de la ley por dos personas, sin distinción de sexo” (Referendum Commission, 2015).

Varios líderes de la comunidad mundial se han pronunciado sobre este referéndum, de manera que el referéndum irlandés de mayo, ha trascendido sus fronteras y ha abierto el debate en otros países.

Al respecto, el secretario general de las Naciones Unidas Ban Ki – Moon expresó: “El resultado envía un mensaje importante al mundo: Todas las personas son titulares para disfrutar sus derechos humanos no importa quiénes son o a quiénes aman” (Connor, 25 de mayo de 2015).

De ninguna manera debe interpretarse ni pretende afirmarse que toda propuesta versada sobre derechos humanos, sometida a referéndum, garantice un resultado favorable. La diferencia que debe hacerse desde los controles constitucionales previos es el necesario análisis, según el caso concreto, para determinar si un referéndum puede definirse como regresivo o progresivo en materia de derechos humanos. Si un referéndum presenta dos posibles resultados donde uno de estos implique la posible regresión en cuanto a derechos humanos vigentes; y la otra opción represente mantener las cosas en el mismo estado en que se encuentran sin someterlo al voto popular, entonces estaremos ante un “referéndum regresivo”, cuyo resultado efectivamente puede ser discriminatorio o lesivo de los derechos humanos.

Sin embargo, en aquellos casos donde los posibles resultados del referéndum sean uno el mantener las cosas en el mismo estado previo a la consulta popular, y el otro posible resultado sea obtener un nivel superior al vigente antes de la consulta; estaremos ante un “referéndum progresivo” donde no hay riesgo que atente contra los derechos humanos.

Sirvan estos ejemplos para demostrar que no todo referéndum sobre los derechos de una minoría será necesariamente discriminatorio de ese grupo, y que independientemente del resultado, ya desde las fases de admisibilidad es posible delimitar los alcances y la legitimidad y congruencia entre la propuesta, sus resultados posibles, la independencia entre el poder soberano del voto popular y los derechos humanos.

Dentro del marco jurídico costarricense es posible abrir una interrogante para futuros debates. La Constitución Política costarricense establece en su artículo 105 que no serán sometidos a referéndum proyectos referidos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa. No obstante, en la referida sentencia 2010-13313 la Sala Constitucional estableció una nueva prohibición referendaria para la materia sobre derechos humanos. En ese sentido, merece ser objeto de reflexión jurídica si un tribunal judicial tiene competencia para adelantar criterio sobre el resultado de una elección popular. Hecho que, además, podría considerarse sumamente cuestionable y digno de análisis bajo otra investigación.

A manera de cierre, con base en los ejemplos presentados, es posible concluir que la hipótesis planteada ha sido confirmada; de esta manera es también posible afirmar que “no es necesariamente

cierto que la materia de derechos humanos no puede someterse a referéndum, partiendo de la premisa de que las mayorías no pueden votar sobre los derechos de las minorías". La hipótesis ha sido comprobada con base en el análisis jurídico presentado en relación a los denominados referéndums progresivos y regresivos sobre los cuales ha sido presentada previamente una extensa argumentación, con lo que se ha demostrado que la regla cuestionada no es absoluta. El tema del referéndum y la democracia directa no se agota, será posible en otra oportunidad profundizar sobre los referéndums en materia ambiental y sobre el control de constitucionalidad de la democracia directa; por lo pronto sirva este trabajo teórico apoyado con ejemplos prácticos para derribar el uso a ultranza y sin mayor análisis de la regla de las mayorías, a partir de los ejemplos presentados y otros tantos analizados como parte de esta investigación; más bien pareciera que la realidad nos está indicando lo contrario, por lo cual es posible proponer que efectivamente hay referéndums regresivos y progresivos.

LITERATURA CONSULTADA

- Bisacretti di Ruffia, P. (1973). Derecho constitucional. Madrid: Editorial Tecnos.
- Bielefeldt, H. (2012) Informe del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias (A/HRC/19/60).
- Bielefeldt, H. (2013) Informe del Relator Especial sobre la Libertad Religiosa y otras Creencias (A/HRC/25/58).
- Conor, K. (25 de mayo de 2015). "Ban Ki-moon hails "historic" marriage referendum result" En: *Irish Times*, Recuperado de: Irlanda. <http://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/ban-ki-moon-hails-historic-marriage-referendum-result-1.2224497>
- Costa Rica (Ley n.º 8492, 2006). *Ley de regulación del referéndum*. Publicada en La Gaceta N.º 67 del cuatro de abril.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (5 de julio de 2010). Oficio TSE-1786, respuesta al proceso de recurso de amparo expediente 10-008331-0007-CO, presentado ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.
- Egan, P. and Sherrill, K. (2009). California's Proposition 8: What Happened, and What Does The Future Hold?. United States of American: National Gay and Lesbian Task Force Institute.
- Gamboa, C. (2007). Democracia directa: referéndum, plebiscito, iniciativa popular derecho comparado., México D.F: Centro de Documentación, Información y Análisis.
- Girón, J. (1997) Cuestiones de derecho comunitario europeo. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Hernández, R. (2004). "Los límites del poder reformador de la constitución". En: *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, 5:15-31.
- Ireland. Department of Environment. Community and Local Government (2015). *The referendum in Ireland* (2015). Recuperado de: www.environ.ie
- Ireland. Department of Environment. Community and Local Government Referendum (2014). Results 1937-2013 (2014). Recuperado de: www.environ.ie

- McDonald, H. (23 de mayo de 2015) "Ireland becomes first country to legalise gay marriage by popular vote". En: *The Guardian*, Recuperado de: <http://www.theguardian.com/world/2015/may/23/gay-marriage-ireland-yes-vote>
- Moderne, F. (marzo, 2002). "Las instituciones de democracia semidirecta en la Europa contemporánea" En: *Revista Costarricense de Derecho Constitucional*, 3:111-151.
- Mijangos, J. (2008). La Doctrina de la Drittwirkung Der Grundrechte en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Nikken, P. (julio-diciembre, 2010). "La protección de los derechos humanos: haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales". En: *Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, 52:55-140.
- Nohlen, D. y Zovatto, D. (Comp.) (2007). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina. 2.a edición. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Peters, A. (2010). "El referéndum suizo sobre la prohibición de minaretes". En: *Teoría y Realidad Constitucional*, (25): 429-438.
- Peters, S. (23 de junio de 2015). "Judge Rules Proposed CA "Sodomite Suppression Act" Is "Patently Unconstitutional". En: HRC Blog. Recuperado de: <http://www.hrc.org/blog/judge-rules-proposed-ca-sodomite-suppression-act-is-patently-unconstitution>
- Pew Research Center (13 de noviembre, 2014). *Religion in latin america widespread change in a historically catholic region*. Recuperado de: <http://www.pewforum.org/2014/11/13/religion-in-latin-america/>
- Rueda, A. (27 de marzo de 2015). "California trata de frenar referendo que propone ejecutar gais". Recuperado de: <http://www.ameliarueda.com/nota/california-trata-de-frenar-referendo-que-propone-ejecutar-gais>
- Soto, F. (2013). "El referéndum en Latinoamérica: un análisis comparado". En: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (136):317-346.
- Unión Europea. Misión de Observación Electoral (2009). Informe final referéndum constituyente Bolivia. Recuperado de: http://eeas.europa.eu/eucom/missions/2009/bolivia/pdf/eucom_bolivia_2009_final_report_es.pdf

Resoluciones:

- Corte Europea de Derechos Humanos, Manoussakis y otros. Grecia. Sentencia del 29 de setiembre de 1996.
- Corte Europa de Derechos Humanos, Alexandridis. Grecia, Sentencia del 21 de febrero de 2008.
- Corte Suprema de Costa Rica. Sala Constitucional (2010). Sentencia 2010-2023 del 2 de febrero.
- Corte Suprema de Costa Rica. Sala Constitucional (2010). Sentencia 2010-13313 del 10 de agosto.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional (2010). Voto disidente del magistrado Castillo Víquez de la Sentencia 2010-13313 del 10 de agosto.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional (2010). Voto disidente del magistrado Armijo Sancho de la Sentencia 2010-13313 del 10 de agosto.

Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Resolución n.º 3401-E9-2008 del 30 de setiembre.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2008). Resolución n.º 3894-E-2008, del 5 de noviembre.

TRES MOMENTOS EN QUE LOS PUEBLOS HAN QUERIDO GOBERNARSE POR MEDIO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA¹

SERGIO TREJOS ROBERT*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 de octubre 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 20 de noviembre 2015.

Resumen: La democracia directa es un ideal que se ha perseguido tanto en la Grecia antigua, como en la Revolución francesa, y se implementa en la actualidad en algunos cantones de la Confederación Suiza. El artículo distingue tres momentos históricos durante los cuales se persiguió ese ideal, por lo que realiza un repaso histórico, con el objetivo de confirmar si efectivamente la democracia directa logró alcanzarse o si se tuvo que disolver.

Palabras clave: Democracia / Democracia directa / Modelos democráticos / Historia política / Historia electoral

Abstract: Direct democracy is an ideal that was sought after in ancient Greece as well as in the French Revolution and it is being implemented nowadays in some counties of the Swiss Confederation. The article distinguishes three historical moments during which this ideal was sought after; thus, it carries out a historical review with the aim of confirming if indeed direct democracy was achieved or if it had to be dissolved.

Key words: Democracy / Direct democracy / Democratic models / Political history / Electoral history.

¹ A ma maman un bisou
Pour moi tu es tout
Je te dis et te l'écris
T'es la femme de ma vie

* Costarricense, estudiante de derecho, correo sergiorobertrejos@hotmail.com. Estudiante de la Facultad de Derecho en la Universidad de Costa Rica

I. INTRODUCCIÓN

En el número 18 de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, tuve la oportunidad de escribir acerca de un ideal: la democracia directa. Al consultar diferentes libros de derecho constitucional pude divisar tres momentos históricos durante los cuales se persiguió este ideal. Resta confirmar si efectivamente la democracia directa logró alcanzarse o si se tuvo que disolver con la realidad.

Antes de lanzarnos de lleno al estudio histórico de la democracia directa es conveniente hacer un pequeño repaso de las definiciones conceptuales que se desarrollaron en el artículo titulado “El ideal democrático: la democracia directa” y publicado como se apuntó en la Revista de Derecho Electoral n.º 18.

La democracia directa es aquel régimen político inspirado en la teoría de la soberanía popular donde los ciudadanos, a través del voto universal directo, ejercen las atribuciones propias del soberano, en especial la potestad de legislar (Trejos, 2014).

Las referencias bibliográficas que he utilizado son principalmente de autores franceses. Para no caer en el error de una visión eurocentrista, es importante aclarar de previo que no pretendo ni siquiera insinuar que estos momentos han sido los únicos en la historia en que el pueblo se ha gobernado directamente por él mismo.

A través de este estudio histórico vamos a determinar si efectivamente se alcanzó la democracia directa en la Grecia antigua, la Revolución francesa y en los cantones suizos en los que siguen subsistiendo asambleas generales. Expondremos estos tres casos en orden cronológico. Empezando entonces con la Grecia antigua, continuando con la Revolución francesa y terminando con los cantones suizos.

II. LA GRECIA ANTIGUA

Durante la Ilustración, los filósofos que participaron de este movimiento intelectual se referían a la Grecia antigua como un ejemplo democrático al cual se debía seguir. Ya que según ellos en estas ciudades-Estado, el poder del monarca era compartido con asambleas compuestas directamente por el pueblo. Sin duda que esta interpretación histórica del derecho constitucional era para contraponerla a la de las monarquías absolutas en las que estos filósofos vivían. Pero, ¿qué papel realmente desempeñaban estas asambleas del pueblo en la Grecia antigua? Esta pregunta la responde Michel Humbert en su tratado sobre las instituciones políticas y sociales de la antigüedad:

El pueblo. (la negrita es original) (Laos, más tarde Demos) se reúne sobre la Agora. ¿Quién participa en estas asambleas? Según los versos de la Odisea: “La masa de aquellos que no formaron parte del concejo”. Es impreciso, podemos pensar en los demiurgos (o artesanos libres), los campesinos libres y los combatientes [...]. ¿Cuál es su papel? Instituciones curiosamente indeterminadas, las asambleas se ilustran antes que todo por su inercia. El pueblo nunca dice nada, nunca decide nada. Pero es un testigo que observa; es un público que deposita o niega su confianza, una conciencia colectiva que asiste, a veces, a la alta

jurisdicción real. Incluso pasiva, la asamblea del pueblo es un fuerte elemento de contrapeso” (2011, p. 161)².

No creemos entonces que se trate realmente de una democracia directa. Sin escribir siquiera una palabra sobre la inexistencia del sufragio universal en tanto que las mujeres no participaban, al igual que una significativa población de esclavos, excluida de la vida política de la ciudad. Al margen de estos dos puntos importantes, el rasgo determinante que nos permite descalificarla como democracia directa es que, como lo hemos visto, el pueblo no participaba directamente en la formación de la ley. Quien realmente gobernaba en estas ciudades era un colegio compuesto de nobles, suerte de poder ejecutivo, en donde uno de ellos en particular tenía más poder que los demás: el Consejo de compañeros. El autor que hemos citado anteriormente lo describe de la siguiente forma:

El Consejo de compañeros. (la negrita es original) Lo componen los nobles, o compañeros del Rey. Son muy cercanos a él: ascendencia divina en ellos también, grandes propiedades y altos mandos militares. Pero lo más curioso es que ellos se hacían llamar reyes; estamos en presencia de realezas múltiples y susceptibles de grados. Uno es más rey que otro (basileuteros), pero uno solo, “el rey” es del todo rey (basileutatos). Estos nobles rodean constantemente al rey y forman su consejo (2011, p. 41)³.

Por la descripción que ha hecho el historiador jurídico, podemos ver que este Consejo de compañeros tiene grandes similitudes con la concepción que tenemos en el siglo XXI del Poder Ejecutivo.

Algunos lectores sagaces podrían alegar que cuando me refiero a “la Grecia antigua” son muchos siglos y que debería precisar más de cuál época escribo. Me refiero a la Grecia de Homero, son los años 1050 a 700 antes de Cristo⁴. De acuerdo con el autor consultado, en el periodo posterior al que hemos estudiado tampoco hubo cambios significantes que hicieran que calificásemos como democracia directa el gobierno de estas ciudades. Citaremos otro párrafo de Michel Humbert que se refiere específicamente a la evolución histórica de estas asambleas populares.

Asamblea del pueblo. (la negrita es original) Poco o ningún progreso con respecto a la época anterior. El pueblo no goza de transformaciones políticas; la rivalidad a la cual asistió entre el Rey y sus compañeros no acrecentó su influencia, ni en la asamblea, ni por la vía oblicua de los magistrados. En efecto, el sistema de selección y de alternancia quedó limitado a un marco restringido (2011, p. 46)⁵.

² Traducción del autor, texto original: « **Le peuple** (Laos ; plus tard démos) se réunit sur l’Agora. Qui participe à ces assemblées? Selon les vers de l’Odyssée, “la masse de ceux qui n’ont point pris part au Conseil”. C’est vague ; on peut penser aux démiurges (ou artisans libres) aux paysans libres et aux combattants [...]. Quel est leur rôle? Institutions curieusement indéterminées, les assemblées s’illustrèrent avant tout par leur inertie. Le peuple ne dit jamais rien ; ne décide jamais rien. Mais c’est un témoin qui observe ; c’est un public qui accorde ou refuse sa confiance, une conscience collective qui assiste, parfois, à la haute juridiction royale. Même passive, l’assemblée du peuple est un fort élément de contrepoids ».

³ Traducción del autor, texto original: « **Le Conseil des compagnons (ou boulè)**. On y retrouve les nobles, ou compagnons du roi. Ils sont très proches de lui : ascendance divine chez eux aussi, grandes propriétés et commandements militaires. Mais le plus curieux est qu’ils s’intitulent eux-mêmes rois ; on est en présence de royautés multiples et susceptibles de degrés. L’un est plus roi que l’autre (basileuteros), mais un seul, “le roi” est tout à fait roi (basileutatos). Ces nobles entourent constamment le roi et forment son conseil ».

⁴ ¡Siguen siendo por lo menos 400 años, lo que dentro de la historiografía moderna constituye un periodo de estudio demasiado amplio! Por tratarse de un artículo de historia del derecho me permito tal libertad.

