

R E V I S T A

DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE 2019
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 28
ISSN 1659-2808



TABLA DE CONTENIDOS

PRESENTACIÓN

Pág 1

AUTOR INVITADO / GUEST AUTHOR

Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina
(The parties and the fatigue of democracy, special reference to the Latin American case)

Manuel Alcántara Sáez

Pág 7

CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE / CONTRIBUTIONS FROM TSE

Redes sociales y eventos comiciales: reflexiones a las puertas de una nueva elección
(Social networks and elections: reflections in light of an upcoming election)

Andrei Cambronero Torres

Pág 27

Fiscalización partidaria en procesos electivos y consultivos. Construcción legal y reglamentaria en Costa Rica

(Fiscalization of parties in electoral and consultative processes)

Grettel Monge Quesada y Lucía Soto Chacón

Pág 53

CONTRIBUCIONES EXTERNAS / EXTERNAL CONTRIBUTIONS

Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional

(Minority representation in light of article 95 of the Constitution)

Francinie Cubero de la Vega

Pág 77

Las coaliciones de partidos políticos en las elecciones municipales costarricenses

(The coalitions of political parties in the municipal)

José Adolfo Gell Loría

Pág 95

Pena principal y accesoria de los delitos electorales

(Main sanction and ancillary nature of electoral offenses)

Sergio Trejos Robert y Ricky González Farguharson

Pág 107

Las promesas en el ámbito de la salud pública, elecciones presidenciales 2018, Costa Rica
(Promises in the realm of public health, 2018 presidential elections Costa Rica)

Allan Abarca Rodríguez y Gabriela Murillo Sancho

Pág. 127

Reelección en México: breviario histórico

(Reelection in Mexico: historical brief)

Omar Delgado Chávez

Pág. 141

El funcionamiento del sistema electoral español

(Functioning of the Spanish Electoral System)

Enrique Arnaldo Alcubilla

Pág. 151

SECCIÓN ESPECIAL: INVESTIGACIÓN SOBRE COMPORTAMIENTO ELECTORAL EN LOS COMICIOS MUNICIPALES. CONVENIO TSE-UCR / SPECIAL SECTION: RESEARCH ON ELECTORAL BEHAVIOR IN MUNICIPAL ELECTIONS

Preámbulo: la contribución de la política local a la democracia

(Preface: the contribution of local politics to democracy)

María José Cascante Matamoros

Pág.159

El sistema de partidos en los cantones: análisis de la distribución territorial de los apoyos (1953-2016)

(The party system in cantons: analysis of the territorial distribution of support (1953-2016))

María José Cascante Matamoros y Sharon Camacho Sánchez

Pág.167

Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva: organización del gobierno local

(Municipal elections in Costa Rica in retrospective: organization of local government)

Ronald Alfaro Redondo

Pág.187

Participación en las elecciones municipales en Costa Rica: perspectiva histórica

(Participation in municipal elections in Costa Rica: historical perspective)

Ronald Alfaro Redondo

Pág.193

Resultados electorales municipales más recientes
(Most recent municipal electoral results)

Ronald Alfaro Redondo

Pág. 211

El voto como “deber ser” y práctica política en espacios locales: una exploración de los relatos en torno a las Elecciones Municipales 2016

(Suffrage as “it should be” and political practice in local spaces: an exploration of relays around the 2016 Municipal Elections)

Vanessa Beltrán Conejo

Pág. 223

Élites locales y participación ciudadana en elecciones locales 2002-2016

(Local elites and citizen participation in the 2002-2016 local elections)

Jesús Guzmán Castillo

Pág. 239

RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL / JURISPRUDENCE RECENSION

Aplicación extensiva del principio de paridad al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos municipales de elección popular. Un repaso a la resolución 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero de 2019

(Extensive application of the principle of parity to the leading positions in the candidates list for municipal posts of popular election. A review of the 1724-E8-2019 resolution, 15:00 hours of February 27th, 2019)

María Quesada Chaves

Pág. 257

HITOS ELECTORALES / ELECTORAL MILESTONES

Declaratoria de resultados del plebiscito celebrado para la elección de la cabecera del cantón de Río Cuarto, provincia de Alajuela. Resolución n.º2688-E11-2019 de las nueve horas del veintitrés de abril de dos mil diecinueve

(Declaration of results of plebiscite for the election of the head of the canton of Rio Cuarto, province of Alajuela. Resolution)

Pág. 269

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS / BIBLIOGRAPHICAL REVIEWS

Libro “Fake news, la verdad de las noticias falsas” de Marc Amorós Garcia
(Book “Fake news, the truth of the false news” by Marc Amorós Garcia)
Pág. 275

Libro “Post-Truth” de Lee McIntyre
(Book “Post-Truth” by Lee McIntyre)
Pág. 277

Revista Mundo Electoral n.º34 / Tribunal Electoral de Panamá
(Electoral World Review n.º 34, Electoral Tribunal of Panama)
Pág. 279

Revista Justicia Electoral n.º22 / Tribunal Electoral del Poder Judicial de México
(Electoral Justice Review n.º22, Electoral Tribunal of Mexico)
Pág. 281

Revista Mexicana de Derecho Electoral n.º 12 / Universidad Nacional Autónoma de México
(Mexican Electoral Law Review n.º 12 / National Autonomous University of Mexico)
Pág. 283

PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se honra en presentar el número 28 de la Revista de Derecho Electoral, correspondiente al segundo semestre de 2019; publicación que ratifica nuestro compromiso permanente con el estudio de la democracia electoral desde una perspectiva interdisciplinaria. Nos complace corroborar que, según datos de Google Analytics, durante el último semestre la revista ha recibido 39 888 visitas, lo cual nos compromete a seguir procurando los más altos estándares de calidad en cuanto a publicación científica.

En esta oportunidad, la sección **Autor invitado** cuenta con un artículo del profesor salmantino Manuel Alcántara Sáez, quien plantea desafíos de gran vigencia en su artículo intitulado “Los partidos y la fatiga de la democracia, especial referencia al caso de América Latina”. El autor realiza un diagnóstico comparado sobre el desgaste de las democracias y de los sistemas de partidos latinoamericanos, en un contexto marcado por las transformaciones ligadas a las tecnologías de información y de comunicación.

La sección **Contribuciones desde el TSE** contiene dos artículos; el primero se refiere a las redes sociales y las elecciones costarricenses, mientras el segundo explica el régimen jurídico del fiscal partidario en Costa Rica. Por un lado, Andrei Cambroner Torres escribe sobre “Redes sociales y eventos comiciales: reflexiones a las puertas de una nueva elección”; por otra parte, Gretel Monge Quesada y Lucía Soto Chacón ofrecen en coautoría el texto “Fiscalización partidaria en procesos electivos y consultivos. Construcción legal y reglamentaria en Costa Rica”.

En la sección **Contribuciones externas** se abordan varios temas a partir de casos nacionales y extranjeros como la representación de minorías, las coaliciones partidarias en los comicios municipales, las penas en los delitos electorales, las promesas electorales, la reelección en México y las transformaciones en el régimen electoral español. El primer texto, de Francinie Cubero de la Vega, aborda la “Representatividad de minorías a la luz del artículo 95 constitucional”. José Adolfo Gell Loría reflexiona sobre “Las coaliciones de partidos políticos en las elecciones municipales costarricenses”. Por su parte, Sergio Trejos Robert y Ricky González Farguharson son coautores del texto “Pena principal y accesoria de los delitos electorales”. Allan Abarca Rodríguez y Gabriela Murillo Sancho se refieren a “Las promesas en el ámbito de la salud pública, elecciones presidenciales 2018, Costa Rica”. Además, la sección cuenta con dos estudios de casos extranjeros, pues Omar Delgado Chávez escribe sobre la “Reelección en México: Breviario histórico”, mientras Enrique Arnaldo Alcubilla ofrece su visión sobre “El funcionamiento del sistema electoral español”.

Debido a la cercanía de los comicios municipales de 2020, hemos considerado oportuno incluir en este número una **Sección especial** que facilite su contextualización y análisis. Producto de un convenio interinstitucional suscrito entre el Tribunal Supremo de Elecciones y la Universidad de Costa Rica para estudiar el comportamiento electoral, vigente desde la década anterior, esta sección especial contiene los resultados de investigaciones referidas específicamente a las elecciones

municipales. La sección amerita leerse como una sola unidad, aunque para efectos de esta publicación se ha organizado en siete artículos suscritos por los investigadores de la Universidad de Costa Rica que han participado en el proyecto.