⁵ Traducción del autor, texto original: « **Assemblée du peuple**. Peu ou pas de progrès par rapport à l’époque antérieure. Le peuple ne

Aunque muy limitado, el contrapeso que significaban estas asambleas era un adelanto radical a su época. Al punto que los griegos diferenciaban el mundo civilizado del que ellos llamaban “bárbaros” por -entre otras cosas- la existencia de estas asambleas:

Si queremos apreciar la importancia del Consejo y de la Asamblea, hay que releer los versos (Odisea 9, 112 y siguientes) que, por las costumbres de los Cíclopes, definen el salvajismo: “No tienen ni ágoras donde se emite consejo ni leyes; habitan las cumbres de elevadas montañas en profundas cuevas y cada uno es legislador de sus hijos y esposas, y no se preocupan unos de otros”. La civilización, al contrario, confía a asambleas (Agora y boulè) el cuidado de “aportar consejo” al rey, de impedirlo de “dictar su ley”, de establecer una norma asocial y arbitraria (Humbert, 2011, p. 41)⁶.

Según los parámetros que hemos estudiado en el artículo publicado en la Revista de Derecho Electoral n.º 18 y que se han enunciado en la introducción, no podemos afirmar que se trate de una democracia directa. Pero, obviando los estados generales que eran una asamblea de carácter excepcional, durante el absolutismo del siglo XVII el pueblo no tenía ninguna incidencia en el Estado. Por lo que los griegos de la antigüedad probablemente los hubieran calificado de “bárbaros”. De allí viene sin duda que los filósofos de la Ilustración hayan utilizado el ejemplo de esta Ciudades-Estado –mitificándolo- para deslegitimar el poder absoluto.

III. CONSTITUCIÓN POLÍTICA FRANCESA REVOLUCIONARIA DEL AÑO I

La labor intelectual de estos filósofos inspiró a los revolucionarios franceses, la Revolución no solamente fue política, fue sobre todo jurídica. En los siguientes párrafos veremos cómo el ideal de la democracia directa inspiró a los revolucionarios en su lucha contra el autoritarismo.

El cambio de una monarquía absoluta sin separación de poderes -y donde el pueblo “no dice nunca nada, no decide nunca nada” y, además, obedece al monarca- a una República que aspira a ser democrática no puede realizarse sin una profunda revolución jurídica.

El primer cambio que instauró esta Revolución fue la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Pero la República necesitaría también de una Constitución Política adoptada por cada ciudadano a través de la vía del referéndum para poder surgir de la larga noche del absolutismo. Esta Constitución ha sido un símbolo en la historia. Pero debemos, como hace la autora que citaré, subrayar que las mujeres todavía eran excluidas de su derecho a participar en los asuntos de Estado. Esta es la razón por la que tampoco podemos hablar del todo de una democracia directa, aunque es lo más cercano que se ha estado a nivel nacional:

profite pas des transformations politiques ; la rivalité, à laquelle il assista entre le roi et ses compagnons, n’a pas accru son influence, ni au sein de l’assemblée, ni par la voie oblique des magistratures. En effet, le système de sélection et de rotation est resté limité à un cadre restreint ».

⁶ Traducción del autor, texto original: « Si l’on veut apprécier l’importance et du Conseil et de l’Assemblée, il faut relire les vers (Od.9, 112 et s.) qui, par les moeurs des Cyclopes, définissent la sauvagerie: “Chez eux, pas d’assemblées qui jugent ou délibèrent, pas de loi (thémistes), mais, au haut des grands monts, au creux de sa caverne, chacun, sans s’occuper d’autrui, dicte sa loi à ses enfants et femmes”. La civilisation, au contraire, confie à des assemblées (agora et boulè) le soin de “porter conseil” au roi, de l’empêcher de “dicter sa loi”, d’établir une norme asociale et arbitraire »

La República es proclamada en 1792 por la Convención, primera asamblea francesa elegida por el sufragio universal. En 1793, es el año I, la primera constitución adoptada por referéndum. Es moderna, fundada sobre la soberanía popular, muy democrática, consagrando no solamente los derechos-libertades de 1789⁷ sino también derechos sociales⁸ (el deber para la sociedad de portar auxilio a los ciudadanos que no están en condiciones de trabajar⁹ se convierte en una deuda sagrada, y debe proveer trabajo a quienes no lo tienen¹⁰); el sufragio es universal –masculino y directo, la democracia directa es organizada para la aprobación de las leyes. Pero esta constitución nunca entró en vigencia (Cohendet, 2013, p. 236)¹¹.

Podemos ver que en esta constitución se encontraban ya los institutos que modernamente el derecho constitucional implementa, este fue otro adelanto radical para su época. En ello parece haber un acuerdo entre los diferentes autores consultados, ya que en este sentido va el comentario de Michel Verpaux acerca de ella: “Esta Constitución goza de gran prestigio en la historia constitucional y política francesa y se pudo hablar de la mística revolucionaria del gobierno de asamblea. Pero era sin duda inaplicable en el contexto de Francia de 1793” (Verpaux, 2010, p. 28)¹².

Cabe destacar que este contexto del que hablan Marie-Anne Cohendet y Michel Verpaux es en el cual Francia se encontraba en guerra con la mayoría de las monarquías absolutas que la rodeaban en casi todas sus fronteras y, para subsistir, la República tendría que enviar a sus ciudadanos a los campos de batalla para que la revolución no fuera barrida por los ejércitos de los otros monarcas de Europa. La República no pudo soportar esta guerra, el símbolo revolucionario de la democracia directa tampoco perduró a estos años que algunos autores conocen como “*el Terror*”.

Citaremos un párrafo del historiador Jean-Paul Bertaud para enfatizar el hecho de que durante este período revolucionario todos eran sospechosos de conspirar en contra de la República:

La ley de sospechosos establecida el 17 de septiembre de 1793. Se encuentra dirigida hacia los agentes interiores de la emigración y de las potencias extranjeras, pero también todos los que cuestionan la forma de gobierno republicano. La ley esgrime una definición muy amplia de los sospechosos: son sospechosos el soldado sin mandato de misión y el hombre sin un medio legal de subsistencia, son sospechosos el pariente de un emigrado que no ha

⁷ Este instrumento jurídico todavía está en vigencia en Francia; en nuestra Constitución, encontramos su reflejo en los artículos 20 a 49.

⁸ Artículos 50 en adelante de nuestra Constitución Política.

⁹ Encontramos su reflejo en los artículos 73 y 74 de nuestra Carta Magna.

¹⁰ Esta concepción del trabajo existe también en el artículo 56 de nuestra Carta Política.

¹¹ Traducción del autor, texto original: « *La république est proclamée en 1792, par la Convention, première assemblée française élue au suffrage universel. En 1793, c’est l’an I, la première constitution adoptée par referendum. Elle est moderne, fondée sur la souveraineté populaire, très démocratique, consacrant non seulement les droits-libertés de 1789 mais aussi des droits sociaux (le devoir pour la société de porter secours aux citoyens hors d’état de travailler devient dette sacrée, et elle doit fournir du travail à ceux qui n’en ont pas), le suffrage est universel-masculin et direct, la démocratie directe est organisée pour l’approbation des lois. Mais cette constitution n’est jamais entrée en vigueur* ».

¹² Traducción del autor, texto original: « *Cette Constitution jouit d’un grand prestige dans l’histoire constitutionnelle et politique française et l’on a pu parler de la mystique révolutionnaire du gouvernement d’assemblée. Mais elle était sans doute inapplicable dans le contexte de la France de 1793* ».

manifestado su adhesión a la Revolución y el acaparador de víveres, el cura refractario o el poseedor de emblemas con la flor de lis, el signatario de falsos certificados de residencia o el funcionario suspendido (Bertaud, 2004, p. 256)¹³.

Este artículo no es lugar para analizar minuciosamente los rasgos de esta persecución que por todos lados pareciera ser derecho penal del enemigo. Sin embargo, sí podemos destacar que esta orientación del poder punitivo pareciera ser incompatible con un modelo democrático de Estado hasta el punto de que la República que estamos estudiando se hundió en este período de turbulencias. En los siguientes párrafos veremos que efectivamente, por lo menos en el papel en el que se escribió esta Constitución, se trataba de una democracia directa.

Si bien es cierto nunca se aplicaron, el pueblo participaba directamente en la formación de las leyes a través de un instituto de derecho constitucional que seguidamente analizaremos. Tenemos que hacer una salvedad acerca de las mujeres que eran excluidas de la vida política de la República por lo que nunca existió verdaderamente el sufragio universal directo que es un requisito indispensable para la existencia de una democracia directa.

Existía una Asamblea Unicameral a nivel nacional, y asambleas primarias a nivel cantonal, ¿quiénes participan en estas asambleas? El artículo 11 de la Constitución trata este aspecto: “Las asambleas primarias se componen de ciudadanos domiciliados desde hace seis meses en cada cantón”¹⁴. La Asamblea Nacional debía someter a consulta los proyectos de ley a estas asambleas primarias donde, de acuerdo al artículo 2: “El pueblo francés es distribuido para el ejercicio de su soberanía en asambleas primarias de cantón”¹⁵. El profesor francés Verpaux comenta a grandes rasgos las normas de la Constitución: “El poder legislativo es ejercido por una asamblea única, elegida por un año, que sesiona en permanencia. Las leyes, que conciernen temas más importantes que los decretos, deben ser aceptadas por el pueblo” (2010, p. 27)¹⁶.

La aceptación del pueblo a la que se refiere el autor podía ser tácita, ya que los ciudadanos debían expresamente oponerse a las leyes en las asambleas primarias: “El proyecto votado por la asamblea se envía a las Asambleas primarias. Si dentro de los cuarenta días siguientes, en la mitad de los departamentos más uno, un décimo de las asambleas primarias de cada uno de ellos no ha protestado, el proyecto se convierte en Ley”¹⁷. En caso de que en las asambleas primarias se opusiera la cantidad necesaria de ciudadanos en todos los departamentos, la ley se debía consultar al pueblo a través del referéndum para que este decidiera. En palabras del autor: “En

¹³ Traducción del autor, texto original: « *La loi des suspects l'établit le 17 septembre 1793. Elle vise les agents intérieurs de l'émigration et des puissances étrangères, mais aussi tous ceux qui mettent en cause la forme du gouvernement républicain. La loi donne des suspects une définition très large : suspects le soldat sans feuille de route et l'homme sans moyen d'existence légal, suspects le parent d'émigré qui n'a pas manifesté son attachement à la Révolution et l'accapareur de denrées, le prêtre réfractaire ou le possesseur d'emblèmes fleurdelisés, le signataire de faux certificats de résidence ou le fonctionnaire suspendu* ».

¹⁴ Traducción del autor, texto original: « *Les Assemblées primaires se composent des citoyens domiciliés depuis six mois dans chaque canton* ».

¹⁵ Traducción del autor, texto original : « *Le peuple français est distribué, pour l'exercice de sa souveraineté, en Assemblées primaires de canton* ».

¹⁶ Traducción del autor, texto original: « *Le pouvoir législatif est exercé par une assemblée unique, élue pour un an, qui siège en permanence. Les lois, qui portent sur des objets plus importants que les décrets, doivent être acceptées par le peuple* ».

¹⁷ Verpaux Traducción del autor, texto original: « *Le projet voté par l'assemblée est envoyé aux Assemblées primaires. Si dans les quarante jours suivants, dans la moitié des départements plus un, un dixième des assemblées primaires de chacun d'eux n'a pas protesté, le projet devient loi* ».

caso contrario, se convocan todas las Asambleas, y los ciudadanos deben decidir adoptar o no el texto legislativo” (2010, p. 28)¹⁸.

El criterio de Michel Verpaux sobre este mecanismo de derecho constitucional es el siguiente: “Este procedimiento, democrático, es bastante difícil de implementar” (2010, p. 28)¹⁹.

Hemos visto que la Constitución Política francesa del año 1 o 1793 es, hasta el momento, lo más cercano al ideal de democracia directa a través, tanto de la adopción de la Carta Magna vía referéndum como de este mecanismo, para que el pueblo participe activamente en la función legislativa –aunque queda la salvedad reiterada del voto de las mujeres. Esta Constitución es un símbolo que todavía hoy inspira a juristas de todo el mundo en la búsqueda del ideal de que el pueblo se gobierne a sí mismo.

IV. LOS CANTONES SUIZOS

Los autores europeos han comentado otro ejemplo de democracia directa que nos esmeraremos en desarrollar un poco más. Es el caso de algunos cantones suizos en donde a través de una asamblea que llaman “landsgemeinde” los ciudadanos y las ciudadanas (desde hace relativamente poco tiempo) pueden participar directamente en las decisiones relativas al cantón, estos cantones son estados federados parte de la República federal que es Suiza.

Citaremos a Philippe Lauvaux en su libro titulado *Las grandes democracias contemporáneas*, el profesor afirma que las “(...) Landsgemeinden subsisten en los cantones de Glaris, Unterwald y Appenzell (estos dos últimos divididos en lo que llamaban anteriormente semicantones y constituyen entonces cuatro estados cantonales)” (2004, p. 407)²⁰.

El autor citado anteriormente tiene una opinión bastante diferente a la de los reconocidos constitucionalistas de la escuela de Aix en Provence, quienes después de considerar que la democracia directa en la Grecia antigua era *irrisoria*, opinan lo siguiente de este otro ejemplo: “En cuanto a la actual democracia directa practicada en ciertos semicantones suizos (Appenzell por ejemplo), releva más del folklor que del derecho constitucional y parece en vía de desaparición” (Favoreu, 2014, p. 88)²¹.

Ante esta diferencia de criterios en la doctrina, debemos hilar un poco más fino. Suiza es una federación de pequeños estados que se llaman cantones. Desde el medioevo estos cantones mantenían una alianza en donde representantes de cada estado parte se reunían periódicamente. La representación de los cantones siempre causó problemas, fue desproporcionada, algunos cantones tenían más influencia que otros. Napoleón Bonaparte impuso posteriormente un Estado unitario que agrupó toda Suiza, esta reforma no fue bienvenida por los ciudadanos que esperaron que el imperio napoleónico se derrumbara para instaurar otra confederación de cantones. No

¹⁸ Verpaux (2010, pág.28). Traducción del autor, texto original: « Dans le cas contraire, toutes les assemblées sont convoquées et les citoyens doivent décider d’adopter ou non le texte législatif ».

¹⁹ Traducción del autor, texto original: « Cette procédure, démocratique, est passablement lourde à mettre en place ».

²⁰ Traducción del autor, texto original: « Les institutions de Landsgemeinde subsistent dans les cantons de Glaris, Unterwald et Appenzell (ces deux derniers divisés en ce qu’on appelait naguère des demi-cantons et constituant donc quatre états cantonaux) ».

²¹ Traducción del autor, texto original: « Quant à l’actuelle démocratie directe pratiquée dans certains demi-cantons suisses (Appenzell par exemple), elle relève plus du folklore que du droit constitutionnel et paraît en voie de disparition ».

sin un tiempo de inestabilidad política. En los finales del siglo XVIII y durante el siglo XIX, el ideal democrático plasmado en constituciones políticas se defendió con la vida. Las tiranías que quedaban en Europa no quisieron volver a encontrarse en Suiza con los batallones de ciudadanos luchando por el ideal democrático, las derrotas que conocieron en Francia hicieron que esta vez no trataran de ahogar en sangre este ideal.

En 1848 una Constitución Política fue aprobada. Las experiencias de la Revolución francesa, el imperio napoleónico y las consecuencias de su caída permitieron a los suizos poder elegir una forma democrática de Estado en circunstancias más fáciles que los revolucionarios franceses, y con 50 años más de desarrollo del derecho constitucional a través de la revolución jurídica que estudiamos anteriormente.

Esta Constitución fue inspirada en la de los Estados Unidos de América del Norte. Existen competencias que son dejadas exclusivamente al Estado federal, como la política monetaria y la seguridad exterior²². Otras competencias son asignadas a las instituciones cantonales, cada una de ellas con una historia constitucional y un régimen jurídico diferente. A grandes rasgos, la historia constitucional los ha clasificado en dos grupos: los cantones democráticos alpinos y las oligarquías urbanas. No en todos los cantones suizos podemos encontrar el régimen político de la democracia directa.

Tenemos que subrayar que la Constitución de 1848 fue revisada completamente en 1874. Posteriormente en 1999 una nueva Constitución fue promulgada la cual aún tiene vigencia en la actualidad (Sánchez, 2002). Los instrumentos de democracia directa que discutiremos han prevalecido a través de la historia como lo veremos más adelante

Es bastante factible que en estos cantones de los Alpes haya funcionado bien la democracia directa, ya que su reducido número de habitantes aunado a un acceso restrictivo a la ciudadanía hacían de ellos pequeños Estados, y sólo en pequeña escala podemos concebir la democracia directa. Cabe destacar que este régimen no estimula la deliberación, ni la negociación para la formación de la ley: “En estos pequeños cantones montañosos, el acceso a la ciudadanía era muy restrictivo y la democracia no reposaba sobre la deliberación. Votaban a mano alzada” (Lauvaux, 2004, p. 407)²³.

Dentro de estas asambleas compuestas por ciudadanos, en la actualidad puede llegar a haber debates entre los diferentes puntos de vista de la ciudadanía, aunque por lo numerosa que es, tan poco se podría llegar a hablar de deliberación ni de negociación dentro del Poder Legislativo como sí se da dentro del régimen político de la representación.

En las oligarquías urbanas sí existía deliberación y negociación para sopesar el alcance de la ley antes de legislar. Eso sí, de una forma poco democrática: “En los otros cantones la deliberación

²² Contrariamente a lo que mucha gente piensa, en Suiza el tema de la defensa nacional es tomado bastante en serio: cada ciudadano en edad de defender el país debe constantemente realizar campos de entrenamiento, y guarda en su domicilio el rifle de asalto. Para América latina me inclino personalmente por la opción que nos da nuestra Constitución Política costarricense que “Proscribe el Ejército como institución permanente” (artículo 12), ya que la práctica latinoamericana nos indica que el ejército es la principal fuente de golpes de Estado en nuestra región.

²³ Traducción del autor, texto original: « Dans ces petits cantons montagnards, l'accès à la citoyenneté était très restrictif et la démocratie ne reposait pas sur la délibération. On votait à mains levées ».

existía pero solamente en el círculo interior de la polisinodía. Estos últimos constituían, como lo hemos dicho, repúblicas oligárquicas bastantes similares a las ciudades italianas” (Lauvaux, 2004, p. 407)²⁴.

Los últimos párrafos están orientados a presentar las instituciones de democracia directa que aún existen en algunos cantones de la Confederación Suiza. En este régimen político implementado a nivel de algunos estados federados en Suiza, el ejecutivo es ejercido por un ciudadano llamado *landamman* quien responde frente a una asamblea compuesta por el pueblo (Lauvaux, (2004, p. 407).

Inclusive en este régimen el poder ejecutivo es concentrado en las manos de un grupo reducido de personas quienes responden a su vez frente a un ciudadano que tiene más poder que los demás para ejecutar aquello que todos los demás han legislado.

Sin embargo, en las constituciones vigentes de estos estados federados, el pueblo se sigue gobernando a sí mismo por medio de la democracia directa en las *Landsgemeinden*. El inciso segundo del artículo 1 de la Constitución de Glaris prescribe lo siguiente en cuanto a estas asambleas populares: “El poder reside en el pueblo, quien lo ejerce directamente en ocasión de la Landsgemeinde, de la asamblea comunal o por la vía de las urnas, e indirectamente por el intermediario de las autoridades y de los empleados que ha elegido”²⁵. Por su lado, la Constitución de Appenzell en el inciso primero del artículo 1 señala que “La Constitución es la de un Estado soberano, miembro de la Confederación suiza. La soberanía reside esencialmente en el pueblo y es ejercida por él en la Landsgemeinde”²⁶.

En Suiza la democracia directa no se limita solamente a estas asambleas populares, sino que existen algunos otros institutos para permitirle al pueblo gobernarse a sí mismo. Entre los artículos 138 a 142 de la Constitución Federal de 1999 se encuentra regulado el instituto del referéndum. La doctrina califica este instrumento como “democracia semidirecta” aunque la esencia es dejar al pueblo decidir por él mismo sin intermediarios los asuntos relacionados al Estado.

Philippe Lauvaux hace la siguiente clasificación de los diferentes tipos de referéndum existentes en Suiza: el referéndum constitucional; el legislativo; la iniciativa popular; y el referéndum facultativo (2004, pp. 421-426).

Podemos concluir de estas líneas que la democracia directa suiza no es meramente un “folklor constitucional” como lo consideran los autores de la escuela de Aix en Provence, sino que tiene una trascendencia importante. No solamente se manifiesta por medio de asambleas populares, sino que existen otros instrumentos de democracia directa tendientes a darle su poder al pueblo.

²⁴ Traducción del autor, texto original: « Dans les autres cantons la délibération existait, mais seulement dans le cercle intérieur de la polysynodie. Ces derniers constituaient, comme on l’a dit, des républiques oligarchiques assez semblables aux cités italiennes »

²⁵ Traducción del autor, texto original: «Le pouvoir réside dans le peuple, qui l’exerce directement lors de la Landsgemeinde, lors de l’assemblée communale ou par la voie des urnes, et indirectement par l’intermédiaire des autorités et des employés qu’il a élus».

²⁶ Traducción del autor, texto original: «La Constitution est celle d’un Etat souverain, membre de la Confédération suisse. La souveraineté réside essentiellement dans le peuple et est exercée par lui à la Landsgemeinde».

V. CONCLUSIÓN

La historia de la democracia directa pareciera indicar que esta es más que un ideal inalcanzable. A nivel nacional pareciera ser difícil, pero en lo que se refiere a nivel comunal es posible. Existen instrumentos que se aplican a nivel nacional como el referéndum.

Encontramos una similitud en estos últimos entre los existentes en Suiza y los implementados en Costa Rica por lo que su estudio se hace imperante en un próximo artículo.

LITERATURA CONSULTADA

Bertaud, J.P. (2004). *La Révolution française*. Paris, Francia: Perrin.

Cohendet, M. (2013). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: Lextenso.

Estado Federado de Appenzell (18 oct. 2015). Constitución. Recuperado de: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/18720003/index.html>

Estado Federado de Glaris (18 oct. 2015). Constitución. Recuperado de: <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-ompilation/19880090/index.html>

Favoreu, L. (2014). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: Dalloz.

Francia (18 oct. 2015). Constitución política de 1793. Recuperado de: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/la-constitution/les-constitutions-de-la-france/constitution-du-24-juin-1793.5084.html>

Humbert, M. (2011). *Institutions politiques et sociales de l'Antiquité*. Paris, Francia: Dalloz.

Lauvaux, P. (2004). *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris, Francia: PUF.

Sánchez Ferriz, R. y García Soriano, M.V. (18 oct. 2015). Sistema político y Constitución. Recuperado de: <file:///C:/Users/TOSHIBA/Downloads/Dialnet-Suiza-2173348.pdf>

Trejos Robert, S. (jul-dic, 2014). El ideal democrático: la democracia directa". *Revista de Derecho Electoral*, (18):131-14.

Verpaux, M. (2010). *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, Francia: PUF.

LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA: ACCIÓN Y OMISIÓN EN MATERIA ELECTORAL

A la memoria del profesor Manuel Ramírez.

ENRIQUE CEBRIÁN ZAZURCA*



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 8 de octubre 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 5 de noviembre 2015.

Resumen: El artículo realiza un recorrido por la normativa electoral vigente en la Segunda República Española; presenta las características principales de las distintas normas, resaltando los elementos del régimen electoral republicano. Una vez conocido el régimen, se abordan las principales claves del sistema electoral de la República concebido globalmente. Finalmente, el artículo pone en relación el sistema electoral con el sistema de partidos, tratando de valorar si aquel influyó en la crisis de la República. El trabajo sostiene que en la Segunda República Española no se aprobó nunca una ley electoral que pudiera considerarse como verdaderamente republicana.

Palabras clave: Historia electoral / Historia política / Legislación electoral / Elecciones / Sistemas electorales / Sistema de partidos políticos / Sistema político / Crisis política / España.

Abstract: The current article carries out a review of the current electoral norm in the Second Spanish Republic by presenting the main characteristics of the different norms. That is, it highlights the elements of the republican electoral regime. Once the regime is presented, the article addresses the main keys of the electoral system of the Republic, which is globally conceived. Finally, the article relates the electoral system to the party system trying to assess if the former had an influence in the crisis of the Republic. The work states that in the Second Spanish Republic, an electoral law, that could be considered truly Republican, was never approved.

Key words: Electoral history / Political history / Electoral legislation / Elections / Electoral systems / Political party system / Political system / Political crisis / Spain.

* Español, jurista y politólogo, correo ecebrian@unizar.es. Profesor ayudante doctor (Profesor contratado doctor acreditado) de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza (España). Licenciado y doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza y licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – Gobierno de España). Ganador del VI Premio Manuel Giménez Abad para trabajos de investigación sobre el Parlamento.

1. INTRODUCCIÓN

La Segunda República Española no aprobó nunca una verdadera ley electoral que pudiera considerarse como propiamente republicana. Si bien en múltiples facetas de la vida política y social del momento, el régimen republicano quiso hacer cierta aquella afirmación de Luis Jiménez de Asúa de que la República debía venir para “mudarlo todo”, la regulación electoral constituyó en parte una excepción a esto. Solo lo fue en parte, porque la República introdujo, es cierto, importantes modificaciones con respecto a la normativa electoral entonces vigente, e incluso llegó a aprobar formalmente una ley –como se verá– pero rehusó la aprobación de una ley netamente republicana tanto desde un punto de vista estrictamente jurídico, pensando en una nueva ley que hubiese derogado a la anterior, como desde una perspectiva política, habiendo llevado los principios republicanos de inspiración democrática –y no solo el oportunismo electoralista– a la normativa reguladora de las elecciones.

El 14 de abril de 1931 –cuando adviene a España la Segunda República– la ley que continuaba vigente era la Ley Electoral del 8 de agosto de 1907, conocida popularmente como *Ley Maura*, debido a que su aprobación tuvo lugar bajo el gobierno de Antonio Maura. El conservador Maura estuvo guiado –en la estela del movimiento regeneracionista– por un afán de dignificación de los procesos electorales, tratando de hacer de ellos el verdadero instrumento de acceso al poder y eliminando la acción torticera del Gobierno, así como la nefasta práctica del turnismo político, características ambas que sirvieron para definir los usos políticos de la Restauración. Con la ley de 1907, se incrementa la labor de vigilancia del proceso por parte de las instancias judiciales, se introduce el voto obligatorio y se encomienda a una institución independiente –el Instituto Geográfico y Estadístico– la elaboración del censo. Asimismo, la Ley Maura aportó garantías en lo relativo a la composición de las mesas electorales y al derecho de los candidatos a nombrar interventores, apoderados y representantes ante la Junta Provincial del Censo. A pesar de todo, una mezcla de factores contribuyó a que no pudieran desplegarse plenamente los efectos beneficiosos de la Ley, a saber: otros elementos de la propia ley, como los criterios restrictivos para nominar candidatos; la falta de apoyo de los liberales y de la Corona; la pervivencia de las redes clientelares y caciquiles o la existencia de unos partidos configurados todavía como partidos de notables¹.

Además –como recuerda Presno Linera–, se mantuvo el ejercicio del voto sin necesidad de acreditar la identidad del elector y sin proteger el carácter secreto del sufragio por la inexistencia de sobre electoral, y la función interventora se continuó depositando en los partidos gobernantes (Presno Linera, 2013, p. 32).

Pero volvamos a la Segunda República: con la Ley Electoral de 1907 como base, el régimen republicano fue introduciendo importantes cambios, aunque –como se ha afirmado– no llegó a aprobar una ley electoral específicamente republicana, entendiendo esto en el sentido antedicho. Tras el triunfo de las candidaturas republicanas en las elecciones municipales de abril de 1931 y tras proclamarse la República en España, el Gobierno provisional aprobó, en fecha temprana, un decreto relativo a normativa electoral. Se trata del decreto del 8 de mayo de 1931, que modificaba la Ley Electoral de 1907 y que iba a regular las elecciones que se celebrarían los días

¹ Para un análisis de la Ley Electoral de 1907, vid. Rueda (ed.) (1998: 24) y, muy especialmente, Presno Linera (2013) y Villa García (2011: 67 y ss.).

28 de junio y 5 de julio para formar unas cortes que serían constituyentes. La aprobación y el contenido del decreto estuvieron presididos por la urgencia y por el cálculo político: el Gobierno provisional no se detuvo lo suficiente en meditar las posibles alternativas de regulación electoral, si bien es cierto que el tiempo apremiaba; no obstante, las reglas que se aprobaron estuvieron guiadas por la convicción de que beneficiarían a los partidos favorables a la República más que a monárquicos y conservadores (Montero y Lago, 2013). No sería justo afirmar que la conjunción republicano-socialista, en el Gobierno, no deseaba la celebración de unas verdaderas elecciones limpias y el fin del caciquismo; lo que ocurre es que tenía la convicción de que esas elecciones limpias favorecerían a las candidaturas republicanas y socialistas (el propio Preámbulo del Decreto no ocultaba este extremo). Pero esto habría de matizarse, ya que el Decreto del 31, tal como señala Villa García,

(...) también puede interpretarse como un capítulo de la lucha larvada que sostenían las distintas formaciones republicanas y socialistas para mantener o acrecentar su posición, y conseguir la parte del león en las futuras Cortes constituyentes (2011, p. 79).

Las elecciones de 1931 dieron la victoria a la coalición de Gobierno y han sido definidas por Javier Tusell como “elecciones de transición”, en la medida en que inauguraron una nueva etapa caracterizada por altos niveles de movilización (Tusell, Ruiz y García, 1982).

En julio de 1933 se aprobó una ley electoral, pero se trató tan solo de una modificación de la de 1907 y del decreto de 1931; una modificación que caminaba en la línea de reforzar todavía más el componente mayoritario del modelo. “(L)a coalición gobernante –como señala Villa– tenía una consideración instrumental de la ley” (Villa García, 2011, p. 98) y estaba guiada por una clara voluntad de reforzar a los partidos que ostentaban el poder. Como luego se verá, el sistema electoral republicano favorecía la coordinación entre partidos, pero la de republicanos y socialistas comenzaba a flaquear y sería la CEDA la triunfadora de las elecciones de 1933. José Ramón Montero e Ignacio Lago ofrecen una atinada interpretación de lo ocurrido cuando afirman lo siguiente:

La aprobación de la ley por los partidarios de la coalición republicano-socialista fue un caso sumamente ilustrativo de los “resultados irracionales” que se derivan de las “opciones racionales” adoptadas por las elites políticas: los incentivos institucionales creados en el sistema electoral para beneficiar a los partidos que lograran coordinarse, como hicieron los republicanos y socialistas en 1931, estaban a punto de volverse contra sus creadores en el mismo momento incluso en que aprobaban la nueva ley electoral (Montero y Lago, 2013, p. 2584) (entrecomillados en el original).

El sufragio femenino, el abstencionismo anarquista y el hacer de las elecciones, por parte de muchos votantes, un acto de afirmación de la ideología propia y de respaldo a candidatos que merecían su aprecio son algunas de las claves que ofrece Roberto Villa para explicar los resultados electorales de 1933².

² En relación con el último de los factores explicativos, escribe Villa: “... resulta interesante apreciar cómo en muchas comarcas se reprodujeron comportamientos de voto similares a los de la Restauración, en el sentido de que muchos antiguos diputados, la mayoría sin respaldo gubernativo y sin necesidad de acudir a conductas delictuosas, fueron apoyados masivamente por sus electores de siempre y, también, por las nuevas electoras” (Villa, 2011, pp. 353 y 372-373).

En las elecciones de 1936, que se celebraron asimismo bajo la ley electoral de 1933, se volvieron las tornas y el triunfo fue para los partidos del Frente Popular, gracias a su coordinación en una candidatura común y a la creencia en que el triunfo sería para las derechas. Por su parte,

(a)sí como la derecha y el centro-derecha se habían aglutinado en 1933 en torno a una actitud de defensa frente a la actuación del gobierno anterior, en esta fecha, después de un prolongado período de gobierno, las fuerzas que habían participado en el gobierno se mostraban absolutamente carentes de sentimiento de satisfacción y, en consecuencia, mostraban su oposición a antiguos aliados de la víspera (Tusell, 1971, p. 170).