A manera introductoria, María José Cascante Matamoros suscribe el texto “Preámbulo: la contribución de la política local a la democracia”. La misma profesora Cascante Matamoros en conjunto con Sharon Camacho Sánchez son coautoras de “El sistema de partidos en los cantones: análisis de la distribución territorial de los apoyos (1953-2016)”. Ronald Alfaro Redondo plantea tres de los artículos: “Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva: organización del gobierno local”, “Participación en las elecciones municipales en Costa Rica: perspectiva histórica” y “Resultados electorales municipales más recientes”. Vanessa Beltrán Conejo aporta “El voto como “deber ser” y práctica política en espacios locales: una exploración de los relatos en torno a las Elecciones Municipales 2016”. Finalmente, Jesús Guzmán Castillo ofrece el artículo “Élites locales y participación ciudadana en elecciones locales 2002-2016”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un texto de María Quesada Chaves, letrada del TSE, sobre la aplicación extensiva del principio de paridad al encabezamiento de las nóminas de candidaturas a cargos municipales de elección popular, según la resolución del TSE número 1724-E8-2019 (de las 15 horas del 27 de febrero de 2019).

En la sección **Hitos electorales** se incluye la resolución n.º 2688-E11-2019 (de las 9 horas del 23 de abril de 2019), mediante la cual el TSE declaró los resultados del plebiscito llevado a cabo el domingo 7 de abril de 2019 en el recién creado cantón Río Cuarto, provincia de Alajuela, a fin de determinar la cabecera del cantón. Cabe señalar que el artículo segundo de la Ley n.º 9440 del 20 de mayo del 2017, “Creación del Cantón XVI Río Cuarto de la Provincia de Alajuela”, dejó en manos de la ciudadanía del recién creado cantón definir cuál sería su cabecera, mediante plebiscito. Como producto de este ejercicio democrático tan singular, los electores de los distritos Río Cuarto, Santa Isabel y Santa Rita escogieron al primero como su cabecera.

La sección **Reseñas bibliográficas** incluye comentarios a dos textos publicados en 2018 sobre la post-verdad y las noticias falsas en la era digital. Se trata del libro de Marc Amorós García intitulado “Fake news: la verdad de las noticias falsas”, publicado por Plataforma Editorial. También se reseña el libro de Lee McIntyre, profesor de la Universidad de Harvard, intitulado “Post-Truth”, editado por Massachusetts Institute of Technology. Finalmente, se publican reseñas de la Revista Mundo Electoral del Tribunal Electoral de Panamá, la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana y la Revista Mexicana de Derecho Electoral publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México.

En tanto publicación electrónica, la Revista de Derecho Electoral constituye un medio idóneo para sistematizar y divulgar las investigaciones de académicos y funcionarios electorales a nivel nacional e internacional. La revista 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 un formato accesible y gratuito.

San José, 31 de julio de 2019

La Dirección



AUTOR
INVITADO

LOS PARTIDOS Y LA FATIGA DE LA DEMOCRACIA, ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DE AMÉRICA LATINA

Manuel Alcántara Sáez*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_1



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 18 de marzo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 10 de mayo de 2019.

Resumen: Analiza el desgaste del sistema democrático y de los partidos políticos al amparo del avance en las tecnologías de la información y de la comunicación que han tenido un impacto trascendental en la evolución de los partidos y los sistemas de partidos ante el referido nuevo ciclo político latinoamericano. Dentro del llamado cuarto ciclo político de la región se presentan síntomas de fatiga de la democracia, en donde también están presentes las nuevas formas de comunicación (redes sociales) y que se evidencia en el malestar que impera en las sociedades y la crisis que afecta a las instituciones representativas.

Palabras clave: Debilitamiento de la democracia / Sistema de partidos políticos / Comunicación política / Redes sociales / Medios de comunicación / Apatía partidaria / Apatía política / América Latina.

Abstract: It analyzes the erosion of the democratic system and the political parties in light of the advancement in information technology and communication, which have had a transcendental impact in the evolution of parties and the party system in regard to the so called new Latin American political cycle. Within this fourth political cycle of the region, there are signs of fatigue of the democracy in which the new forms of communication are also present (social networks), and which is evident in the discontent of the societies and the crisis that affects the representative institutions.

Key Words: Weakening of democracy / System of political parties / Political communication / Social networks / Mass media / Party apathy / Political apathy / Latin America.

* Español, politólogo, correo malcanta@usal.es. Profesor visitante Universidad Pontificia Bolivariana (Medellín-Colombia). Catedrático de la Universidad de Salamanca. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología (1976) y doctor en Ciencias Políticas (1984) por la Universidad Complutense de Madrid. Ha dictado cursos en distintas universidades españolas: Autónoma de Madrid, Autónoma de Barcelona, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Internacional de Andalucía, País Vasco, Santiago de Compostela y Valencia; y en universidades extranjeras: Georgetown University, Universidad de Belgrano, Universidad Católica de Quito, Universidad de Costa Rica, Flacso-México, entre otras.

1. INTRODUCCIÓN

El hecho de que América Latina haya entrado en un nuevo ciclo en su política amerita llevar a cabo una reflexión sobre las principales líneas que la definen. Se trata, además, de un escenario que coincide con profundas y vertiginosas transformaciones que han venido intensificándose en los últimos lustros. El enorme desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación ha tenido consecuencias imprevistas que chocan con reglas y valores del pasado. En esta dirección y, siguiendo lo señalado por Armstrong, en el sentido de que “la modernización siempre ha sido un proceso doloroso” (2009, p. 29)¹, los cambios producidos conllevan un impacto sobresaliente sobre el sistema político democrático que venía asentándose en las últimas décadas. El golpe en la política por parte de las mutaciones producidas la afecta significativamente. Los primeros síntomas son de fatiga inequívoca.

Los partidos políticos desde hace un siglo constituyen un elemento central en la operatividad democrática. Si no hay democracia representativa sin partidos, no es menos cierto que aquellos conjugan permanentemente tensiones que se dan en el ámbito de lo institucional con las que se producen en la sociedad. Las alteraciones en sus funciones adecuándose a la realidad en que se hallan inscritos, así como en su estructura organizativa, son piezas clave en el entendimiento de la política, algo que va a suponer el eje primordial del presente ensayo.

Este texto se articula en tres apartados. En primer lugar, por su impacto en la política, se abordan aspectos relativos al estado actual de las relaciones entre comunicación, economía y sociedad al amparo de las nuevas tecnologías; continúa con la tipificación de lo que se entiende que es la fatiga de la democracia inserta en el escenario anterior y, en alguna medida consecuencia de este; sigue con los rasgos en la evolución habida en los partidos y los sistemas de partidos ante el referido nuevo ciclo político latinoamericano. El texto cierra con unas conclusiones que abren interrogantes sobre el futuro a corto y a medio plazo.

2. COMUNICACIÓN, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN LAS DOS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XXI

El mundo globalizado contempla hoy el ascenso de nuevos jugadores que son conglomerados empresariales de insólito vigor (Apple, Microsoft, Amazon, Facebook) insertos en la nueva economía de la materia oscura, de lo intangible y de lo simbólico². Este escenario trae consigo un cambio de enorme trascendencia sobre el papel de los Estados nacionales que hasta ahora han venido constituyendo la unidad por excelencia donde se escenifica la política. Dicho cambio se ha dado por las transformaciones generadas en la arena tecnológica sobre los ámbitos de la información y de la comunicación. Pero al mismo tiempo y de forma también muy significativa se ha dado un impacto sobresaliente en otros dos niveles sobre los que hasta finales del siglo XX no había habido huella alguna: el significado de los nuevos soportes en manos de la gente y la capacidad de almacenar los datos generados y, posteriormente, interpretarlos por otros agentes.

¹ La cita continúa: “Cuando el mundo cambia, las personas se sienten desorientadas y perdidas. Las emociones más comunes son la desesperanza y un temor a la aniquilación que, en circunstancias extremas, puede conducir a la violencia” (Armstrong, 2009, p. 29).

² Ver Jonathan Haskel y Stian Westlake (2008).

Desde la perspectiva de la política, los nuevos soportes en las tecnologías de la información y de la comunicación tienen un impacto enorme. Estas tecnologías conllevan cinco características independientes que configuran su frescura y su trascendencia. En primer lugar, son universales: a comienzos de 2019, y con justo tres décadas de desarrollo, Internet llega a 4 388 millones de personas, es decir, algo más de la mitad del planeta cuya tasa de penetración en 17 países es superior al 90% (Galeano, 2019). Conviene recordar que el teléfono fijo tardó 75 años para que su número de usuarios alcanzara a 100 millones de personas. En segundo lugar, son inmediatas, es decir, permiten la conectividad instantánea en tiempo real. En tercer lugar, son portables (el uso de teléfonos celulares es potestad de dos tercios de la humanidad -el 52% de la población mundial accede a Internet por medio de su celular-). En cuarto lugar, son reflexivas, ya que permiten la respuesta y la interconexión. Finalmente, facilitan la hiperconectividad por la que se puede estar a la vez en diferentes escenarios, y son multifunción, pues facilitan al mismo tiempo el uso de la voz y su utilización como cámara de fotos, reloj, agenda personal, quiosco de prensa e instrumento de pago en las cada vez más habituales operaciones de comercio electrónico.