Tras este breve recorrido, vuelvo a la afirmación con la que se abrieron estas líneas: la Segunda República Española no aprobó nunca una verdadera ley electoral que pudiera considerarse como propiamente republicana. La improvisación y los cálculos electoralistas impidieron la aprobación de una ley que hubiera traducido en normas electorales el mensaje democrático de modernización que venía a traer la República. No es este el lugar adecuado para un análisis en profundidad, pero sí debe aclararse aquí que los propósitos de reforma electoral existieron mientras existió la República; buscando prácticamente todos ellos la implantación de un sistema proporcional y no mayoritario. El profesor Francesc de Carreras ha dedicado su atención a este asunto y ha fijado en cuatro los momentos en los que las posibilidades de reforma electoral fueron mayores, a saber: 1) el anteproyecto de ley electoral llevado a cabo en 1932 por la Comisión Jurídica Asesora; 2) los intentos nacidos en Cataluña a partir de 1933, que buscaban implantar la fórmula proporcional; 3) el proyecto de ley electoral presentado en las Cortes en 1934 por el Gobierno de Ricardo Samper y 4) una serie de intentos fallidos de reforma electoral a lo largo del año 1935. (Carreras, 1983).

En este artículo se estudiarán los aspectos principales de las normas concretas que rigieron en materia electoral durante la Segunda República Española, esto es, su régimen electoral, entendiendo por tal el conjunto de normas jurídicas reguladoras de las distintas cuestiones que atañen al proceso electoral.

Una vez se haya expuesto el régimen, se pasarán a analizar las principales claves del sistema electoral, concebido como el conjunto de reglas por el cual los votos son traducidos en escaños. No creo, en todo caso, que el régimen y el sistema electoral sean conceptos abiertamente diferentes, más bien estimo que el régimen podría incluirse dentro del sistema, en la medida en que este alude a una realidad más amplia.

Finalmente, se estudiará la relación entre el sistema electoral y el sistema de partidos de la República, tratando de valorar, como conclusión, si aquel tuvo alguna influencia en la crisis del régimen republicano.

2. EL RÉGIMEN ELECTORAL DE LA SEGUNDA REPÚBLICA ESPAÑOLA

2.1. EL DECRETO DE 8 DE MAYO DE 1931

El artículo primero del decreto no deja lugar a dudas acerca de la no voluntad de permanencia de este; dice así: “Se modifica la Ley Electoral vigente al solo efecto de la elección para Cortes Constituyentes, en la forma que determinan los siguientes artículos”.

Si bien es cierto que “(...) en partes esenciales como las incapacidades, la formación de la mesa y los restantes aspectos del procedimiento electoral, la legislación restauracionista continuó plenamente vigente [y que también] siguieron en pie el voto obligatorio y la prohibición del sufragio al personal en activo de los cuerpos armados” (Villa, 2011, p.81), no lo es menos que el decreto viene a introducir importantes modificaciones a la ley de 1907. Comentemos algunas de ellas:

1. Rebaja de veinticinco a veintitrés años la edad para participar como elector y como elegible.
2. Reconoce el derecho de sufragio pasivo –solo pasivo– a las mujeres y, como consecuencia de la prometida separación entre Iglesia y Estado, también a los sacerdotes.
3. Elimina los viejos distritos, suprime los pequeños distritos uninominales (la *Ley Maura* combinaba distritos plurinominales con otros uninominales) e introduce como circunscripción la provincia. Además, las ciudades de Madrid, Barcelona y las demás capitales con más de 100 000 habitantes pasaban a constituir una circunscripción propia, junto con las poblaciones que correspondiesen a sus partidos judiciales; mientras que el resto de las poblaciones de esas provincias formaba una circunscripción distinta e independiente. Por su parte, las ciudades de Ceuta y de Melilla suponían una excepción, en el sentido de que en cada una de ellas se elegiría a un diputado. Esto daba, en definitiva, un total de sesenta y tres circunscripciones para las elecciones de 1931.
4. El artículo 7 introduce el sistema de listas con voto restringido para elegir a los diputados de cada circunscripción, con las siguientes reglas: “donde se haya de elegir 20 diputados, cada elector podrá votar 16; donde 19, 15; donde 18, 14; donde 17, 13; donde 16, 12; donde 15, 12; donde 14, 11; donde 13, 10; donde 12, 9; donde 11, 8; donde 10, 8; donde 9, 7; donde 8, 6; donde 7, 5; donde 6, 4; donde 5, 4; donde 4, 3; donde 3, 2 y donde 2, 1”.
5. Deroga el artículo 29 de la Ley Electoral de 1907, que había sido muy criticado y que tenía, en su párrafo primero, el siguiente tenor: “En los distritos donde no resultaren proclamados candidatos en mayor número de los llamados a ser elegidos, la proclamación de candidatos equivale a su elección, y les releva de la necesidad de someterse a ella”.
6. El artículo 11 del decreto establece que, para ser proclamado diputado, era preciso, además de contar con el mayor número de votos escrutados, “haber obtenido cuando menos el 20% de los votos emitidos. Cuando un candidato –prosigue este artículo–, a pesar de haber logrado la mayoría relativa, no alcance el tanto por ciento aludido, se declarará en cuanto a él, nula la elección, y se procederá a celebrar otra el domingo siguiente, en cuyo escrutinio el voto quedará restringido, según la escala aplicable al número de vacantes que

resultaren de la primera elección. Para ser proclamado Diputado, bastará con obtener la mayoría relativa de votos”.

7. La Asamblea Constituyente sustituye al Tribunal Supremo en lo relativo a la validez y legalidad de las elecciones, así como en el caso de que existan reclamaciones o protestas.
8. El artículo 14 del decreto afirma que “(p)ara garantizar la pureza de la elección, la fe pública notarial se hace extensiva a todos los funcionarios activos, excedentes, cesantes, jubilados y aspirantes que tengan condición de Letrados y a los individuos de las Juntas de gobierno de los Colegios de Abogados”.

2.2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1931

Tras este inicial decreto de mayo de 1931, es ya la Constitución republicana la siguiente norma jurídica a la que debemos atender para conocer la regulación electoral. El texto de 1931, como suele ser nota característica de la mayor parte de las constituciones liberal-democráticas, no incluyó una detallada regulación electoral –que quedaba reservada a un futuro desarrollo legislativo–, sino solo algunos principios y contenidos:

1. El artículo 36 elevaba a rango constitucional la edad de veintitrés años como la establecida para pasar a ser titular de los derechos políticos.
2. Ese mismo artículo 36 establecía que corresponderían los mismos derechos electorales a los ciudadanos de uno y otro sexo. Esto, y lo recogido en el punto anterior debían ponerse en relación con lo dispuesto en el artículo 53 de la Constitución: una aclaración quizás innecesaria desde el punto de vista jurídico, una vez recogido un artículo como el 36, pero positiva en todo caso en aras de una interpretación que despejase toda posible duda. Este artículo 53, redactado desde la óptica del ejercicio del derecho de sufragio pasivo, afirmaba lo siguiente: “Serán elegibles para Diputados todos los ciudadanos de la República mayores de veintitrés años, sin distinción de sexo ni de estado civil, que reúnan las condiciones fijadas por la Ley Electoral”.
3. También es importante detenernos en el artículo 25 de la Constitución, un precedente del artículo 14 de nuestro actual texto constitucional, que, para Roberto Villa, fue “la norma que permitió el encaje jurídico de ambas disposiciones [se refiere a los artículos 36 y 53]” (Villa, 2011, p. 87). Afirmaba este artículo 25 que “(n)o podrán ser fundamento de privilegio jurídico: la naturaleza, la filiación, el sexo, la clase social, la riqueza, las ideas políticas ni las creencias religiosas”.
4. Y, yendo más allá, como base del propio artículo 25, encontramos el artículo 2 del texto constitucional: “Todos los españoles son iguales ante la ley”.
5. Por otra parte, el artículo 57 de la Constitución republicana –en la estela iniciada por el decreto del mes de mayo– confería al Congreso de los Diputados “la facultad para resolver sobre la validez de la elección y la capacidad de sus miembros electos”.

La regulación contenida en la Constitución tuvo como consecuencia una ampliación importante del cuerpo electoral, así más de diez millones de ciudadanos resultaron los titulares del derecho al voto, aproximadamente un 55% de la población (Rueda, 1998). Aunque, esto fue relevante,

lo verdaderamente decisivo desde un punto de vista histórico fue la plena incorporación de las mujeres a la vida política, con la institución de un sufragio, solo entonces, verdaderamente universal. No obstante, son por todos conocidas las dificultades que existieron para recoger este derecho en el texto constitucional, así como los argumentos interesados y cortoplacistas que se esgrimieron. Causa sonrojo y estupor, máxime analizados los acontecimientos desde nuestra perspectiva actual, que el derecho de las mujeres a tomar parte activa en la vida política fuera objeto de lucha partidista y que su implantación efectiva se defendiese o se tratase de retardar según cálculos electorales. Estaba extendida la creencia de que el voto de la mujer estaría fuertemente influido por los mensajes que recibiera desde el confesonario o el púlpito y que se dirigiría masivamente a apoyar a las derechas. Aunque otro partido, como el PSOE, también confiaba en que recibiría un gran apoyo de entre las mujeres trabajadoras. Los republicanos de izquierda, los radicales y los radical-socialistas eran quienes más temían un ejercicio inmediato de sus derechos políticos por parte de las mujeres, pero su voluntad de querer consolidar previamente la República no era un argumento para defender la discriminación y, una vez más, la postergación de la mujer³. El artículo 36 salió finalmente adelante gracias –como recuerda Joan Oliver– “a la atípica convergencia de socialistas y conservadores” (Oliver, 1991, p. 132). Pese a todo esto, que no debe olvidarse, tampoco debemos dejar de recordar que fue, a la postre, la Constitución española de 1931 la que por vez primera en nuestra historia incorporó plenamente a la mujer a la condición de ciudadana.

2.3. LA LEY DEL 27 DE JULIO DE 1933, DE MODIFICACIÓN DE LA LEY ELECTORAL DE 1907 Y DEL DECRETO DEL 8 DE MAYO DE 1931

En julio de 1933 se aprueba una ley electoral que –como dijimos al comienzo de estas páginas– no representa una importante novedad, sino que, con la base de un artículo único, se limita a modificar el decreto de 1931 y, en último término, la *Ley Maura*.

Dos son los cambios que introduce:

1. Eleva a más de 150 000 el número de habitantes necesario para que una capital, junto con las poblaciones pertenecientes a su partido judicial, constituya una circunscripción propia.

Con esta nueva regla, los sesenta y tres distritos existentes en aplicación del decreto de 1931 quedaron reducidos a sesenta para las elecciones de 1933 y de 1936.

2. Eleva del 20% al 40% el número de votos necesario para que un candidato pueda ser proclamado diputado. Pero recoge la posibilidad de que otros candidatos de la lista sean también proclamados diputados si se dan las circunstancias de que a) al menos uno de ellos haya alcanzado ese 40%, b) los demás hayan obtenido al menos el 20% de los votos y c) entre todos ellos cubran el número total de vacantes a elegir.

Si ninguno de los candidatos hubiera obtenido el 40%, o si la totalidad de las vacantes no se cubriera aplicando las reglas citadas, debía celebrarse una elección complementaria el segundo domingo después de la primera; a esta segunda elección solo podían acudir los candidatos que en la primera hubieran obtenido al menos el 8% de los votos válidos escrutados.

³ Con respecto al voto femenino, vid. Villa García (2011, pp.87 y ss.).

Si en la primera vuelta ninguno de los candidatos minoritarios hubiera obtenido ese 8%, quedaba libre la elección en segunda vuelta para los votos vacantes.

Y, por último, y tal y como disponía al respecto la letra d) de ese artículo único: “Si para la segunda vuelta no hay otros candidatos con más del 8% de votos válidos escrutados que el número justo de vacantes o puestos a cubrir, quedarán aquéllos proclamados definitivamente...”.

3. ANÁLISIS DEL SISTEMA ELECTORAL REPUBLICANO

En el apartado anterior se han expuesto sumariamente los elementos principales del régimen electoral de la Segunda República, a través de las distintas normas que lo fueron configurando. En este nos acercaremos a esas características no tanto atendiendo a la evolución cronológica de las normas, sino desde una perspectiva de conjunto. De esa manera, esperamos ofrecer una síntesis del sistema electoral republicano, que nos permita posteriormente valorar las consecuencias que se derivaron de este.

3.1. PRINCIPIO MAYORITARIO CON VOTO MÚLTIPLE LIMITADO

El republicano era un sistema electoral mayoritario, con mayoría relativa. En cada circunscripción las dos listas más votadas se repartían todos los escaños. La lista con más votos era conocida con el nombre de *mayoría* y la segunda más votada con el de *minoría*. De esta forma, la *mayoría* obtenía en cada circunscripción tantos escaños como número de votos podía emitir cada elector. Ya hemos visto antes cuáles eran las proporciones que existían entre el número total de escaños por circunscripción y el número máximo de votos que correspondía a cada elector. La cifra resultante de la diferencia entre ambas cantidades sería el número de escaños que correspondería a la minoría. Por ejemplo, en una circunscripción en la que se eligiesen 19 diputados corresponderían 15 a la mayoría y 4 a la minoría. Tal y como ha resaltado Josep Maria Colomer, la lista más votada en un distrito recibía entre el 67 y el 80 por ciento de los escaños, mientras que la segunda candidatura con más votos recibía solo entre un 20 y un 33 por ciento de escaños, aunque hubiera obtenido mayor porcentaje de votos (Colomer, 2004). Puede verse el desarrollo práctico de este sistema con el siguiente ejemplo ofrecido por José Ramón Montero e Ignacio Lago: en una circunscripción en la que se eligieran 10 diputados, cada elector podría votar un máximo de 8. Si se han presentado tres candidaturas, que han obtenido el 40, el 39 y el 21% de los votos, conseguirían 8, 2 y 0 escaños respectivamente.

Es decir –explican estos autores–, la candidatura más votada alcanza una prima de nada menos que 40 puntos porcentuales (su 40 por ciento de los votos se ha transformado en un 80 por ciento de los escaños); la segunda hubiera resultado penalizada en casi 20 puntos porcentuales (su 39 por ciento de los votos se ha transformado en un 20 por ciento de los escaños) y, finalmente, la tercera sería castigada al máximo (su 21 por ciento de los votos se ha transformado en un 0 por ciento de los escaños) (Montero y Lago, 2013, p. 2587).

3.2. CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL

Si atendemos a la magnitud de las circunscripciones, esto es, al número de escaños a elegir en cada circunscripción –y siguiendo el análisis de Montero y Lago–, “(p)ara un sistema electoral mayoritario, se trata de una elevada magnitud de circunscripción...” (Montero y Lago, 2013, p. 2588). El reparto de los escaños dio como resultado distritos con magnitudes que se movían entre 1 y 18 escaños en 1931, 1 y 19 en 1933 y 1 y 20 en 1936, siendo la media de 7,5 escaños en 1931 y de 7,9 en 1933 y 1936. “La interacción de distritos plurinominales de magnitud elevada y de sesgos mayoritarios tan acusados exigía, desde el punto de vista de la coordinación electoral, la formación de amplias coaliciones” (Montero y Lago, 2013, p. 2589), como luego veremos.

En cuanto al prorrateo electoral, a cada 50 000 habitantes por circunscripción correspondía un diputado, contando con que cada fracción superior a 30 000 habitantes otorgaba un diputado más. La población era, pues, el único criterio para determinar la asignación de escaños.

Como sabemos, a Ceuta y a Melilla no se les aplicaban estas reglas, y se elegía un diputado en cada una de estas dos ciudades.

Esta mecánica de reparto de los escaños no producía –según Montero y Lago– apenas desviaciones del prorrateo, de modo que la influencia individual de los votos era prácticamente idéntica en todas las circunscripciones: las escasas disimilitudes tenían que ver con el azar (Montero y Lago, 2013, p. 2590).

En aplicación de estas normas, los diputados a elegir fueron 470 en las elecciones de 1931, 472 en las elecciones de 1933 y 473 en las de 1936.

3.3. MODELO DE PAPELETA ABIERTA

Se trataba de un modelo en virtud del cual los votantes podían seleccionar a los candidatos de su elección, hasta el máximo permitido en cada circunscripción; estos candidatos podían pertenecer al mismo partido o a distintos partidos políticos. Como ha señalado Oliver, “cada elector tenía derecho a votar un número de candidatos equivalente al setenta-ochenta por ciento de los puestos a cubrir” (Oliver, 1991, p. 131).

Con este modelo –también conocido como *panachage*– no existía, claro está, la obligación para los electores de otorgar todos los votos a los que tenían derecho; es una obviedad, pero

(e)llo introduce una diferencia esencial, que pocas veces ha sido tenida en cuenta, entre los votos potenciales (es decir, los atribuidos por la ley electoral a los votantes en cada circunscripción) y los realmente utilizados (y que lógicamente pueden ser menos que los potenciales si los votantes deciden no disponer de todos los votos a que tienen derecho) (Linz y Ruiz, 2005, p. 1038).

3.4. CLÁUSULA DE EXCLUSIÓN ELEVADA

La cláusula de exclusión, también llamada barrera o umbral legal, supone la necesidad de obtener un número o un porcentaje mínimo de votos para poder entrar al reparto de escaños.

Ya hemos visto que en las elecciones de 1931 la cláusula de exclusión se fijaba en el 20% de los votos de la circunscripción como mínimo requerido para que un candidato individual fuera elegido en primera vuelta. Se trataba de una elevada barrera legal. Pero también sabemos que la ley de 1933 fue incluso más allá en su exigencia, añadiendo a ese 20% la obligación para el candidato que quisiese ser elegido en primera vuelta de formar parte de una lista en la que al menos uno de los candidatos hubiese obtenido un mínimo del 40% de los votos del distrito. Además, solo pasaban a la segunda vuelta aquellos candidatos que hubiesen obtenido más del 8% de los votos válidamente emitidos en la circunscripción. En consecuencia, como extremadamente elevadas podemos calificar las cláusulas de exclusión fijadas a partir de la ley de 1933.

Colomer ofrece una fórmula para calcular el umbral de exclusión; por umbral de exclusión debemos entender el porcentaje máximo de votos con el que una candidatura podía verse excluida de la representación o, dicho de otro modo, el porcentaje cuya superación daba lugar a una inclusión segura. Es la siguiente: $Excl = k/k+M$ (Excl: umbral de exclusión; k: número de votos que el elector puede emitir; M: magnitud de la circunscripción). Este autor pone el ejemplo de una circunscripción media, en la que se elijan ocho escaños y cada votante pueda emitir seis votos. Aplicando la fórmula, el umbral de exclusión sería $6/6+8$, esto es, 0,4285; es decir, 42,85% de los votos, casi el 43%.

Esto significa –explica este autor– que si un gran partido o coalición presentaba dos listas separadas, con alrededor de un 57 por ciento de los votos (100-43) convenientemente repartidos, podía recibir todos los escaños, tanto por «la mayoría» como por «la minoría» ($57 \times (6/8) = 43$). La estrategia de competir por la mayoría y por la minoría –recuerda Colomer– fue desarrollada en algunos distritos por la Conjunción republicano-socialista en 1931 y por la católica CEDA y sus aliados en 1933 (Colomer, 2004, pp. 139-140).

3.5. POSIBILIDAD DE OBTENER MÁS DE UN ESCAÑO POR PARTE DE UN MISMO CANDIDATO

Un candidato podía serlo por más de una circunscripción y por más de una circunscripción podía, en consecuencia, resultar electo. En buena lógica, cuando esto ocurría, el elegido debía optar por una sola acta de diputado. Según los artículos 16 del Reglamento Provisional de las Cortes Constituyentes de 1931 y 21 y 22 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 1934, esa opción debía efectuarse en los quince días naturales siguientes a la apertura de las Cortes. Si la opción no se producía, se decidía por sorteo. Posteriormente, se convocaban elecciones parciales para cubrir las vacantes resultantes.

4. CONCLUSIÓN: SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y CRISIS DE LA REPÚBLICA

Es abundante la literatura que se ha vertido acerca de la influencia de los sistemas electorales en los sistemas de partidos. Posteriormente, y dando la vuelta a esta idea, se ha convertido también en abundante la literatura que trata de explicar que es el sistema de partidos el que influye en el sistema electoral. El padre de la primera posición es el politólogo francés Maurice Duverger

(2005), mientras que los principales defensores de la segunda postura son Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan (1967) y, entre nosotros, el profesor Josep Maria Colomer (2003 y 2005). Por lo que hace a este debate, me parece ajustado a la realidad reconocer que se trata de un camino de doble dirección: el sistema de partidos existente crea un determinado sistema electoral, pero posteriormente ese sistema electoral tiene la capacidad de modificar al sistema de partidos o, cuando menos, de resaltar o minimizar algunas de las características que poseía ese sistema de partidos⁴.

En el caso que nos ocupa, podemos constatar esto con cierta claridad. Los partidos de la conjunción republicano-socialista, a quienes se debe de manera principal el diseño de las normas electorales, fueron quienes definieron el sistema electoral; sin embargo, ese sistema electoral dio lugar a un sistema de partidos y a una atmósfera política que no siempre ni en todos los casos fueron los deseados por quienes habían establecido sus reglas.

Sea como fuere, el sistema de partidos de la Segunda República fue un sistema marcado por la fragmentación, con Gobiernos de coalición que estuvieron –como recuerdan Montero y Lago– entre los más inestables del período de entreguerras (Montero y Lago, 2013). En efecto, existió una enorme fragmentación parlamentaria, nacida de las características del propio sistema electoral: pese a ser un sistema plurinominal, las primas a las candidaturas más votadas lo convertían en la práctica en un modelo muy similar al de distritos uninominales; por otra parte, como antes hemos visto, la conjunción de distritos plurinominales de magnitud elevada y de acusados sesgos mayoritarios exigía la formación de amplias coaliciones. Frecuentemente esas coaliciones trataban de incorporar nombres de partidos pequeños, y en ocasiones extremistas, para recabar votos de la franja ideológica correspondiente, lo cual contribuía todavía más a la polarización (Linz, Montero y Ruiz, 2005). El sistema electoral de la República daba como resultado una composición parlamentaria más polarizada y extrema de lo que probablemente lo era el electorado español del momento⁵. El hecho de que existiesen listas abiertas era también otra de las causas de la fragmentación parlamentaria (Linz, Montero y Ruiz, 2005).

Tampoco es inocente el hecho de que los partidos de la etapa republicana fueran todavía partidos que no podían considerarse como tales en el moderno sentido del término. Se trataba de partidos en los que todavía pesaba mucho el personalismo, con las derivaciones caciquiles que ello seguía propiciando. El PSOE, configurado ya como un partido organizado de masas, constituía la excepción; seguido más tarde por la CEDA (Villa García, 2011 y Ramírez, 1991). Ello otorgaba debilidad al sistema.

Siguiendo la clasificación ya clásica de Sartori, el sistema de partidos de la Segunda República Española respondería al modelo del pluripartidismo polarizado. Buena parte de las características de este modelo son identificables en el sistema republicano⁶: 1) presencia de partidos antisistema

⁴ “Por un lado, el sistema electoral puede ser considerado como una variable dependiente del sistema político general... Por otra parte, el sistema electoral puede ser analizado como la variable independiente de la que se derivan otros rasgos del sistema político...” (Vallès y Bosch, 1997, p. 35).

⁵ “La creciente polarización promovida por los incentivos ofrecidos por el sistema electoral no correspondía al grado de polarización que podría encontrarse entre las preferencias sinceras de los votantes” (Colomer, 2004, p. 143). Y, “... las distorsiones de la representación parlamentaria creaban la falsa ilusión de que la coalición victoriosa había recibido un mandato electoral aplastante, cuando en realidad la diferencia con sus adversarios era considerablemente escasa...” (Montero, Llera y Torcal, 1992, p. 14).

⁶ Es importante recoger en este punto una opinión como la de Santos Juliá, quien considera que, más que de un sistema de partidos entendido como modelo acabado, el republicano era “un caso en formación” (Juliá, 1995, pp. 111-139).

importantes; 2) existencia de oposiciones bilaterales; 3) ubicación central en el sistema de uno o varios partidos; 4) al existir oposiciones antisistema y bilaterales, se trata de un modelo que desalienta la competencia centrípeta, lo cual favorece la polarización; 5) en relación con el punto anterior, existe una prevalencia de los impulsos centrífugos sobre los centrípetos; 6) se da lo que Sartori denomina una “estructuración ideológica congénita”, existiendo partidos que están en desacuerdo con los principios fundamentales del sistema, 7) hay una presencia de lo que se denomina “oposiciones irresponsables” y 8) existe una política de superoferta, o de promesas excesivas (Sartori, 2005, pp.171 y ss.).

El panorama termina de dibujarse, y, por supuesto, de complicarse –escribe Manuel Ramírez– cuando a los rasgos apuntados, y especialmente a la existencia de grupos anti-sistema, se une el propio fraccionamiento o la propia fragmentación de los partidos pro-sistema (Ramírez, 1991, p. 62).

Nos encontramos, por lo tanto, ante un sistema de partidos débil, fragmentado y polarizado. El profesor Juan Linz llamó la atención sobre el hecho de que la existencia de un modelo bipartidista, muy distanciado ideológicamente y con competencia centrífuga, era terreno abonado para la existencia de una guerra civil. El republicano no era, como hemos visto, un modelo bipartidista, pero la comentada tendencia a la creación de dos grandes coaliciones electorales pudo funcionar en este caso en idéntico sentido (Linz, 1987).

Llegados a este punto, debemos concluir preguntándonos si el sistema de partidos y, tras él, el sistema electoral pudieron ser algunas de las causas que influyeron en la crisis de la República. Entre los estudiosos de los sistemas electorales hay quien considera que son un factor que puede contribuir a la quiebra de una democracia –por decirlo con la expresión ya famosa de Linz–, mientras que otros consideran que son elementos de poca importancia. Es cierto que no hay que concederles un papel más relevante del que, en puridad, tienen; pero tampoco negarles un valor que, con toda probabilidad, también poseen (Nohlen, 2004). En el caso concreto que estamos analizando, es evidente que las causas que produjeron el final de la República, el golpe de Estado y la posterior guerra civil fueron múltiples y variadas, que sería absurdo reducir todas ellas a una –el sistema electoral– y que, en todo caso, no pueden justificarse acciones injustificables. Pero no es menos cierto –como antes se ha apuntado– que el sistema electoral polarizó un conflicto que nacía, no tanto de un malestar social real, como de una realidad parlamentaria creada, en buena medida, por ese propio sistema electoral o, cuando menos –como ha escrito Santos Juliá– que ese sistema no ayudó, sino que hizo más difícil la consolidación democrática (Juliá, 1995). Santiago Varela no cree que las normas electorales contribuyeran en aquel momento a polarizar y fragmentar el sistema de partidos; si bien ha recordado cómo en las primeras fases evolutivas de un sistema de partidos –tal y como sería el caso del republicano– se da una tendencia a acentuar los conflictos de intereses y a exagerar las diferencias (Varela, 1978). En todo caso, la explicación clásica de Ferdinand Hermens, imputando a los sistemas proporcionales una buena dosis de la responsabilidad de la crisis democrática en la Europa del siglo XX y considerando al sistema mayoritario como una garantía de protección de la democracia (Hermens, 1972) ⁷, debería verse muy matizada por lo que ocurrió en el caso español.

⁷ Se trata de una reimpresión –con un capítulo suplementario– del original de 1941.

En definitiva, como escribió el profesor Juan Linz:

... un sistema electoral que exigía la coalición con extremistas y que generaba una sobrerrepresentación en el Parlamento de la coalición ganadora podría llevar a una situación sumamente fragmentada y polarizada, que probablemente fue más peligrosa para la democracia que lo que habría sido un sistema de representación proporcional” (Linz, 2009, p. 126).

LITERATURA CONSULTADA

- Carreras, F. de (Ene.-abr., 1983). Los intentos de reforma electoral durante la Segunda República. *Revista de Estudios Políticos*, (31-32):165-197.
- Colomer, J.M. (Oct., 2003). Son los partidos los que eligen los sistemas electorales (o las leyes de Duverger cabeza abajo). *Revista Española de Ciencia Política*, (9):36-64.
- Colomer, J.M. (2004). *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Colomer, J.M. (2005). “Sobre los orígenes de los sistemas electorales y los partidos políticos”. En: *Zona Abierta*, (110-111):167-197
- Duverger, M. (2005). “La influencia de los sistemas electorales sobre la vida política”. En: *Zona Abierta*, (110-111):37-85.
- Hermens, F.A. (1972) *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*. Nueva York: Johnson Reprint Corporation (reimp.).
- Juliá, S. (1995). “Sistema de partidos y problemas de consolidación de la democracia”. En: *Ayer*, (20):111-139.
- Lipset, S.M. y Rokkan, S. (1967). “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”. En: Lipset, Seymour Martin y Rokkan, Stein (eds.). *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press.
- Linz, J.J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J.J. (1990). “De grandes esperanzas a la Guerra Civil: La quiebra de la democracia en España”. En: Linz, Juan José. *Obras escogidas*. Vol. 4. Democracias: Quiebras, transiciones y retos. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Linz, J.J., Montero, J.R. y Ruiz, A.M. (2005) “Elecciones y política”. En: Carreras, Albert y Tafunell, Xavier (Coords.). *Estadísticas históricas de España. Volumen III. Siglos XIX-XX*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Montero, J.R. y Lago, I. (2013). “Los sistemas electorales de las democracias españolas: la Segunda República y la Monarquía Parlamentaria”. En: VV.AA. *Constitución y democracia: Ayer y hoy*. Libro homenaje a Antonio Torres del Moral, vol. 3. Madrid: Universitas.

- Montero, J.R.; Llera, F.J. y Torcal, M., (1992). Sistemas electorales en España: una recapitulación. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (58):7-56.
- Nohlen, D. (2004). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Oliver Araujo, J. (1991). *El sistema político de la Constitución Española de 1931*. Palma: Universitat de les Illes Balears.
- Presno Linera, M.A. (2013) *Leyes y normas electorales en la historia constitucional española*. Madrid: Iustel.
- Ramírez, M. (1991). *El sistema de partidos en España (1931-1990)*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Rueda, J.C. (ed.) (1998). *Legislación electoral española (1808-1977)*. Barcelona: Ariel.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tusell, J. (1971). *Las elecciones del Frente Popular, vol. 1*. Madrid: Edicusa.
- Tusell, J., Ruiz Manjón, O., y García Queipo de Llano, G. (1982). *Las Constituyentes de 1931: Unas elecciones de transición*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Vallès, J.M. y Bosch, A. (1997). *Sistemas electorales y gobierno representativo*. Barcelona: Ariel.
- Varela, S. (1978). *Partidos y Parlamento en la Segunda República*. Barcelona: Fundación Juan March - Editorial Ariel.
- Villa García, R. (2011). *La República en las urnas. El despertar de la democracia en España*. Madrid: Marcial Pons.

SOBRE LA AMPLIACIÓN DEL PERÍODO DE LOS AYUNTAMIENTOS: REELECCIÓN MUNICIPAL EN MÉXICO

TERESITA RENDÓN HUERTA BARRERA*

GUILLERMO RAFAEL GÓMEZ ROMO DE VIVAR**



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 12 de marzo 2015.

Revisión, corrección y aprobación: 1 de octubre 2015.

Resumen: Este estudio tiene como objetivo precisar la importancia, viabilidad, riesgos y retos de la reciente aprobación constitucional en materia de reelección de los períodos de gobierno por parte de los ayuntamientos en México. Si bien ha existido un debate histórico en torno a la reelección en México, producto de diversas posturas encontradas a favor o en contra, el tema en la actualidad ha sido superado y aprobado; por lo que, particularizando en la figura de los ayuntamientos, la continuidad en el ejercicio de sus funciones de forma inmediata puede lograr mayores ventajas de gobernabilidad y profesionalización, pero a su vez implica nuevos compromisos y retos que deben ser adquiridos en plena observancia de la legalidad y la ética pública.

Palabras clave: Elecciones municipales / Gobierno local / Reelección / Reformas electorales / Cargos de elección popular / México.

Abstract: The current study aims at highlighting the relevance, feasibility, risks and challenges of the recent constitutional approval of the terms of the city councils. While there has been a historical debate regarding re-election in Mexico, due to opposing views on these issues, the fact remains that currently this extension in the term has been approved. Thus, in regard to the figure of city councils, the immediate continuity of the term may lead to more governance and professionalization advantages; however, it implies new commitments and challenges that should be assumed legally and ethically.

Key words: Municipal elections / Local government / Re-election / Electoral reforms / Popular election posts / Mexico.