Todo ello comporta aspectos nuevos de la interacción social como son la posibilidad de actuar anónimamente, la viralidad que un mensaje puede tomar en la red llegando a millones de usuarios en un tiempo muy reducido, el sentimiento de empoderamiento que logra quien está en posesión de una terminal, la posibilidad de llevar a cabo acciones cooperativas, el acceso a cuantiosas fuentes de información y la conciencia de pertenecer una comunidad virtual.

Sin embargo, la aparente facilidad en la comunicación, que dinamizan las técnicas de propaganda, y la movilización de simpatizantes de manera virtual -consiguiendo la aquiescencia explícita de los mensajes, así como, en el mejor de los casos, hacer que concurran a la plaza-, tiene un lado menos positivo. Como ponen de relieve tanto Byung-Chul Han (2012), las tecnologías digitales están generando una mutación del ser humano, y aceleran de forma tan vertiginosa el tiempo que no dejan espacio para la pausa, la escucha o la capacidad crítica ponderada. Según Berardi en entrevista realizada por Massot, "los dispositivos tecnológicos se han convertido en una prótesis de nuestros cuerpos y en una herramienta de relación permanente con el mundo, devaluando así nuestra experiencia directa e inmediata de la realidad, afectando a las emociones, el psiquismo, la percepción y la relación con el otro" (2019, párr. 1).

La naturaleza de las nuevas tecnologías, por otra parte, dificulta la argumentación, sintetiza hasta tal extremo la información que hace muy difícil su comprensión contextual y facilita el incremento del impacto y de la velocidad de propagación de las noticias falsas³ (que siempre existieron) basadas en la emoción y en la segmentación de los ciudadanos en comunidades que actúan como cajas de resonancia. En este sentido, Taleb (2016) subraya cómo la mayoría falsifica públicamente sus preferencias para encajar dentro de su grupo adoptando posiciones extremas bajo la creencia equivocada de que son posiciones de consenso en el colectivo en que se quiere permanecer, cuando en el fondo lo son solo de sus cabecillas más gritones.

³ Habiendo creado el término de posverdad que desde 2016 domina el mundo mediático. Ver Jordi Ibáñez Fanés (2016) y Roberto Aparici, David García Marín (2019).

Berardi es muy pesimista con respecto a la democracia que concibe como “la dimensión donde nadie tiene razón porque todos tienen derecho a razonar conflictivamente en una sociedad abierta, porque no hay verdad, pues la verdad es el diálogo, y eso no significa nada hoy” (Massot, 2019, párr. 7). Es la aceleración vivida en el universo de las tecnologías de la comunicación y de la información la que hace de manera absolutamente innovadora que el diálogo se verifique:

...entre el individuo y la pantalla, el individuo y la máquina, [habiendo] que respetar las reglas ineludibles de la máquina digital, que son las reglas de las finanzas. Ingresar en el mundo de la economía financiera significa entrar en una dimensión en la que las reglas están escritas en la máquina, y no se pueden discutir. (Massot, 2019, párr. 7).

Si la democracia es la posibilidad de discutir todo, principalmente las reglas, entonces, afirma: “la democracia está muerta” (Massot, 2019, párr. 7), añadiendo: “la prueba la hemos visto en Grecia, en todos los lugares. Con la democracia no se puede cambiar nada. La revuelta de los chalecos amarillos es la última demostración” (Massot, 2019, párr. 7). La desesperanza se extiende iluminando una democracia de audiencias, ya no tanto en el sentido de Bernad Manin (1998), porque ahora se configuran escenarios de manipulación de masas en red donde las emociones desempeñan un papel inusual. Aquí, la política pierde pie y, como más adelante se verá, las instituciones de la democracia representativa que, por excelencia, son los partidos políticos encuentran un flanco débil.

Pero hay un segundo ámbito generado por las nuevas tecnologías en una dimensión diferente que no deja de complementar a lo recién enunciado y que se articula sobre la capacidad de capturar y de almacenar los datos generados. Los soportes utilizados en la comunicación o en el acceso a la información, así como otras aplicaciones en el marco de lo que se ha venido a denominar la Internet de las cosas, son instrumentos de almacenamiento de extremada eficacia. Pero, además, seguidamente, se cuenta con la capacidad de interpretar los datos, con independencia de su número, y de volverlos operativos para posibilitar otras actuaciones por otros agentes. La nueva dimensión que vierte el mundo del big data y las posibilidades que ofrece la inteligencia artificial⁴ constituyen un reto doble para la política. En efecto, no basta con extraer datos personales para reconocer perfiles de potenciales consumidores o votantes; se busca dar un paso más: influir decisivamente en los comportamientos.

Así, por una parte, la política, tras ser durante décadas la cenicienta de las ciencias sociales, en afortunada expresión de Harold Laski (1936), por su inveterada carencia de datos y su excesiva dependencia de lo especulativo, se convierte en un receptáculo donde millones de datos esperan una interpretación. El sueño de Giovanni Sartori (2006) de abandonar la filosofía para adentrarse en un universo cuantificable ya no es tal. Por otra parte, los avances en la inteligencia artificial llegan a cuestionar, por ejemplo, la existencia del libre albedrío como ha planteado recientemente de manera provocativa Yuval Noah Harari (2019) dibujando un

⁴ “Lo que caracteriza a la naturaleza de la inteligencia artificial que hoy está en expansión no es la capacidad de duplicar nuestros recursos imaginativos, creativos o lúdicos para buscar finalmente superarlos, sino la aptitud para sobrepasar sin medida conocida el poder cerebral y cognitivo humano en ciertas tareas específicas, en vistas a garantizar la gestión de actividades existentes o nuevas de modo infinitamente más rápido, optimizado y fiable” (Sadin, 2019, p.143).

panorama de cerebros que pueden ser pirateados⁵. La capacidad de desentrañar pautas de comportamiento, declaraciones de posiciones políticas, así como la propia gestión de redes posibilita interpretar tanto las múltiples interconexiones que llevan a cabo los individuos como el significado de algo tan profundo como son las emociones. La inteligencia artificial cuenta con tres facultades que la dotan de un notable vigor: poder interpretar situaciones de todo tipo, pudiendo evaluar de modo automatizado estados de hecho en el seno de un corpus de datos, detentar el poder de sugerir diferentes soluciones para abordar un mismo problema, y ser capaz de manifestar autonomía decisional, es decir, tiene la capacidad de emprender acciones sin validación humana previa⁶. Quien controla los datos lo controla todo.

Si la política durante mucho tiempo ha descansado en cuestiones básicas para la estructuración de los sistemas de partidos tales como la construcción de la confianza o la definición de la identidad sobre las que los estudiosos conocían muy poco acerca de sus mecanismos constitutivos, ahora se abre una oportunidad única a la hora de navegar en el proceloso mundo del yo. El propio Yuval Noah Harari subraya que:

...el liberalismo ha desarrollado un impresionante arsenal de argumentos e instituciones para defender las libertades individuales contra ataques externos de Gobiernos represores y religiones intolerantes, pero no está preparado para una situación en la que la libertad individual se socava desde dentro y en la que, de hecho, los conceptos “libertad” e “individual” ya no tienen mucho sentido. (2019, párr. 8).

De esta suerte, una vez desdibujado el terreno de lo público, se abren nuevos terrenos de análisis donde las ciencias de la computación, las neurociencias, la bioingeniería y la psicología tienen mucho que decir, así como todo el entramado de conocimientos en torno al mundo de la comunicación.

La política se desvanece, además, en la estructura de las relaciones que impulsan las nuevas tramas de la economía marcadas por el capitalismo digital el cual supone una nueva forma de operar que incrusta las tecnologías de la información en todos los procesos y productos. El neoliberalismo triunfa, no solo por sus propuestas económicas en clave del paroxismo del consumismo y del triunfo de la faceta financiera de la economía sobre la productiva, sino por haber incorporado a la sociedad consistentes pautas culturales. Las ideas de competencia irrestricta entre sus miembros, de soledad profunda y de individualismo egoísta a ultranza, guían el comportamiento de los individuos en un escenario de agudo incremento de la desigualdad a nivel mundial (Milanovic, 2017). En este sentido, es interesante constatar cómo las expresiones contestatarias que se dan paulatinamente son configuradas como antipolíticas, paraguas terminológico bajo el que se amparan propuestas muy diferentes. La sociedad moderna líquida⁷ se ve acompañada en el actual momento, ya avanzado el siglo XXI, por instituciones tradicionalmente sólidas que punteaban la realidad

⁵ El autor israelí señala que:

...para conseguir piratear a los seres humanos, hacen falta tres cosas: sólidos conocimientos de biología, muchos datos y una gran capacidad informática. La Inquisición y el KGB nunca lograron penetrar en los seres humanos porque carecían de esos conocimientos de biología, de ese arsenal de datos y esa capacidad informática. Ahora, en cambio, es posible que tanto las empresas como los Gobiernos cuenten pronto con todo ello y, cuando logren piratearnos, no solo podrán predecir nuestras decisiones, sino también manipular nuestros sentimientos. (2019, párr. 2).