* Mexicana, académica, profesora investigadora, correo jrendonh@ugto.mx. Doctora en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Profesora investigadora y actualmente directora de la División de Derecho Política y Gobierno, campus Guanajuato, de la Universidad de Guanajuato, México. Autora de las obras Derecho Municipal, Porrúa, México, 2007; Ética del Juzgador, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México; Los Conceptos Jurídicos Indeterminados en el Derecho Administrativo, Quito, Ecuador, 2012; Teoría y Técnica de la Reglamentación Municipal en México, Porrúa, 2013. Con nombramiento de Investigador Nacional por el Consejo de Ciencia y Tecnología de México. Presidenta de la Asociación Internacional de Derecho Municipal, 2013.

** Mexicano, abogado, académico, docente, correo memo_ggrv@hotmail.com. Maestro en Derecho por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; candidato a Doctor del Doctorado Interinstitucional en Derecho (DID), de la Universidad de Guanajuato, México.

I. INTRODUCCIÓN

En la estructura del federalismo mexicano, los municipios constituyen la unidad política primaria de la organización de las entidades federativas; por disposición constitucional, los municipios tienen personalidad jurídica y autonomía, la cual comprende la facultad de crear sus propias normas, la elección de sus autoridades, el ejercicio de atribuciones públicas, la gestión de las materias de su competencia y la recaudación y aplicación de sus ingresos.

En el contexto de un auténtico federalismo, el fortalecimiento del municipio como centro del desarrollo local es inaplazable, no sólo por razones jurídico-políticas, sino porque en términos demográficos, el mayor número de mexicanos vivimos en un municipio. De ahí que resulte de prioritaria importancia impedir su rezago, impulsando no sólo la descentralización política, social, económica y cultural, sino contribuyendo a la edificación de municipios dinámicos y fuertes. Asimismo, es indispensable lograr una efectiva coordinación entre los tres órdenes de gobierno, asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en el ejercicio de la función pública, a fin de que la ciudadanía pueda conocer y evaluar el desempeño de los servidores públicos.

Ante la embestida aparentemente irrefrenable de los poderes informales, los mecanismos de control legal se revelan infructuosos y pobres, porque su sustrato cultural es muy hondo. La intensificación de la ilegalidad, la corrupción, el crimen organizado, la impunidad y la ineficiencia administrativa son problemas de urgente atención, porque son obstáculos serios para el progreso, y también porque propician la hegemonía de la sinrazón.

De ahí que todo ejercicio en torno al fortalecimiento de los gobiernos locales resulte indispensable. Uno de los temas irresueltos es la ampliación del período del ejercicio de gobierno de los ayuntamientos, comenzando por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual rige a los 2 454 (INEGI, 2015) municipios del país, lo que implica el análisis de nuevos retos en torno a considerar los posibles beneficios o complicaciones que en su caso pudiese traer consigo el contexto de la reelección municipal.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y LEGISLATIVOS SOBRE LA REELECCIÓN MUNICIPAL

El tema de la reelección en México siempre ha sido un tema polémico y controvertido, lo cual se relaciona principalmente con la desconfianza de los ciudadanos hacia las figuras dictatoriales y el fuerte arraigo en la permanencia de los actores políticos en los espacios del poder público. Por tanto, los siglos XIX y XX refiere a caudillos y dictadores; en ese sentido, cabe señalar la noción de reelección planteada por Serra Rojas (2007, p. 267), quien la define como una nueva elección para un cargo público, de naturaleza electiva y que recae en quien viene desempeñándolo o acaba de ocuparlo.

Es importante marcar una diferencia en cuanto a la reelección ya que esta puede ser consecutiva o no consecutiva. La primera se contempla de manera inmediata: el representante popular se reelige estando en el cargo público. La reelección no consecutiva es aquella en la que el funcionario público deja pasar cuando menos un período para volver a obtener el mismo cargo en el que ya había ejercido su mandato. Por tanto, la regla de no reelección se ha pensado tanto

como una barrera para limitar la monopolización de caciques y caudillos locales como una forma de perpetuación en el poder, tal como lo señala Mejía Acosta¹.

De esta manera, en el siglo XIX, cabe tomar como referencia la Constitución de 1824, de la cual partieron las diversas constituciones locales como fuerzas autónomas de las entidades federativas, consagrando en su mayoría lo establecido por el artículo 77 de dicha Constitución federal, donde aplicaba, tanto al encargado del Poder Ejecutivo federal como a los gobernadores, la instrucción de no poder ser reelectos hasta pasados cuatro años después de haber desempeñado el encargo, ello con excepción de Nuevo León que autorizó la reelección indefinida y en Puebla y Zacatecas donde fue establecida la exigencia de una mayoría calificada para la elección de gobernador (Christlieb, 2006, p. 64).

En cambio, por lo que respecta a diputados y senadores, en las primeras constituciones locales fueron establecidas reglas muy diversas; entidades como Coahuila, Michoacán, Sonora, Zacatecas y Puebla permitieron la reelección indefinida de los diputados; en tanto que las constituciones de Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Querétaro y San Luis Potosí no sólo no prohibieron la reelección de diputados, sino que de manera enfática impedían a los ciudadanos excusarse de desempeñar el cargo; en tanto que en Durango, Oaxaca, Tabasco y Yucatán se permitía una reelección y después, para volver a ocupar el cargo, se requería el transcurso de un período intermedio.

Las constituciones centralistas de 1836 y 1843, así como el Acta de reforma de 1847, no introdujeron cambios en la materia a lo propuesto en la Constitución de 1824, fue la Constitución de 1857 la que marcaría rutas en lo que concierne a la no prohibición de la reelección presidencial ni la de diputados. Con ello las constituciones de las entidades federativas ajustarían sus gobiernos a los principios de la Constitución de 1857, manteniendo en diversos casos la prohibición de reelegirse para los gobernadores si no mediaba un período intermedio de gobierno; sin embargo, en ninguna de ellas quedó prohibida la reelección de diputados locales.

El primer antecedente de la no reelección presidencial fue planteado por el general Porfirio Díaz, quien se pronuncia en contra del presidente reelecto Benito Juárez. Con la separación de Juárez llevó a cabo una serie de levantamientos armados bajo el argumento de la no reelección, pronunciamiento realizado desde su hacienda La Noria, en el cual se da vida al "Plan de la Noria". En este principalmente reconoce que la reelección contribuye a empoderar por tiempos indefinidos las prácticas abusivas, las confabulaciones ruinosas y favorece los intereses ajenos al ciudadano; con lo cual se atacó la reelección indefinida y se pugnó para que no pudiera ser elegido como presidente ningún ciudadano que en el año anterior hubiere ejercido por un solo día, autoridad o encargo cuyas funciones se extendieran a todo el territorio nacional (Christlieb, 2006, p. 86).

Después de la muerte del presidente Juárez, el poder recayó en manos de Sebastián Lerdo de Tejada, figura ante la cual nuevamente Díaz se pronuncia en contra de su reelección, pero en esta

¹ En ese sentido Pablo Camargo, en su obra, señala que perpetuación significa una extensión de la función administrativa, más allá del período constitucional establecido de antemano en la ley fundamental, lo cual puede provenir de la reelección sucesiva o por alteración del orden constitucional. Por tanto, perpetuación en el poder significa romper el principio de renovación de la jefatura del órgano ejecutivo, prevista en el ordenamiento constitucional, lo que representa un quebrantamiento incompatible con los principios y atributos del sistema democrático y representativo.

ocasión, a través del Plan de Tuxtepec en el año de 1875. En este plan pretende, principalmente, elevar el principio de no reelección al rango constitucional, con lo cual sumó diversos triunfos hasta lograr la presidencia de la nación, cuya historia conocida de que pese a ser un precursor de la no reelección se mantuvo al frente del Poder Ejecutivo por más de treinta años en diversos períodos consecutivos con la aprobación de múltiples reformas que le permitieron consumarlo indefinidamente.

Con lo anterior, aparece en escena el Partido Nacional Antirreeleccionista, bastión de la revolución mexicana de 1910, con pronunciamientos en contra de la dictadura por parte de Ricardo Flores Magón, fundador del Partido Liberal, así como de Francisco I. Madero, quienes tomando el lema de “sufragio efectivo no reelección” se lanzaron contra el Gobierno integrando a su movimiento diversos adeptos que perseguían el mismo ideal.

Finalmente, con el triunfo del movimiento y derrotada la dictadura, Francisco I. Madero como presidente el 27 de noviembre de 1911 publicó la reforma que contenía el principio de no reelección, tal como se establecía en el Plan de San Luis, declarando Ley Suprema de la República dicho principio, siendo aplicable para presidente y vicepresidente, gobernadores de los estados y presidentes municipales. Con ello quedaba clara la solicitud hecha al pueblo para que en la práctica luchara por la renovación de los poderes mediante reformas constitucionales que permitieran alcanzar un sufragio efectivo y la no reelección en el poder ejecutivo federal, local y en el municipio, sin considerar tal limitación constitucional para los miembros de los congresos.

Años más tarde, en 1916, Venustiano Carranza fue el segundo en refrendar la no reelección en el marco constitucional, proponiendo en el artículo 83 de la carta magna que el presidente nunca pudiera ser reelecto; por tanto, el Congreso Constituyente de 1917 aprobó por unanimidad de votos que no podía ser reelecto quien ocupara el cargo de presidente de la República y en el caso de los presidentes sustitutos e interinos, estos no podían ser reelectos en períodos inmediatos.

Sin embargo, en 1926, en el gobierno de Plutarco Elías Calles, el tema nuevamente se abrió a debate, aprobándose una reforma a la Constitución que derogó el principio de no reelección del presidente de la República, lo cual permitía que un presidente pudiera ejercer el cargo por un segundo período, después de transcurrido el siguiente a aquel en que lo hubiera desempeñado, con lo que, al terminar el segundo ejercicio, quedaba definitivamente incapacitado para volver a ocupar la presidencia.

Con ello se argumentó que dicho principio no debía tomarse de forma absoluta, toda vez que resultaba inmoral que alguien que había probado su capacidad habiendo transcurrido un período no pudiese de nueva cuenta aspirar al cargo, toda vez que el objetivo de la no reelección era impedir el uso del cargo para fines personales o de poder absoluto, mas no de inutilizar para siempre a los líderes cuya experiencia garantizaba un mejor desempeño. En medio del debate reiteradas voces señalaron que la reforma tenía por objeto que Álvaro Obregón regresara a la Presidencia (Gilly, 2007, p. 156).

En ese sentido, fue nuevamente en el año de 1933, cuando entró en vigor una iniciativa mediante la cual se confirmaba la no reelección absoluta del presidente de la República; dicha prohibición incluía a los gobernadores de las entidades federativas. Asimismo, se estableció la

no reelección consecutiva, es decir, para el período inmediato, de los demás cargos públicos de representación, lo que hasta la fecha podían hacerlo sin restricción alguna, como era el caso de diputados y senadores. Igualmente, así mismo quedó prohibida la reelección inmediata para el caso de los ayuntamientos. El objetivo de dicha reforma era eliminar la posibilidad de reelección de cualquier expresidente y en consecuencia reducir la inestabilidad latente en cualquier intento de esa naturaleza. En ese sentido, Lorenzo Meyer considera que la justificación primordial de tales reformas comprendía la idea de que abrirían el sistema político a nuevos líderes, con lo que impedía el monopolio del poder en manos de unos cuantos (Dworak, 2006, p. 146).

Por tanto, mediante dicha reforma realizada en 1933, la iniciativa de prohibición en la reelección de diputados y senadores fue ampliada al artículo 115 constitucional, donde se adicionó un primer párrafo al texto constitucional:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de su cargo, cualesquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para un período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos por el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes sí podrán ser electos para período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio (Camargo, Pedro, 1965, p. 88).

En la actualidad el tema ha sido superado y ha tomado un nuevo giro en la vida moderna del Estado democrático mexicano, toda vez que en febrero de 2014, fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a los artículos 55, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual consagra la reelección de diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro períodos consecutivos, en tanto que para los senadores contempla la reelección hasta por dos períodos consecutivos. En el caso de las entidades federativas los diputados de los congresos locales podrán reelegirse hasta por cuatro períodos consecutivos, en tanto que los ayuntamientos podrán ser reelectos por un período consecutivo, siempre y cuando su mandato no sea superior a tres años.

El tema de las iniciativas en materia de reelección municipal, previo a llegar a la más reciente reforma constitucional realizada en febrero de 2014, presentó diversos momentos históricos que atienden a mesas de debate y análisis, sobre todo a principios del presente siglo, particularizando el año 2003, con la iniciativa presentada en la LVIII Legislatura, donde quedó propuesta la reelección de diputados federales y locales, senadores, presidentes municipales, regidores y síndicos, cuyo planteamiento de reforma señalaba en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo siguiente:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, indirecta, o que por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualesquiera que sea la denominación que se les dé, podrán ser reelectos una sola vez, para un período inmediato. (Gaceta Parlamentaria, 2003, p. 302)

Otra iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional fue presentada por el presidente de la República en turno, en septiembre de 2004. Esta iba encaminada a la reelección de los integrantes electos de los ayuntamientos y permitía una reelección inmediata cuantas veces así lo posibilitaran las constituciones de las entidades federativas, ya que serían estas las encargadas de regular los períodos de dicha reelección. Con ello se pretendía que pudiese ser moldeada a las condiciones de cada entidad y municipio, delegando a las legislaturas locales el definir si los períodos serían consecutivos, espaciados, limitados o ilimitados; finalmente, dicha iniciativa fue retirada por el propio Ejecutivo federal.

En noviembre de 2004 (Gaceta Parlamentaria, p. 969), fue presentada una iniciativa ante la LIX Legislatura por parte del Partido Acción Nacional, la cual propuso y argumentó la reestructuración del artículo 115 de la carta magna, para permitir la reelección municipal a la par que establecía algunos candados para evitar la concentración del poder en determinados grupos y fomentar la democracia participativa, señala que dicha propuesta debía ser simultánea al desarrollo de los instrumentos de modernización de la democracia municipal como son la consolidación de los derechos políticos de los ciudadanos; el control democrático del gobierno y la rendición de cuentas, otorgando nuevamente a las legislaturas de los estados los períodos para reelegirse; la propuesta quedó de la siguiente manera:

Las constituciones de los estados definirán el régimen de compatibilidad para ocupar los cargos del ayuntamiento, el período de los mismos las bases de la elección o reelección, de sus integrantes y de las candidaturas de ciudadanos sin partido y de otras formas de organización de participación política municipal.

Finalmente, en el año 2013, se pusieron sobre la mesa de debate diversos temas de la agenda nacional, los cuales conformaban la integración de la reforma político-electoral, para ello, tras intensos meses de análisis y discusiones, el 10 de febrero de 2014, mediante el decreto número 216, fueron reformadas, adicionadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, destacando principalmente la creación del Instituto Nacional Electoral; la incorporación de la reelección consecutiva de senadores y diputados federales, diputados locales, presidentes municipales, regidores y síndicos; la dotación de autonomía constitucional al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; la modificación de la fecha de inicio del cargo de presidente de la República; el facultar a las Cámaras del Congreso para ratificar a determinados secretarios de Estado; así como la creación de la Fiscalía General de la República como órgano constitucional autónomo.

En ese sentido, considerando el decreto mencionado, con respecto a la reelección de ayuntamientos, actualmente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el Título Quinto “De los Estados de la Federación y del Distrito Federal”, artículo 115, fracción I, segundo párrafo, establece:

Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

III. ELEMENTOS A FAVOR Y EN CONTRA DE LA REELECCIÓN MUNICIPAL (VENTAJAS Y DESVENTAJAS)

Un sentido de escepticismo siempre se manifiesta y se hace presente en relación con el tema del debate de la reelección de cargos públicos, este es auspiciado tanto por medios de comunicación como por diversos grupos de ciudadanos e integrantes de la sociedad civil. Ya en diversas ocasiones se sospecha con los argumentos de *vox populi* que las verdaderas intenciones por buscar cualquier tipo de reelección sea federal, local o municipal, trae consigo apegados intereses personales o partidistas en el sentido de que se considera una autoprórroga, con el afán de salvar sus carreras políticas y el empeño desmedido por mantenerse y vivir del poder por parte de más de alguno de los interesados en tales reformas.

Por ello, es obvio entender que la primera reacción de los ciudadanos sea un rechazo a una posible reelección de su representante público, toda vez que si la actuación de este durante su período de encargo ha sido tenue y lábil, cuyo actuar se refleja en nulos o escasos resultados esperados o prometidos, tanto durante la campaña electoral como ya en el cargo público, sin duda generará descontento e inconformidad. Por tanto, tal como lo establece Dworak, para que una reelección específica tenga una adecuada aplicación deben considerarse, además de la percepción ciudadana que se tenga del funcionario público, elementos como: coordinación institucional constante, mecanismos de elección y nominación de candidatos, así como tiempos y calendario electoral (2006, p. 166).