⁶ Ver Éric Sadin (2019).

⁷ La sociedad moderna líquida es aquella “en que las condiciones de actuación de sus miembros cambian antes de que las formas de actuar se consoliden en unos hábitos y en unas rutinas determinadas” (Bauman, 2013, p. 9).

que, sin embargo, se desvanecen. Las transformaciones en el universo de los partidos políticos son una clara evidencia en la medida de la pérdida masiva de confianza en ellos, la centralidad de los candidatos sobre las maquinarias partidistas y la pérdida de identificación del electorado con sus etiquetas.

Además, la economía de datos está transformando las reglas económicas en un mero juego de apropiación del valor creado que contribuye a confundir el mercado de trabajo y, por ende, a las relaciones laborales con el consiguiente impacto entre los trabajadores. Se ha dado paso a una realidad marcada por la precariedad, el ritmo cambiante e inestable, la celeridad de los acontecimientos y la dinámica agotadora y con tendencia al referido individualismo de las personas, ya que, según afirma, Piketty (2014), es más fácil que se haga rico un individuo que un grupo social. Es en este escenario en el que la democracia que, tras la caída del muro de Berlín se alzaba como la única legitimidad plausible, tiene ahora su avatar.

3. LA FATIGA DE LA DEMOCRACIA

Dentro del escenario muy heterogéneo que constituye América Latina, hay un consenso generalizado en el hecho de que desde 1978 la región ha vivido inmersa en tres ciclos políticos que ya han quedado cerrados y que se encuentra inserta en el inicio de un cuarto⁸. En ese año las transiciones en República Dominicana y Ecuador iniciaron la gran transformación política que sufrió la región emparejándose con la tercera ola democratizadora, según terminología de Samuel Huntington (1991). El ciclo entonces iniciado, en el que se revalorizó la democracia a la par de mantenerse la matriz Estado-céntrica configurada tras la difusión de la visión de la CEPAL de la década de 1950, concluyó al final de la década de 1980 fruto del desgaste de esta matriz y del propio final de los periodos electorales iniciales. Un segundo ciclo dio paso a la puesta en marcha de un marco neoliberal y a la apertura de una agenda política en clave de gobernabilidad; su devenir concluyó de nuevo ante el recambio electoral y por los desajustes sociales que generaron las políticas pro mercado implementadas. El tercer ciclo, que comienza con el inicio del siglo y que puede denominarse del bolivarianismo o del socialismo del siglo XXI por las expresiones más populares e innovadoras del momento, se articula una vez más sobre la base del cambio electoral; cuenta con una visión claramente pro Estado en el marco de una fuerte expansión de las exportaciones de productos primarios, acompañada de fuertes liderazgos de nuevo cuño entre los que sobresale, por su carácter regional –no estrictamente nacional-, el de Hugo Chávez. Este ciclo concluye con la muerte de Chávez, el agotamiento del modelo exportador y las nuevas citas electorales.

En la actualidad, 2019, la región ha entrado en un nuevo ciclo, tras el periodo de renovación electoral acaecido en el último lustro⁹. Si bien es temprano para definirlo hay unas evidencias que le dan una impronta muy significativa¹⁰. En los quince procesos electorales presidenciales habidos desde 2015 hasta el inicio de

⁸ Ver Manuel Alcántara (20018a).

⁹ Ver Manuel Alcántara, Daniel Bouquet y Maria Laura Tagina (2018b).

¹⁰ Ver Manuel Alcántara (2019).

2019 se ha producido la alternancia en nueve de ellos. Sin embargo, en los seis países donde ha habido continuidad, en cuatro de ellos los resultados electorales han sido cuestionados por la oposición y/o por organismos internacionales de observación electoral, se trata de Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela. Solamente en Costa Rica y en República Dominicana, el partido en el gobierno revalidó la presidencia, con su reelección en este último. Aunque formalmente no hubo alternancia en Ecuador, la actuación del nuevo gobierno con respecto al anterior valida la idea de alternancia, aunque no se pueda reconocer como tal a efectos electorales. La evidencia, por consiguiente, avala la idea de una amplia alternancia en la región sinónimo del cambio político.

Ahora bien, hay un elemento que debe considerarse de manera complementaria. Se refiere a si se ha tratado o no de una alternancia drástica (con cambios profundos en la orientación de las políticas públicas, las relaciones internacionales y en la introducción de un nuevo estilo de gobierno a lo que no es ajena la posición ideológica del jefe del Estado). En los nueve casos que estoy considerando (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador -aquí a priori no se registró alternancia, pero el gobierno entrante, tras tomar posesión, rompió con el legado de su predecesor y mentor, situándose en las antípodas políticas-, El Salvador, México, Colombia, Guatemala y Perú), el cambio merece el calificativo de drástico para los seis primeros.

En Nicaragua y Venezuela, países donde no se ha producido la alternancia y, además, el titular del Ejecutivo ha mantenido el poder, sus presidentes se enfrentan a fuertes movilizaciones populares que piden su renuncia y al desconocimiento de su mandato de buena parte de la comunidad internacional. El cuestionamiento de su mandato se debe a una combinación, por una parte, de repudio a la manipulación de las instituciones que llega a un control absoluto del Poder Judicial y de las instancias electorales y, por otra parte, a la completa ineficacia económica de su modelo que ha llevado a la emigración forzada de importantes contingentes de su población víctimas del desabastecimiento y de la inflación, más aguda en Venezuela. Esta situación les convierte en casos fallidos que cuentan con grandes probabilidades de acabar sus días dando paso a gobiernos de naturaleza muy diferentes.

En términos generales, y en la medida en que se sigue funcionando con la muy cuestionada diferenciación izquierda-derecha, los cambios citados suponen una inclinación de los países referidos, salvo México, hacia la derecha. Es una evidencia que requiere de análisis más finos a nivel individual para no considerar en el mismo grupo, por ejemplo, a los gobiernos de Brasil y de Chile o de Argentina. No obstante, parece que se empieza a dar una sintonía a la hora de la cooperación transnacional que avala el citado reagrupamiento ideológico programático.

Como he mantenido más arriba, el número de países latinoamericanos que conservan a la democracia representativa como su forma de gobierno es claramente superior a los que han entrado en una deriva autoritaria de diversos matices. Aquellos mantienen la institucionalidad democrática desde hace décadas de forma ininterrumpida. Algunos como Costa Rica desde 1949, Venezuela y Colombia desde 1958, los restantes, con la excepción obvia de Cuba, se fueron incorporando hasta llegar a coincidir con la tercera ola democratizadora que se extendió a finales de la década de 1970 y siguiente. Su rendimiento, en términos de calidad, es disímil. Hay países como Uruguay, Costa Rica y Chile que se sitúan a la cabeza de cualquier clasificación que analice la calidad de su democracia, otros ocupan lugares intermedios¹¹.

¹¹ Ver Manuel Alcántara (2014).

En términos generales, con la excepción de los casos citados anteriormente, la región incorpora el credo democrático a su vida política. Además, las tasas de participación electoral se mantienen estables de acuerdo con el patrón que cada país ha ido configurando; los tribunales desempeñan su función de manera independiente como raramente antes y, más que nunca, hay expresidentes y políticos relevantes en la cárcel o con cuestiones judiciales pendientes; y, finalmente, la mujer tiene una mayor presencia en la arena política¹². Todos ellos son elementos que permiten referirse al asentamiento de la democracia en la región como nunca antes había sucedido ni en lo atinente al número de países afectados ni en lo relativo a la duración temporal del proceso.

Sin embargo, el nuevo ciclo postsocialismo del siglo XXI muestra inequívocos síntomas de fatiga que afectan a la política de los países de América Latina. Indicios que pueden encontrarse en democracias de otras latitudes y que en su mayoría no representan una originalidad latinoamericana¹³. Se trata del malestar¹⁴ que impera en las sociedades y la crisis que afecta a las instituciones representativas. Sendos factores pudieran ser los ejes definitorios del nuevo ciclo político.

El malestar societal se expresa en la presencia de movimientos de protesta en un clima de conflicto social en un ambiente de radicalización de narrativas, no necesariamente políticas, y de polarización. Tiene como origen el mantenimiento de patrones de desigualdad y de exclusión social, con pautas de distribución de la riqueza muy deficientes, así como por la explícita corrupción cuya visibilidad le hace ser más insostenible y, en tercer lugar, por el imperio cultural del neoliberalismo que, como se señaló más arriba, potencia respuestas individuales y egoístas, confrontadoras de quehaceres tradicionales de acción colectiva y de lógicas de solidaridad en un escenario extremo de sociedades líquidas.

Ello se refleja, animado por las nuevas tecnologías que se han asentado en el ámbito de la comunicación y de la información como ya se ha evidenciado suficientemente en el epígrafe anterior, en la pérdida de confianza en las instituciones, en el retraimiento de lo público y en la insatisfacción con la propia democracia como lo ponen de relieve los estudios de opinión pública. Asimismo, la crisis de la democracia representativa tiene su epicentro en el deterioro del papel clásico de los partidos políticos que sufren una dramática pérdida de identidad y son capturados por parte de candidatos que priman proyectos de marcado carácter personalista. Además, los sistemas de partidos son vapuleados por la alta volatilidad electoral y por su constante fragmentación. Este escenario supone una manifiesta banalidad partidista¹⁵. Si estas circunstancias se pueden encontrar también en Europa, en América Latina se ven agravadas por el presidencialismo como forma de gobierno. El análisis de los partidos políticos es el eje conductor del siguiente epígrafe.

¹² Aunque precisamente en 2019 no haya ninguna mujer que ocupe la presidencia de la República.

¹³ Con independencia de que en América Latina se dan tres viejas cuestiones que durante mucho tiempo han sido emblemáticas de su comportamiento político y que siguen teniendo un impacto notable en su devenir político cotidiano: se trata del conflicto entre los poderes del Estado, del papel de los militares y de la presencia de los Estados Unidos.

¹⁴ Ver Manuel Alcántara y Timothy Power (2017).

¹⁵ Me apropio el término de Peter Mair (2013). En este libro, y siempre bajo el crisol de la realidad política europea, Mair enfatiza cómo los ciudadanos ni confían en los partidos políticos en general ni se identifican con alguno en particular. El número de miembros con carnet ha declinado enormemente, el porcentaje de votantes que se abstienen de acudir a votar elección tras elección ha aumentado notablemente, poniendo en tela de juicio el tradicional rol de los partidos como elemento de transmisión de los intereses ciudadanos ante el Estado, y quienes siguen acudiendo a las urnas para hacer valer su voz tienden a cambiar sus preferencias de una elección a otra con lo que se incrementa la volatilidad, además, dejan de lado su apoyo a partidos tradicionales y optan por soluciones nuevas cada vez.

4. LOS RASGOS EN LA EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS Y DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS ANTE EL CICLO POLÍTICO LATINOAMERICANO

El escenario descrito tiene efectos notables en el universo de los partidos políticos en tres ámbitos diferenciados: la relevancia de los partidos como actores en el proceso de las políticas públicas, la devaluación de funciones clásicas partidistas en torno a la idea de intermediación y la debilidad de los partidos a la hora de incorporar a seguidores. Se trata de problemas de alcance global que afectan a la mayoría de las democracias y que suponen transformaciones profundas en el papel que históricamente han venido jugando los partidos.

Los partidos han perdido relevancia en la puesta en marcha de las políticas públicas como consecuencia de las transformaciones económicas registradas y expuestas más arriba. El capitalismo financiero transnacional, el imperio de la lógica del mercado y la consolidación del modelo de sociedad moderna líquida les vienen alejando de sus capacidades de agregación y de articulación de intereses que terminaban configurando agendas claras del quehacer político. En su proceso de formación de gobierno han perdido igualmente pie frente a candidatos ajenos al mundo partidista con un soporte de notoriedad propia como tecnopols¹⁶, empresarios o como individuos dotados de un capital político personal o delegado (que van desde Romano Prodi, a Emmanuel Macron, sin obviar a Donald Trump, y en América Latina, desde Jimmy Morales a Juan Carlos Varela o Iván Duque, sin dejar de lado a Martín Vizcarra y a Nayib Bukele). Este protagonismo de los líderes se ve animado por su funcionalidad a la hora de centralizar los recursos de todo tipo de las campañas electorales.

La función de intermediación ha decaído ante el empuje de las redes sociales que potencian el papel de “influenciadores” y que imponen un ritmo vertiginoso de actuación que rompe con la dinámica clásica del actuar partidista. La representación queda adocenada ante el impulso del activismo cibernético que trastoca la manera en que la información llega masivamente a la gente de forma selectiva. Además, al incrementarse la polarización de la opinión, gracias al efecto de la radicalización de narrativas no necesariamente políticas de las redes sociales que producen burbujas y cámaras de resonancia, los partidos se ven obligados a seguir esa dinámica con el consiguiente derroche de matices diferenciales. Si hoy la liza es por la atención, no por las ideas, los partidos disminuyen audiencia clamorosamente so pena de trivializar su propio mensaje. En América Latina el índice de polarización muestra el incremento registrado de esta en 10 de los 17 países considerados, tal y como se observa en la tabla 1.

¹⁶ Se refiere a los tecnopolíticos que tienen uso táctico y estratégico de las herramientas digitales.

Tabla 1

Polarización ideológica ponderada en América Latina (1988-2017)

País	1988-2005 (a)	2005-2017 (b)	1988-2017	(a)-(b)
Argentina	2,18	2,88	2,5	+
Bolivia	3,68	7,92	5,378	+
Brasil	2,51	1,86	2,18	-
Chile	5,65	6,68	6,062	+
Colombia	2,44	2,705	2,55	-
Costa Rica	2,64	5,19	3,58	+
Ecuador	4,37	5,67	4,697	+
El Salvador	12,54	13,83	12,867	+
Guatemala	3,09	2,805	2,976	-
Honduras	2,62	2,73	2,668	+
México	4,637	6,896	5,067	-
Nicaragua	11	8,04	10,013	-
Panamá	1,63	2,59	1,95	+
Paraguay	0,79	0,5	0,72	-
Perú	1,985	5,345	3,665	+
República Dominicana	1,623	0,605	1,216	+
Uruguay	5,245	2,08	4,665	-

Nota: Martínez, A. (2017).

La incapacidad de incorporar a nuevos seguidores y de mantener a los viejos supone una pérdida notable de una de las principales fortalezas tradicionales de los partidos que era la de la socialización de colectivos afines y su consiguiente capacidad de movilización. La creación de opinión, la gente en la calle, el voluntariado para las campañas electorales y para la jornada electoral constituían el músculo de los partidos que hoy se ha desvanecido. Por otra parte, la existencia de identidades múltiples, que cambian con cierta frecuencia, presentes en los grupos multiculturales de la sociedad moderna líquida, así como las altas cotas de precarización presentes en la sociedad, agudizan el desencuentro entre perspectivas y realidad. En la actualidad, el nivel de identificación partidista se sitúa en las cotas más bajas desde que hay mediciones ¹⁷.

En América Latina en 2012, Carreras (2012) alertaba que los partidos en la región no solo no habían colapsado, sino que en cierta medida habían contribuido a la consolidación de democracias frágiles. Alzaba, por consiguiente, su voz frente al derrotismo de las tesis seguidoras del trabajo citado de Mair (2013). Ciertamente

¹⁷ México es una excepción a esta tendencia producto posiblemente de la euforia desencadenada por las elecciones de 2018, ya que el 38% de los entrevistados dijeron tener mucha identificación con un partido político (ver encuesta en Milenio del 22 de febrero de 2019), cifra que dobla el promedio europeo.

es también que Carreras basaba su optimismo en el desarrollo en la década precedente de partidos de corte indígena, que aseguraban la inclusión, y el fortalecimiento y la llegada al poder de partidos de izquierda, pero también parecía obvio que el momento de mayor protagonismo de los partidos había pasado¹⁸. Poco después Lupu (2016) desbarataba esa posición mostrando una más crítica y en mi opinión más certera.

Una mirada a lo largo de tres décadas y usando como guía los indicadores más usuales que se aplican al estudio de los sistemas de partidos muestra, dentro siempre de la gran heterogeneidad latinoamericana, cambios relevantes en todos ellos en la misma dirección: el número efectivo de partidos según la tabla 2 se incrementa en 11 de los 17 países considerados, al igual que sucede con la volatilidad electoral presentada en la tabla 4, -en la línea de lo argumentado por Mair (2013) para Europa-, el índice de institucionalización de la tabla 4 desciende en 12 y la competitividad electoral parlamentaria se incrementa ligeramente como puede observarse en la tabla 5. Por otra parte, si en 2004 podían contabilizarse 52 partidos políticos relevantes de 17 países¹⁹ en 2019 hay once presidentes que no pertenecen a ninguna de aquellas formaciones políticas. Solamente los presidentes de Chile, Honduras, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Uruguay a fecha de marzo de 2019 pertenecen a partidos políticos que entonces eran relevantes. Los restantes presidentes están vinculados con partidos que no existían entonces o cuya relevancia era mínima.