Lo anterior atiende principalmente a que en un ejercicio de reelección, con independencia del ámbito que se pretenda, resulta de gran importancia lograr en primera medida una coordinación interna partidista; es decir, reflejar y transmitir claridad en cuanto a la posibilidad de que se acceda y se acuerde una reelección de los miembros que ocupan un cargo. En segundo lugar, comprender la existencia de transparencia y legalidad dentro de los procesos electivos internos, que permita reflejar confianza primeramente al interior de sus propios cuadros como hacia los electores. Finalmente, contemplar los tiempos de gobierno y los calendarios electorales, a fin de que, en un primer escenario, se cumplan las metas, objetivos, acciones y programas trazados durante el período de gobierno asignado, previo al diseño de acciones electorales o estrategias conducidas a promocionarse y conservar el cargo, sin descuidar el aspecto primario como lo es gobernar y atender las necesidades que demanda la sociedad.

Partiendo del cumplimiento de ello, entonces hablar de una reelección de cargos bien vale la pena, pues conforma una base de experiencia sólida en ellos, lo que permite su propia profesionalización e incremento de las carreras políticas, pero siempre y cuando se lleven a cabo con la observancia de lineamientos de actuación conforme a bases éticas sólidas, cuyo resultado traiga consigo consolidar una mayor organización dentro de los órganos y figuras de representación ciudadana, para con ello reforzar la relación del representante con los ciudadanos, en aras de obtener resultados efectivos y en mayor medida vinculatorios con los representados de los diversos distritos o municipios de los que se forma parte.

En el debate histórico que llega hasta nuestros días, académicos, politólogos y legisladores han analizado de forma intensa el impacto positivo y negativo dentro del actual sistema político democrático mexicano, donde de forma homogénea se logra coincidir en mayoría

que la imposibilidad de reelegirse ha reducido el sentido de responsabilidad política de los representados con sus electores y votantes, lo que atiende a una auténtica falta de respuesta y de compromiso de estos hacia los ciudadanos; así como la falta de experiencia y profesionalismo. Por tanto, la única posible ventaja en la medida de control de reelección, y en particular la inmediata, puede significar tal como lo plantea Mauricio Rossell (2000) una medida coyuntural para debilitar los liderazgos locales frente al poder Ejecutivo federal y permitir la renovación de cuadros políticos, así como la profesionalización de los órganos de gobierno e instituciones públicas de representación popular mediante la evaluación de los individuos que lleguen a los cargos públicos.

Complementario a lo anterior, Miguel Carbonell citado por Pérez y Martínez (2000), establece desde la doctrina algunas ventajas que se instauran con la reelección inmediata en cargos públicos, lo que puede aplicar tanto al ámbito federal como local y municipal :a) Permite crear una relación entre el representante y sus electores que trasciende las campañas electorales y que por tanto deberá rendir cuentas a su electorado y de ser positivas, será incentivado con la reelección, caso contrario perderá la oportunidad; b) La reelección fortalece la responsabilidad de los funcionarios públicos ya que deberán estar al pendiente de las demandas de su electorado si pretenden volver al cargo al término de su período; c) La reelección permite profesionalizarlos haciendo carrera política que les permita conocer mejor las materias y teniendo mayor dominio de sus funciones.

Coincidiendo con lo anterior, Del Rosal y Hermosillo (2008, p. 38) indican que Miguel Quiroz Pérez concluye que la no reelección es perfectamente vigente por motivos históricos y de desarrollo para una cultura política en el caso de los ejecutivos estatales y federal; pero se aventura a proponer un mecanismo de reelección inmediata en el caso de los presidentes municipales, en ese sentido considera interesante lo vertido por Giovanni Sartori durante una visita a México en el año 1996, donde particularizando en el caso de la prohibición de la reelección legislativa, consideraba que al ser México además de Costa Rica, un caso atípico en el mundo de la política parlamentaria, a dicha prohibición le denominó “la extravagancia mexicana”, toda vez que a su juicio ninguna organización política puede funcionar eficazmente si sólo ofrece castigos, pero no genera recompensas derivadas del desempeño, lo que impide el desarrollo de carreras políticas atrofiando el profesionalismo en el medio.

Por consiguiente, contrastan algunas posturas en el debate del tema como la de Covián Andrade, quien no se pronuncia en definitiva en contra de la reelección inmediata de cargos públicos, pero sin embargo, precisa que hay pasos previos que deben ser cubiertos antes de su aprobación y realización, ya que en diversas ocasiones debido a la calidad de los diversos cuadros políticos, estos no merecen ser reelectos, toda vez que en algunos casos se carece de un sentido real de representación electoral y de atención a las demandas de los representados, lo que trae como consecuencia que decaiga el trabajo político, el nivel de debate, así como la producción de resultados esperados; es decir, de existir funcionarios públicos y representantes mejor preparados y eficientes, se estaría en condiciones de considerar su reelección de forma indefinida (Covián, 2000, p. 352).

Del debate anterior, podemos concretar determinados elementos en torno a la reelección municipal, como son las percepciones a favor de esta, como las siguientes:

- La reelección municipal inmediata contribuye a ejercer un voto retrospectivo, en donde la ciudadanía evalúa la gestión anterior con base en los resultados y desarrollo brindado, para decidir mediante el sufragio la continuidad en el desempeño del gobierno.
- La reelección inmediata de los ayuntamientos supone un mecanismo de profesionalización y continuidad en materia de brindar servicios relacionados con las atribuciones legales del ayuntamiento, lo que implicaría su mejora continua.
- Mediante la reelección municipal se generan formas más adecuadas de llevar a cabo el trabajo, como buenos gestores en materia de servicios y satisfacción de necesidades.
- Por medio de la reelección municipal el electorado logra un contacto más firme y a largo plazo con sus representantes, y es capaz de exigirles por sus actos si es que no responde a sus proyectos y expectativas.
- La reelección municipal puede constituir un aliciente para que el representante público busque mayor contacto directo con el electorado, mostrando a su vez una fuerte disciplina partidista, lo que produce una dualidad de responsabilidad y compromiso en su desempeño.
- La reelección municipal incrementa el sentido de responsabilidad pública, rendición de cuentas, transparencia y desarrolla valores de la democracia, apostando con ello a un Estado de derecho con instituciones más firmes y sólidas.
- La reelección consecutiva de munícipes permite incrementar el desarrollo local en materia de continuidad de proyectos así como la solución a problemas que tengan verificativo en el municipio mediante la conformación de políticas públicas adecuadas cuyo principal destinatario es la sociedad.
- La reelección de ayuntamientos puede mejorar la administración de los municipios, lo que permite ahorrar recursos en lo que refiere a capacitación y entrenamiento de funcionarios, facilitando espacio con ello a que sólo aquellos con verdadera capacidad y vocación de servicio puedan continuar mediante una buena gestión, favoreciendo en gran medida al desarrollo municipal.

Por otra parte, como ya se hizo mención, diversos autores creen sólidos la existencia de argumentos en contra de la reelección municipal, al considerar raíces históricas que aún no han sido completamente superadas por una parte, y en tanto, por otra, no descartan posibles riesgos de una inadecuada implementación y regulación jurídica, con lo cual se consideran las siguientes percepciones y argumentos en contra:

- En la reelección municipal, al igual que en cualquier otra, no existe mecanismo que logre garantizar que gobernar más tiempo signifique gobernar mejor; por el contrario, constituye un alto riesgo para la democracia si como contrapeso o mecanismo de defensa no se cuenta con procedimientos de destitución específicos, como el caso de la revocación de mandato.
- En el caso de la reelección municipal o de cualquier tipo, el hecho de hablar de una permanencia no significa que sea suficiente para que un funcionario público quiera especializarse en un tema, por tanto, ello implica más bien una cuestión de responsabilidad, compromiso y vocación para maximizar el resultado de sus actividades con mayor eficacia.

- La reelección municipal presenta un inconveniente que deber ser ampliamente valorado, como es el caso de que los aspirantes a repetir el cargo dediquen parte de su tiempo de trabajo y servicio a realizar campaña y proselitismo para conservar su cargo, lo que implica a su vez el riesgo de descuidar sus funciones y utilizar recursos públicos y capital humano para actos de campaña o promoción y difusión del voto.
- La reelección municipal constituye un riesgo en el sentido de que puede conformarse o consolidarse una burocracia poderosa, ya que en la actualidad se carece de controles ciudadanos fuertes frente a sus gobiernos y representantes de los diversos niveles de elección.
- Mientras no exista la información suficiente ni esta se encuentre al alcance de la mayoría de los ciudadanos, no se puede hablar de que la figura de la reelección pueda prosperar adecuadamente; además, previo a su aplicación, debe primeramente trabajarse en materia de fortalecimiento de transparencia, rendición de cuentas y competencia equitativa por parte de los partidos políticos.
- Un importante riesgo en la reelección municipal lo constituyen la conformación y la perpetuación de cacicazgos locales y regionales, al tener presente que en diversos municipios siempre son los mismos los que gobiernan y en su caso pasan la estafeta del poder a sus familiares con independencia del grado de parentesco existente.
- Un elemento importante en contra de la reelección municipal lo constituye la corrupción en diversas modalidades, donde intereses particulares y oscuros son prioridad antes que el servicio social, así como acciones como desvío de recursos públicos y sueldos altos o exorbitantes de algunos alcaldes, detonan un foco rojo de alarma para llevar a cabo la reelección respectiva.

Actualmente, con la reciente reforma político-electoral aprobada, el debate de la duración del período de los ayuntamientos ha tomado una solución al respecto con lo que se aprueba la reelección inmediata, con el principal argumento de que era insuficiente el tiempo para cumplir los programas, así como la pretensión de una mayor profesionalización de sus funciones; con lo cual, México se suma a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, países latinoamericanos donde existe la reelección municipal (Molina y Hernández, 1988, p. 79).

IV. CONCLUSIÓN

Una vez contemplada la reelección de ayuntamientos tanto en la normativa constitucional federal como en la de las entidades federativas, es importante considerar que el adecuado funcionamiento de esa dependerá en gran medida de la disponibilidad y compromiso que asuman los integrantes de dichos ayuntamientos, no sólo en el correcto desempeño de sus funciones, sino en un alto grado de profesionalización y sentido ético que permita obtener mejores resultados en sus gestiones para beneficio de los ciudadanos; de otra manera, el simple ejercicio de un mandato adicional no podrá garantizar por sí mismo el desarrollo de condiciones de gobernabilidad y mejoría en los resultados de la aplicación de políticas públicas municipales.

Por lo que no deben pasar desapercibidos ciertos retos que permitirán que el trabajo de los ayuntamientos mediante su reelección sea más efectivo y productivo como: a) Evaluaciones constantes y permanentes del desempeño de sus funciones y tareas de servicio y atención poblacional; b) integración ciudadana formal y adecuada, que comprende la atención de necesidades, la cercanía y el acompañamiento ciudadano, considerando la diversidad regional del municipio, que implique no sólo la cabecera municipal, sino sus tenencias y localidades respectivas; c) implementación de códigos de ética y de conducta aplicables a los funcionarios de la administración municipal, que permita la práctica constante de valores como la solidaridad, respeto, tolerancia, justicia, diálogo y participación; d) profesionalización integral que implique respeto hacia los derechos fundamentales de los ciudadanos, coadyuvando a su cumplimiento y protección, así como respecto a las vías institucionales y legales para el desarrollo de sus funciones, mediante principios de transparencia, servicio, disciplina, veracidad y capacidad.

LITERATURA CONSULTADA

- Acedo, B. y Guillén López, T. (2002). Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea. Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado. México: INEGI.
- Camargo, P. (1965). Reección Presidencial y Parlamentaria en América y México: UNAM.
- Christlieb Ibarrola, A. (2006). Crónica de la no reelección. México: Fundación Preciado.
- Covián Andrade, M. (2000). Teoría Constitucional. México: Porrúa, 2000.
- Del Rosal y Hermosillo A. (2008). Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano: la reelección inmediata, la regulación del cabildo y la disciplina de los legisladores federales. México: Porrúa-Cámara de Diputados.
- Dworak, F. (2006). El legislador a examen, el debate sobre la reelección legislativa en México. México: Porrúa.
- Gilly, A (2007). La revolución interrumpida. 2.^a edición. México: Ediciones Era.
- México. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2015). II Censo de Población y Vivienda 2005. México y sus municipios. Recuperado de: http://biblioteca.iiec.unam.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=2470&Itemid=111
- Molina, J. y Hernández, J. (2009). Sistemas electorales subnacionales en América Latina, Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina. México: IIDH/IFE/TRIFE/Universidad de Heidelberg/Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Germán y Martínez Antonia (Comps.) (2000). La Cámara de Diputados en México. México: FLACSO, Porrúa y Cámara de Diputados.
- Rosell, M. (2000). Congreso y Gobernabilidad en México. México: Porrúa y Cámara de Diputados.

Serra Rojas, A. (2007).Ciencia Política. México: Porrúa.

Normativa:

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, número 1281, lunes 30 de junio de 2003.

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, número 1634-I, jueves 25 de noviembre de 2004.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 102, tercera parte, de fecha 27 de junio de 2014.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 74, tercera parte, de fecha 9 de mayo de 2014.

Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, Decreto número 180, de fecha 27 de junio de 2014.



RESEÑAS
BIBLIOGRÁFICAS

**Brenes Villalobos, Luis Diego. Votar importa. San José C.R.:
Editorial IFED : Fundación Konrad Adenauer, 2015.**

El Dr. Luis Diego Brenes Villalobos, licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, sabe combinar en estas páginas su sólida formación académica, su clara vocación como docente universitario y su brillante carrera como funcionario electoral, para explicar, cuestionar y provocar reflexión en torno a las dimensiones más prácticas de nuestra democracia.



El libro constituye una compilación de cincuenta artículos publicados en diarios costarricenses durante más de una década, y que se han organizado en siete temas: “Poder Electoral”, “Sistemas Electorales”, “Elecciones Nacionales y Municipales”, “Votante Informado”, “Consultas Populares”, “Partidos Políticos y Financiamiento”, “Discurso Antipolítica”, “Judicialización de la Política y otras reflexiones”. Destaca el valor educativo de cada artículo, la precisión conceptual del autor y su interés normativo en la promoción de la participación política. El título Votar Importa no es casual, sino que evoca los trabajos que en las últimas décadas han observado el papel de las instituciones para comprender los fenómenos políticos y económicos. Desde la obra seminal del Premio Nobel Douglas North reivindicando el papel de las instituciones, constituyen hitos la de Kaufmann, Kray y Zoido-Lobatón (1999) intitulada “La gobernanza importa” y la de Payne, Zovatto, Carrillo y Alamand (2003) “La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina”.

Desde su convicción en la necesidad de recuperar la política, Votar Importa subraya la función esencial del sufragio para la subsistencia y operatividad de la comunidad democrática, a la vez que asume posiciones comprometidas tanto con la representación como con la participación política, en certero y cuidadoso equilibrio. A partir de esas sólidas bases, el autor profundiza, con loable claridad, en las múltiples derivaciones de la administración electoral y del ejercicio del sufragio. Por ese motivo este libro constituye una lectura provechosa para académicos, docentes y, en general, para la ciudadanía interesada en comprender la realidad del sufragio en Costa Rica durante la última década de cambios sociales.

**Hugo Picado León,
Director**

Instituto de formación y Estudios en Democracia

Revista Mundo Electoral, Año 8, N.º 24, Septiembre 2015 Panamá: Tribunal Electoral

Para esta oportunidad, la revista Mundo Electoral desarrolla en sus artículos una variedad de temas a saber: paridad de género, corrupción, financiamiento de campañas electorales, democracia, el voto y el análisis de leyes y normas electorales en varios países de América.

El artículo que abre la edición n.º 24 se titula “Interpretación jurídica de las normas electorales en el Ecuador”, a cargo del Dr. Juan Pablo Pozo Bahamonde; el autor expone ampliamente el proceso constituyente de Montecristi del 2007 y la Constitución del año siguiente, los cuales tienen como elementos centrales el consenso, inclusión y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones vitales para el país; rescatando el principio de la soberanía popular. El desenlace del escrito revela una serie de conclusiones en las que destaca la ampliación de los derechos de participación política y el establecimiento de una trilogía de democracias complementarias: representativa, directa y comunitaria.