Tabla 2

Número efectivo de partidos parlamentarios en América Latina (1988-2017)

País	1988-2005 (a)	2005-2017 (b)	1988-2017	(a)-(b)
Argentina	3,113	4,162	3,381	+
Bolivia	4,488	2,24	3,524	-
Brasil	8,118	11,007	9,356	+
Chile	5,053	5,787	5,367	+
Colombia	2,584	6,227	4,222	+
Costa Rica	2,685	4,047	2,97	+
Ecuador	6,95	3,81	5,9	-
El Salvador	3,27	3,045	3,12	-
Guatemala	3,508	5,9133	4,41	+
Honduras	2,155	2,763	2,416	+
México	2,697	3,573	3,05	+
Nicaragua	2,22	2,555	2,35	+
Panamá	3,77	3,193	3,48	-
Paraguay	2,19	2,98	2,542	+
Perú	3,823	4,255	3,967	+
República Dominicana	2,645	2,4	2,56	-
Uruguay	3,233	2,563	2,898	-

Nota: Martínez, A. (2017).

¹⁸ Posiblemente dicho momento se dio en los prolegómenos de la publicación de Manuel Alcántara (2004).

¹⁹ Ver Manuel Alcántara (2004).

Tabla 3

*Institucionalización del sistema de partidos en América Latina 1988-2017
(por dimensión, en escala de 1-3)*

País	1988-2005 (a)	2005-2017 (b)	1988-2017	(a)-(b)
Argentina	1,9473	1,463	1,7107	-
Bolivia	1,6833	1,3587	1,3787	-
Brasil	1,8837	1,6513	1,7537	-
Chile	2,1693	2,0507	2,1183	-
Colombia	1,9533	1,8817	1,852	-
Costa Rica	1,9647	1,898	1,921	-
Ecuador	1,8517	1,5117	1,554	-
El Salvador	2,276	2,302	2,2117	+
Guatemala	1,539	1,5697	1,451	+
Honduras	2,5777	2,273	2,348	-
México	2,2823	2,0197	2,1573	-
Nicaragua	2,1893	1,962	1,912	-
Panamá	1,835	2,1397	1,955	+
Paraguay	2,3863	2,2217	2,114	-
Perú	1,4557	1,0023	1,1773	-
República Dominicana	1,6725	2,5237	2,183	+
Uruguay	2,902	2,967	2,935	+

Nota: Martínez, A. (2017).

Tabla 4

Volatilidad electoral por país

País	1982-1986		1987-1990		1991-1995		1996-2000		2001-2005		2006-2010		2011-2018	
Argentina*	5,9	5,9	11	5,2	5	10	9,3	9,3	22	14	22	29	37	20
Bolivia		-		31,5		39,3		25,9		61,2		40,7		39,2
Brasil		-		35,6		18,0		15,3		16,3		11,1		23,9
Chile		-		-		17,4		18,4		1,8		18,2		14,0
Colombia		14,1		14,2		22,6		29,7		39,6		51,3		44,0
Costa Rica		18,5		10,4		12,0		15,9		31,4		27,1		30,5
Ecuador		41,5		27,4		20,2		27,7		41,0		42,2		37,6
El Salvador		-		24,3		22,9		19,7		11,4		4,3		2,4
Guatemala		-		55,6		54,2		42,5		51,1		46,6		55,8
Honduras		4,2		7,2		9,6		6,3		6,1		15,1		42,4
México		-		-		19,5		14,5		16,2		23,7		14,1
Nicaragua		-		56,4		17,1		15,3		35,9		-		55,8
Panamá		-		-		-		11,5		12,4		14,3		19,4
Paraguay		-		-		33,9		19,9		38,5		16,3		40,1
Perú		52,7		50,3		69,0		41,3		44,7		44,5		44,6
República Dominicana		13,2		23,7		26,3		22,8		10,6		25,3		7,8
Uruguay		-		13,4		17,0		10,1		26,8		7,8		4,7
Venezuela		15,8		19,7		35,2		40,8		48,2		36,9		38,6

Nota: Elaborado por Melany Barragán.

(*) Hay dos mediciones por periodo por tener elecciones cada dos años.

Tabla 5

Competitividad electoral parlamentaria en América Latina (1988-2017)

País	1988-2005 (a)	2005-2017 (b)	1988-2017	(a)-(b)
Argentina	15,807	25,588	16,831	+
Bolivia	6,73	35,07	15,77	+
Brasil	2,803	1,283	2,655	-
Chile	8,333	10,553	9,284	+
Colombia	31,64	3,623	21,076	-
Costa Rica	5,703	15,207	10,53	+
Ecuador	8,6933	33,74	17,04	+
El Salvador	10,04	2,825	12,35	-
Guatemala	15,522	14,83	15,263	-
Honduras	9,573	11,717	10,491	+
México	25,3	18,4	22,5	-
Nicaragua	8,333	26,63	15,65	+
Panamá	20,87	14,467	17,67	-
Paraguay	15,625	14,583	19,25	-
Perú	20,628	6,44	15,898	-
República Dominicana	12,748	20,475	15,32	+
Uruguay	5,723	18,2	8,838	+

Nota: Martínez, A. (2017).

Ahora bien, lo que resulta interesante a efectos de este trabajo es la naturaleza de las plataformas electorales que resultaron ganadoras del Poder Ejecutivo en el último lustro en contextos, todos ellos, marcados por el presidencialismo. Hay tres consideraciones que deben tenerse en cuenta: la llegada al poder de maquinarias electorales con características heterogéneas en función de su condición coalicional (o no) que arrojan a candidatos fuertes (Mauricio Macri, Sebastián Piñera, Jair Bolsonaro e Iván Duque son ejemplos de líderes de amplias coaliciones electorales, mientras que Andrés Manuel López Obrador y Nayib Bukele alcanzaron la mayoría absoluta con una plataforma cohesionada en torno a sus figuras); el arropamiento del Poder Ejecutivo por parte de un partido propio en el Legislativo (solo se da en México con Morena -y en Bolivia y Uruguay con el MAS y el Frente Amplio que deberán revalidar su éxito en el último trimestre de 2019-) registrándose una menor concentración electoral parlamentaria en 11 de los 17 países considerados como puede apreciarse en la tabla 6; y la tendencia a la baja en la perduración en puestos de relieve del sistema político de partidos con más de tres lustros de antigüedad.

Tabla 6

Concentración electoral parlamentaria en América Latina (1988-2017)

País	1988-2005 (a)	2005-2017 (b)	1988-2017	(a)-(b)
Argentina	77,069	59,782	76,102	-
Bolivia	55,19	92,327	66,153	+
Brasil	37,563	30,783	35,565	-
Chile	52,918	45	49,524	-
Colombia	80,25	45,853	64,986	-
Costa Rica	84,65	63,157	80,35	-
Ecuador	47,2733	65,3067	53,28	+
El Salvador	73,85	78,273	64,57	+
Guatemala	70,816	69,11	70,176	-
Honduras	95,9	82,557	90,181	-
México	78,3	67,5	74	-
Nicaragua	94,567	82,065	89,56	-
Panamá	66,657	73,167	69,91	+
Paraguay	93,333	78,05	93,645	-
Perú	64,93	64,135	64,665	-
República Dominicana	81,19	85,415	82,6	+
Uruguay	69,027	84,19	72,478	+

Nota: Martínez, A. (2017).

A lo largo de 2019, las elecciones en Panamá, Guatemala, Argentina, Uruguay y Bolivia, por el variopinto -aunque muy representativo a escala regional- papel que juegan sus respectivos sistemas de partidos, servirán para confirmar alguno de los supuestos mencionados.

5. CONSIDERACIONES FINALES

Los partidos políticos son actores extremadamente permeables a los cambios que se registran en la sociedad y en el marco institucional de la política. Las transformaciones registradas en el mundo en el último cuarto de siglo gracias al papel central de las aplicaciones y de los buscadores en la intermediación gravitan sobremanera en su configuración, así como en las expectativas que se habían ido consolidando en el medio siglo anterior acerca de su funcionalidad para con el sistema político. Esto ha sucedido justo en un momento de inequívoco incremento del número de países que accedieron a la democracia con el consiguiente efecto sobre el papel que se suponía los partidos deberían jugar de acuerdo con la evidencia acumulada en el pasado. Todo ello ha generado cierta confusión tanto en el terreno de la teoría como en el ámbito del deber ser. A veces se demanda a los partidos que compiten hoy en la arena política que sigan pautas de antaño sin tener en cuenta lo acaecido descrito en las páginas anteriores.

Sin embargo, una vez rotos los vínculos de confianza de la gente con los partidos y su alejamiento en términos identitarios, el escenario resulta proceloso. A ello se añade la velocidad con la que se producen los cambios para los que el tiempo institucional se ve desbordado sin margen para adaptarse. También se agrega, como ya se señaló, la ampliación de la capacidad de captar datos y de manejarlos por instancias privadas que han adquirido un poder impensable que les lleva a ser las corporaciones empresariales más fuertes del mundo. La sociedad del cansancio, que tan bien ha identificado Byung-Chul Han (2012), se acomoda perfectamente a la oferta pergeñada por líderes individuales que configuran en su entorno máquinas de actuación política, que se identifican con los partidos del presente, a la hora de competir en la liza electoral sobre la que sigue descansando la democracia. Una contienda que no tiene una contrapartida y que se alza como la única legitimidad plausible en términos de lo que Juan Linz ya señaló como “el único casino en el pueblo” (1990, p. 29).

Incluso los movimientos sociales, que demandan cambios profundos ante el malestar generalizado, terminan confluyendo en soluciones que amparan fuertes liderazgos de manera que tanto su éxito como su continuidad se vinculan a individuos. Los vínculos emocionales se imponen sobre asuntos programáticos que, además, apenas si quedan reducidos a media docena de eslóganes vacíos. Así, se fortalece el principio de personalización de la política que actúa en clave movimientista frente a la idea de institucionalización más de acuerdo con las pautas de una legitimidad legal racional hoy fuertemente cuestionada. En este escenario los partidos actúan a veces por imperativo legal a la hora de conformar las candidaturas y, en la mayoría de los casos, como factores de operatividad de la política para reclutar al personal y para coordinar sus intervenciones.

Los nombramientos en el marco del Ejecutivo y el funcionamiento del Legislativo requieren del encuadramiento de un grupo numeroso de personas que mantengan ciertos lazos de lealtad y que asuman con disciplina las decisiones de la cúpula. En este escenario, no obstante, siguen teniendo relevancia las reglas electorales fundamentalmente en lo que se refiere a la existencia de elecciones primarias, de listas cerradas o abiertas y en las magnitudes de los distritos, así como el tema más complejo (y opaco) de la representación política que supone la financiación de las campañas electorales.

Los partidos no van a volver a ser lo que fueron, pero no van a dejar de existir. La vinculación que hace casi setenta años hizo Maurice Duverger (1957) entre su razón de ser y la democracia representativa, a pesar de su fatiga, sigue vigente. Los cambios profundos que se vienen registrando de la mano del impulso de la universalización de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en connivencia con el fortalecimiento del capitalismo digital imponen ajustes como son los que hoy configuran a Emmanuel Macron y la República en Marcha (LaREM; cuyo nombre oficial es Asociación para la Renovación de la Vida Política, en francés, Association pour le renouvellement de la vie politique) partido político socioliberal, o a Andrés Manuel López Orador y la Morena (conocido como Movimiento Regeneración Nacional, por el nombre de la asociación civil que le dio origen) y que es un partido político de izquierda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: Instituto de Ciències Politiques i Socials.
- Alcántara, M. (2014). Política y calidad de la democracia en América Latina. Consideraciones complementarias al análisis de Leonardo Morlino. En Morlino, L., *La calidad de las democracias en América Latina*, pp. 110-125. San José, Costa Rica: Idea Internacional.
- Alcántara, M. y Power, T. (2017) Malaise as a Symptom of Conflict: Argentina, Chile, and Uruguay in Comparative Perspective. En Joignant, A., Fuentes, C. y Morales, M. (Editores), *Malaise in Representation in Latin American Countries. Chile, Argentina and Uruguay*, pp. 323-338. New York: Palgrave Macmillan.
- Alcántara, M. (2018a). Cuatro décadas de política en América Latina. En Benigno Pendás, B. (dir.), González, E. y Rubio, R. (Coords.), *España constitucional (1978-2018). Trayectos y perspectivas*. Tomo IV, pp. 2867-2880. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales.
- Alcántara, M., Bouquet, D. y Tagina, M. (Eds.) (2018b). *Elecciones y partidos políticos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Alcántara, M. (Mar.-Abr., 2019). América Latina después del socialismo del siglo XXI. *Política Exterior*, (188). Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/america-latina-tras-socialismo-del-siglo-xxi/?added-to-cart=45392>
- Aparici, R. y García, D. (Coords.) (2019). *La posverdad: una cartografía de los medios, las redes y la política*. Barcelona, España: Gedisa.
- Armstrong, K. (2009). *Los orígenes del fundamentalismo en el judaísmo, el cristianismo y el islam*. Barcelona: Tusquets.
- Bauman, Z. (2004). *Modernidad líquida*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2005). *Vida líquida*. Barcelona. España: Austral.
- Carreras, M. (Jul.-Ago., 2012). Los partidos importan. Democratización y evolución del sistema de partidos en América Latina. *Nueva Sociedad*, (240), 175-187.
- Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México, México: Fondo de Cultura Económico.
- Galeano, S. (31 enero, 2019). El número de usuarios de Internet en el mundo crece un 9,1% y alcanza los 4.388 millones. *Marketing Ecommerce*. Recuperado de <https://marketing4ecommerce.net/usuarios-internet-mundo/>
- Han, B. (2012). *La sociedad del cansancio*. Barcelona, España: Editorial Herder.

- Harari, Y. (6 enero, 2019). Los cerebros 'hackeados' votan. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2019/01/04/actualidad/1546602935_606381.html
- Haskel, J. y Westlake, S. (2018). *Capitalism without Capital. The Rise of the Intangible Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Huntington, S. (1991). Democracy's third. *Journal of Democracy* 2(2), 12-34.
- Ibáñez, J. (Ed.) (2017). *En la era de la posverdad*. Valencia, España: Calambur.
- Laski, H.J. (1936). *The rise of European liberalism: an essay in interpretation*. London: George Allen & Unwin Ltd.
- Linz, Juan, 1990: Transiciones a la democracia. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (51), 7-33.
- Lupu, N. (2016). *Party brands in crisis: Partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mair, P. (2013). *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid. Alianza.
- Martínez, A. (2017). *El éxito electoral de los partidos políticos en América Latina durante las décadas de cambio político (1988-2016). Organización, programa y niveles de competencia* (tesis doctoral). Universidad de Salamanca, España.
- Massot, J. (Entrevistador) (20 febrero, 2019). El problema es cómo la pantalla se ha apoderado del cerebro. [Entrevista al pensador italiano Franco Berardi]. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/cultura/2019/02/18/actualidad/1550504419_263711.html
- Milanovic, B. (2017). *Desigualdad mundial. Un nuevo enfoque para la era de la globalización*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sadin, E. (Ene.-Feb., 2019). La naturaleza artificial: el superyó del siglo XXI. *Nueva Sociedad*, (279), 141-148. Recuperado de http://nuso.org/articulo/la-inteligencia-artificial-el-superyo-del-siglo-xxi/?utm_source=email&utm_medium=email
- Sartori, G. (2002). *Política: lógica y método en las ciencias sociales*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Taleb, M. (2016). *The most intolerant wins: the dictatorship of the small minority*. Recuperado de <https://medium.com/incerto/the-most-intolerant-wins-the-dictatorship-of-the-small-minority-3f1f83ce4e15>



APOERTES
DESDE EL TSE

REDES SOCIALES Y EVENTOS COMICIALES: REFLEXIONES A LAS PUERTAS DE UNA NUEVA ELECCIÓN

Andrei Cambronero Torres*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_2

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 22 de abril de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de mayo de 2019.

Resumen: Las redes sociales son una realidad en los procesos electorales y, consecuentemente, en las campañas. Por ello y ante la proximidad de un nuevo evento comicial, resulta oportuno referirse a esa nueva forma de conectarse con los votantes, para lo cual el artículo aborda el fenómeno desde tres dimensiones concretas: a) eventuales hipótesis (no exhaustivas) de qué pasa en las redes y el porqué de la fascinación en su uso; b) el camino andado desde el organismo electoral costarricense tratándose de su regulación; y c) cuáles son las respuestas que pueden darse ante estos fenómenos: la legislativa y la de control de actores no necesariamente institucionales.

Palabras clave: Estrategias electorales / Redes sociales / Comunicación electrónica / Proceso electoral / Campaña política / Derecho informático / Delitos electorales / Delito informático.

Abstract: Social networks are a reality in electoral processes; consequently, in political campaigns. In light of this, and considering the proximity of a new electoral event, the new ways of connecting with voters turn out to be a suitable topic to be analyzed and approached from three specific dimensions: a) eventual (not exhaustive) hypothesis about what happens in these networks and the cause of their usage fascination; b) the path travelled by Costa Rican Electoral Body concerning these networks' regulations; and, c) which may be the answers to these phenomena: legislation and the control of non-institutionalized actors.

Key Words: Electoral strategies / Social networks / Electronic communication / Electoral processes / Political campaign / Computer law / Electoral offenses / Computer crime.

*Costarricense, abogado y criminólogo. Correo electrónico: acambronero@tse.go.cr. Letrado de la Presidencia del TSE y profesor de la línea curricular de Teorías y Filosofía del Derecho en la Facultad de Derecho de la UCR. Doctor en Derecho, magíster en Justicia Constitucional y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica (UCR). Diploma de especialización en Justicia Constitucional y Tutela Jurisdiccional de los Derechos por la Universidad de Pisa, Italia. Bachiller en Ciencias Criminológicas por la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Director del Área de Gestión de la Calidad de la Facultad de Derecho de la UCR, miembro del Consejo asesor e integrante de la Comisión de Docencia, ambos, de esa unidad académica.