Lorena González Ortega, presidenta del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos, reseña los logros obtenidos a partir del año 1995 al incluirse este organismo en la Comisión Nacional de Reformas Electorales de Panamá, en la lucha por la paridad político-electoral del género femenino, con la publicación de “Mujeres y Democracia Paritaria”.

Dentro de los resultados se puede mencionar la aprobación de la Ley n.º 22 de 1997 que concede la participación mínima del 30% en postulaciones para mujeres en elecciones generales y la reforma al artículo n.º 239 del Código Electoral que establece, como mínimo, que el 50% de las candidaturas sea para las mujeres.

En la sección La Pluma Invitada, el expresidente de la República de Panamá Nicolás Ardito Barletta, plantea con “Democracia y Desarrollo” la teoría de que la democracia consta de dos etapas complementarias: en las elecciones (para renovar mandos gubernamentales) y en los procesos de toma de decisiones públicas (mediante la consulta y los acuerdos entre las partes interesadas). Para Ardito “la libertad democrática individual y colectiva hay que ejercerla con responsabilidad e integridad”, así se logran consensos y se afianza el desarrollo de toda una nación.

“Elecciones primarias y candidatos presidenciales en la República Dominicana”, elaborado por el magistrado titular de la Junta Central Electoral de la República Dominicana, Lic. José Ángel Aquino, analiza la evolución electoral que ha tenido ese país desde el final de la dictadura de Rafael L. Trujillo en 1961. A partir de entonces los partidos políticos optaron por la realización de convenciones para la selección de las autoridades y candidatos a cargos electorales.

En el texto es posible observar la participación y el comportamiento de los diferentes partidos políticos en cada proceso electoral. Finalmente, el autor dedica también parte de su estudio a mostrar los posibles retos y escenarios que tendrán lugar durante las elecciones del 2015 y las presidenciales del 2016.

“Gigante de América –un documento, La Carta de Jamaica, pinta de cuerpo entero el liderazgo y visión del Libertador. Se cumple el bicentenario de ese legado”, es uno de los escritos que aparece



en la portada de esta revista, y en el cual su autor Rafael Candanedo hace un repaso de los 200 años que tiene el acuerdo redactado por Simón Bolívar, en Kingston, el 06 de septiembre de 1815. ¿Por qué las leyes (solas) no pueden cambiar la desigualdad de género?, a cargo de Flavia Freinderberg, se enfoca en hacer un exhaustivo análisis de las leyes y reformas electorales puestas en práctica desde el año 1991 en varias naciones de América Latina, y que procuran ofrecer una mayor participación de las mujeres dentro de los procesos electorales.

Freidenberg hace una fuerte crítica tanto a la sociedad que opaca a la mujer, así como también a los partidos políticos latinoamericanos, a los que cataloga de “cajas negras”, pues considera que estos constituyen un verdadero obstáculo para la participación de las mujeres en lo político y electoral. Aduce literalmente “los políticos hombres, muchas políticas mujeres y los propios procedimientos internos jerárquicos y poco transparentes de los partidos funcionan como barreras difíciles de sortear para las mujeres militantes”.

El asesor del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral de Panamá, Jorde D. Bravo expone “Los Tratados Torrijos-Carter: su incidencia en la democracia panameña”, en conmemoración del 38 aniversario de dicho acuerdo.

D. Bravo ahonda en la búsqueda de la democracia a partir del golpe militar ocurrido en 1968.

“Financiamiento de Campañas Electorales” es el ensayo elaborado por Leopoldo Núñez Tomé y pretende hacer un reconocimiento de las distintas idiosincrasias, con la finalidad de establecer las necesidades socioeconómicas y contingencias políticas de cada país a la hora de definir el financiamiento durante la campaña electoral. Como dato histórico resalta que la primera forma de financiamiento con aporte estatal se dio alrededor del año 1950, la iniciativa partió de Puerto Rico, desde donde se extendió hacia Europa. El autor también se refiere tanto al proceso de financiamiento estatal chileno, como al respaldo privado.

“El Reto del Poder” escrito por la fundadora del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), Alicia Esther Franco, relata los alcances de dicha organización y cómo se convirtió en un actor social fundamental para la toma de decisiones dentro de la democracia panameña. En el artículo se describen alcances del FONAMUPP desde su creación en el año de 1993.

Con la fundación del FONAMUPP se ha logrado reducir la brecha de la desigualdad de género en Panamá, a través de proyectos que después se convirtieron en ley, y que precisamente tratan de equilibrar la participación electoral de las mujeres de ese país.

María Elena Wapenka Galeano, miembro del Tribunal Superior de Justicia Electoral, informa acerca de los diferentes dispositivos y mecanismos que esta institución puso en práctica para las pasadas elecciones municipales celebradas en noviembre del 2015 en “Voto accesible en Paraguay”. El principal objetivo era lograr que la mayoría de las personas con cualquier tipo de discapacidad pudiera ejercer su derecho al voto, a través de mecanismos electrónicos y hasta de escritura –como el braille–.

“Corrupción, instituciones y democracia”, de Kenia Martínez Fábrega, analiza la situación política de Panamá. Según la autora, las causas de esta crisis son culturales, personales e institucionales. Cada uno de los enunciados es ampliamente comentado por Martínez.

Patricio Valdés Aldunate, en la sección Discurso rinde informe sobre la “Reunión Extraordinaria de la UNIORE, Cartagena, Colombia”.

Finaliza el número de la revista, las secciones Eventos con información breve de varias actividades; ¿Quién es quién en el Mundo Electoral?”, con pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos; Electo Tips y Calendario Electoral con las fechas de los próximos comicios electorales de diferentes países.

Diego Calvo Víquez,
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

Justicia Electoral. Cuarta Época, Volumen 1, Número 15
Primer semestre de 2015 Enero-Junio

México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



La revista Justicia Electoral número 15 está compuesta por las secciones: Doctrinal, Estados, Documental y Entrevista.

La primera sección Doctrinal incluye varios artículos interesantes. El primero fue elaborado por las italianas Giammaria Milani y Elena Sorda y se titula “Ley Electoral y relevancia. La Corte Constitucional italiana supera una zona de sombra”. El objetivo principal de la investigación es profundizar en los aspectos que llevaron a la sentencia 1/2014 de la Corte Constitucional italiana a declarar inconstitucional el sistema electoral para formar el parlamento.

“Algunas consideraciones de la denominada nulidad de principios”, del autor Enrique Aguirre Saldívar, expone las consecuencias jurídicas electorales que aparecieron a raíz de la decisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en el año 2000. Luego de determinar que en la elección de un gobernador del estado de Tabasco se dieron violaciones a principios constitucionales rectores de las elecciones libres, motivo por el cual se sentenció su anulación.

La veda o restricción de los derechos fundamentales y universales –como el derecho al sufragio- a personas privadas de libertad, y sus consecuencias en la democracia mexicana, es el tema que desarrolla Jorge Esteban Muciño Escalona en “Implicaciones de los sustitutivos penales en la suspensión de los derechos político-electorales del ciudadano”.

El siguiente trabajo presentado por Eduardo Guizar López es “La jurisdicción constitucional y sus atribuciones en materia electoral”. Contempla un estudio comparado entre varios países de Europa y América Latina. Guizar divide su tesis en tres apartados: Análisis de razones que sustentan la intervención jurisdiccional electoral, Desarrollo de las facultades conferidas a esa jurisdicción y por último Otras formas de intervención en conflictos de orden electoral.

“El gatopardismo detrás de la regulación de las candidaturas independientes en México”, de Karolina Gilas, identifica parámetros con los cuales un ciudadano puede buscar su postulación a cargos de elección popular y sin el apoyo de un partido político; analizando las condiciones de equidad y las posibilidades de triunfo frente a los candidatos con partidos políticos.

El voto razonado, el mejoramiento de la cultura política del ciudadano y la diversificación de información a través del modelo de comunicación electoral, y de la mano con los nuevos medios de difusión, es la idea que desarrolla Tania Vásquez Muñoz en “Libertad de expresión y comunicación electoral, vías para un modelo deliberativo”.

La segunda sección Estados está compuesta por dos ensayos. El primero de ellos “Apuntes para el fortalecimiento de los organismos públicos locales electorales en el contexto de la reforma constitucional de 2014” fue escrito por Marisonia Vásquez Mata, quien examina la nueva autonomía e independencia que estos organismos locales recibieron con la aprobada modificación.

“Impacto de la sentencia del caso Cherán en la justicia constitucional mexicana”, hace referencia al fallo donde la Sala Superior del TEPJF reconoce el derecho de los habitantes de una comunidad indígena a elegir autoridades por medio de sus prácticas tradicionales. Juan Solís Castro es el autor de este documento.

Documental, tercer apartado de la revista, contiene el artículo “Aportaciones de la justicia electoral mexicana para una democracia igualitaria” de José A. Luna Ramos. El investigador cita una serie de sentencias emitidas por la autoridad electoral, donde se ponen de manifiesto las desventajas que rodean la participación de las mujeres y de las comunidades indígenas.

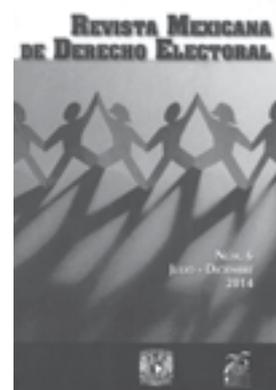
Otra publicación notable es “¿Los partidos políticos son titulares de derechos humanos? Breve análisis a partir de la jurisprudencia mexicana e interamericana”. Propuesta por Juan Manuel Sánchez Macías, quien a partir de la reforma en materia de derechos humanos aprobada en México, se cuestiona si los partidos políticos pueden valerse de estos derechos.

La última parte de la revista, corresponde a una entrevista realizada por el director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF, Carlos Báez Silva al magistrado de la Sala Superior del TEPJF, Constancio Carrasco Daza. El conversatorio, además de abarcar diversos temas electorales, analiza también de forma detallada el sistema jurídico-electoral mexicano.

Diego Calvo Viquez
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

**Revista mexicana de Derecho Electoral N.º 6,
Julio-Diciembre 2014
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas**

La Revista Mexicana de Derecho Electoral es una publicación semestral y es editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Está compuesta por las secciones: Artículos Doctrinales, Ensayos, Estudios Legislativos, Estudios Jurisprudenciales y Gestión Electoral.



La sección Artículos Doctrinales inicia con el artículo “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, del investigador César Astudillo; el estudio resalta, a través de cinco pautas, la transformación a lo largo de 23 años del Instituto Nacional Electoral (INE), organismo de vital importancia en el ámbito de las elecciones mexicanas.

“Una Crítica General a las Reformas Político-Electorales del 2014”, artículo elaborado por Jaime Cárdenas Gracia, describe pros y contras de las reformas aplicadas en México. Abarca temas estructurales (economía, seguridad y política exterior) y profundiza en la reforma político-electoral más reciente (papel del INE, la reelección y la Ley General de Partidos). Cárdenas opina también acerca de la democracia participativa de los mexicanos frente a estas nuevas reformas.

Continúa con el tema anterior Eduardo de Jesús Castellanos Hernández, quien también expone su punto de vista en el escrito “El impacto de la reelección municipal inmediata, en la reforma constitucional del 2014, para el gobierno municipal y la democracia nacional”.

“Del Federalismo al Nacionalismo Electoral”, artículo preparado por el Consejero Electoral del INE Javier Santiago Castillo, señala los ámbitos de competencia del INE y de los Organismos Públicos Locales Electorales, a raíz del nuevo modelo electoral reformado en el 2014, y donde ambos están representados como actores primordiales en el panorama electoral federal y nacional.

La segunda sección Ensayos contiene el trabajo de Jorge Alcocer V. “El Ciclo de las Reformas Electorales en México” y en el cual hace un recorrido a través de las múltiples reformas electorales que se han publicado a partir del año 1977. Para Alcocer la reforma electoral del año anterior no mejorará la calidad de las próximas elecciones ni la confianza de los ciudadanos, considera que “más bien introduce prebendas y privilegios que los partidos nunca antes habían tenido”.

El aniversario del IFE y su transformación ahora en INE sigue siendo tema de discusión en esta revista, prueba de ello es la importancia con que los autores Arturo Sánchez Gutiérrez y Horacio Vives Segl, por una parte, y José Woldenberg, por otra, lo dejan de manifiesto con los ensayos “Las Nuevas Atribuciones del INE al interior de las Elecciones Locales” y “IFE, 23 años”; respectivamente. En cada uno de los escritos se hace hincapié en el calibre de esta institución para el desarrollo de la democracia mexicana, debatiendo entre funciones, roles, atribuciones y participación de lleno en la sociedad.

La tercera parte de la publicación Estudios Legislativos acoge la investigación “El reto de la paridad en las candidaturas”, de la doctora en Derecho María del Carmen Alanís. El objetivo de este

estudio es analizar las reformas constitucionales a nivel federal y local sobre la implementación de la paridad de género en las candidaturas. Alanis evidencia que, en la reforma electoral local referente a participación de la mujer, se excluyó la representación de las mujeres indígenas y señala con este incidente otros casos de mujeres excluidas en ese país, argumentando en algunas ocasiones “normas consuetudinarias” que necesitan investigación.

También encontramos “La reelección en México: antecedentes y retos de la reforma electoral del 2013”, preparado por Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola. En este se menciona la reforma del año 1933, el intento de contrarreforma de 1964 y, se amplía con detalle, la reforma establecida recientemente. Es importante mencionar el análisis de la perspectiva comparada que realizan los autores con otros países federales que aplican la reelección, como las naciones de Brasil, Argentina y Venezuela.

Leonardo Valdés Zurita y Patricia González Suárez presentan “Elementos para el Análisis de la reforma de 2014” donde, previo a una introducción, reseñan brevemente las reformas político-electorales establecidas a lo largo de los años, hasta llegar a la última modificación hecha en el 2014. A partir de este punto, Valdés y González profundizan en el análisis comparado de la penúltima reforma electoral de 2007-2008 y la actual.

El último de los expositores de esta sección, Edmundo Jacobo Molina, secretario del INE, ofrece “El procedimiento especial sancionador en la reforma de 2014”, donde da a conocer los orígenes de este método, el cual confiere el poder de tramitar, sustanciar y resolver procedimientos administrativos; así como investigar cualquier situación que se presente durante el proceso electoral.

Estudios Jurisprudenciales, cuarto apartado de la revista, está dedicado al ensayo “El Nuevo Sistema Electoral a Juicio. Definición en la Voz de la Suprema Corte Mexicana” de Víctor Collí Ek, en el cual el escritor enfatiza sobre las decisiones que se tomaron durante las sesiones del pleno de la Corte mexicana. Fragmenta la investigación en dos partes: asuntos federales (definición del marco general del sistema electoral) y asuntos de entidades federativas (desarrollo puntual de candidaturas independientes, voto extranjero, etc.).

La quinta y última parte denominada Gestión Electoral, reúne cuatro ensayos; el primero de ellos corresponde a “Retos del Instituto Nacional Electoral en la designación de los consejeros electorales de los organismos públicos locales electorales”, la autora Adriana Favela Herrera resalta en el texto la función exclusiva de ese órgano en cuanto a la designación de los consejeros; evalúa el procedimiento y la importancia de esas elecciones por parte de esta institución.

Leticia C. Soto Acosta apuesta por poner en discusión el sistema electoral mexicano, estableciendo además las facultades ¿ordinarias? y las facultades especiales del INE, así como también de los organismos públicos locales electorales, con su estudio titulado “Sistema Nacional Electoral. El Gran Reto”.

“El Voto desde el Exterior en México: precedentes y nuevas perspectivas”, de Francisco Guerrero Aguirre, hace una reseña de los primeros pasos de esta forma de voto en México y el mundo; continúa con la evaluación de las experiencias durante las elecciones del 2006 y las del 2012. Guerrero también destaca los retos y avances de este programa con ideas dignas de análisis.

“Retos del Instituto Nacional Electoral en la organización de los procesos internos para la elección de dirigentes partidistas”, de Saúl Mandujano, es el último artículo contenido en la revista. Aquí el autor muestra interés por analizar la recién aprobada Ley General de Partidos Políticos y la intervención de organismos electorales como el INE, en la organización de las elecciones de las dirigencias de los partidos políticos y de los procesos de integración de los órganos directivos de estas agrupaciones.

Diego Calvo Viquez
Centro de Documentación
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

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