1. CUESTIONES INTRODUCTORIAS

Uno de los aspectos más apasionantes del fenómeno electoral es que siempre trae consigo algo nuevo; la palpable conexión entre los comicios (como acto institucionalizado para renovar los cuadros de gobierno) y la dimensión sociohistórica en la que los sujetos partícipes de ese proceso se encuentran insertos son los factores que nutren esa constante mutabilidad.

En parte, la formulación clásica alemana que califica a la reforma electoral como aquella que *nunca termina* es una manifestación concreta de cómo siempre la tuerca habrá de necesitar un ajuste; el metal una pulida y la calibración un afinamiento en aras de mejorar el rito que disipa nuestro instinto de irnos a los golpes por el poder, como lo sostiene Simmel (1939).

Por otra parte, en los tiempos que corren, los cambios vertiginosos propiciados por la tecnología han impactado las dinámicas electivas, al tiempo que han obligado a las autoridades electorales a replantearse categorías tradicionales, a revisar los contenidos de ciertas normas para evaluar su aplicabilidad a lo 2.0 y a iniciar una reflexión en punto a cuál debe ser el tratamiento de novísimos fenómenos como las noticias falsas, los *trolls*, los *bots* y un largo etcétera en constante expansión.

La tecnología ha permitido “acercar” a los individuos dispersos por el orbe; actualmente, se puede tener una charla -en tiempo real- con una persona en casi cualquier parte del planeta, basta tener una conexión a Internet. Hoy *Facebook*, *WhatsApp*, *FaceTime*, *Skype*, *Telegram*, *Instagram* y hasta *Snapchat* nos permiten escuchar (interactuar con) a nuestros interlocutores, así se hallen a miles de kilómetros. Hemos, en algún modo, suturado el abismo espacio-tiempo que nos separa de otros. El uso de estas posibilidades tecnológicas tiene la bondad, además, de darnos el chance de introducir filtros, editar respuestas, sustituir palabras por *emojis*, escondernos, fingir la pérdida de conexión para pensar un poco más reposadamente el punto. Incluso, si estamos en una supuesta dinámica *vis a vis* siempre habrá un lente que separa los iris, una postura cómplice que disfraza algún tremor espontáneo, una falsa sensación de seguridad.

Cual si se tratara de una versión digital de uno de los postulados de la conocidísima *psicología de las masas* freudiana, muchas personas se atreven a reaccionar y a expresarse en la red de formas que en vivo serían impensables para ellos. El soporte de la colectividad web parece ser una patente de corso en sí misma para obviar límites, es el analgésico para los frenos inhibitorios y el incentivo que empuja a los cibernautas a no diferir la gratificación de dar, a placer, desde una opinión hasta una ofensa.

Tratándose de las dinámicas electorales, la irrupción de las redes sociales en las campañas ha traído consigo aportes positivos como el abaratamiento de la etapa de propaganda¹, pero también ha despertado suspicacias tales como las que germinaron al calor de la fase postelectoral de los comicios presidenciales estadounidenses, según lo han informado, entre otros, medios como el *New York Times*: “Rusia creó perfiles falsos de estadounidenses para influenciar en las elecciones” (Shane, 2017).

¹ Ideal recogido en el artículo 5 de la Carta Democrática Interamericana, firmada en 2001.

Por ello y en razón de que próximamente se llevará a cabo un proceso electoral municipal (donde se esperan millares de candidaturas y cada una de ellas puede utilizar una o varias redes), resulta importante poner en discusión algunas ideas acerca de esa nueva forma de hacer política. El ejercicio se hará desde tres dimensiones concretas: **a)** eventuales hipótesis (no exhaustivas) de qué pasa en las redes y de por qué resulta tan cautivador su uso; **b)** el camino andado desde el organismo electoral costarricense tratándose de su regulación; y **c)** cuáles son las respuestas que pueden darse ante estos fenómenos: la legislativa y la del control en manos de actores no necesariamente institucionales.

2. LAS REDES SOCIALES: SOCIALIZACIÓN E INTERACCIÓN. ¿QUÉ PASA EN SU USO?

Las nuevas generaciones han sido educadas en una sociedad que tiende -cada vez más- a tecnologizarse e interactuar en el mundo virtual. Hoy, las redes sociales ocupan un lugar de gran relevancia en las dinámicas comunicativas, lo cual incide en cómo se participa de la vida social y cómo se estructuran las expectativas del conglomerado.

Estos servicios basados en la web permiten a sus usuarios construir un perfil -público o semipúblico- dentro de un espacio virtual que se contrae o se expande según la magnitud de la lista de otros usuarios con los que se ha deseado tener relación (Ayala, 2014). Las mencionadas redes sirven para proyectarse a los demás con la justificación, real o ficcionada, de tener algún rasgo personal o temas en común.

Precisamente, la apertura de perfiles de candidatos se da con ocasión de la búsqueda de seguidores y para fomentar un campo en el que se sienta una verdadera cercanía y calidez con quienes buscan el favor electoral. Eso sí, la consecución con mayor o menor éxito de tal empresa dependerá de cómo sea utilizada la red: actualmente no basta el mero posteo de información, los usuarios de las redes requieren respuestas, comentarios, reacciones; en fin, interacción.

Importa señalar que ese intercambio debe tomar en cuenta la predilección por la *baby food*. Adorno critica fuertemente la cultura (industria) de masas en tanto vuelca al individuo hacia una rutina que, en aparente libertad, lo lleva a generar necesidades de consumo de productos administrados; todo está predigerido y la autorreflexión permanente se apoya en la compulsión infantil de repetición en el marco de los requerimientos que ese tipo de cultura crea (Adorno, 2007). En relación con los comicios, el arma de los candidatos son mensajes en redes certeros, donde la brevedad y la sencillez sean los pilares comunicativos; además, la fácil conexión con referentes intercompártidos de necesidades (más seguridad, políticas de empleo, contención del gasto público, mejora infraestructural, etc.) facilita -sin duda- la aceptación de lo que se dice.

En este terreno, el colado está representado por un discurso político que tienda puentes con expectativas simbólicas preformadas; resultará más sencillo despertar el aplauso mediante un brevísimo tuit que se comprometa a mejorar el alumbrado público, como estrategia para disminuir los asaltos en un punto específico del cantón², que un elaborado programa de seguridad ciudadana que requiera explicar la multicausalidad del fenómeno criminal.

² Recuérdese lo que señalaba Le Bon (1995, p. 130): "Al elector le gusta que le halaguen sus ambiciones y sus vanidades; el candidato ha de abrumarle con extravagantes y serviles adulaciones y no vacilar en hacerle las más fantásticas promesas".

Ahora bien, retomando el concepto de interacción, es más que oportuno referirse al interaccionismo simbólico, principalmente en lo relativo a los planteamientos de G.H. Mead³. Una de sus ideas principales es que todo empieza con el juego infantil donde se asumen roles, pero también la génesis está en el deporte, donde se lleva a un accionar (no solo hay roles sino también reglas y respuestas esperadas). Esto se puede aplicar a los movimientos sociales generados desde las redes, por ejemplo, las movilizaciones que se producen por medio de la invitación a ciertos eventos, convocatorias y marchas.

Para mencionar algunos casos, se puede partir desde la propia tenencia del perfil. En efecto, estar hoy en una de estas redes se da por supuesto: es una expectativa que tiene el colectivo sobre los individuos y estos, según tales pautas sociales, son empujados a tenerlos. Para ilustrar el punto, piénsese en cómo las instituciones públicas –cada vez con mayor frecuencia– divulgan sus mensajes por sus perfiles oficiales, dándose por sentado que, de hecho, una gran porción de los habitantes se encuentra en tales espacios virtuales. Para decirlo con palabras propias de la referida corriente sociológica angloamericana, pareciera que el *otro generalizado* de ciudadano se fragua en una expectativa simbólica de ser propietario de una cuenta en una red social.

De otra parte, el elemento amplificador de las redes sociales supone un punto de encuentro con el interaccionismo simbólico: un posteo es una invitación (estímulo) a la comunidad de “seguidores” o “amigos” a reaccionar. En efecto, la capacidad de despertar tales signos significantes hoy supone un nicho de mercado: los denominados *influencers* son personas que por su capacidad de generar en otros reacciones (normalmente de consumo de contenidos, productos o, en el plano político, la adscripción a un candidato) son reclutados para levantar cierta estrategia de mercadeo o de comunicación política. Sin duda, como ya está ocurriendo, esos *influenciadores* serán parte obligada de las planillas y contrataciones en los períodos de campaña, cuya valía dependerá de la credibilidad y cantidad de seguidores que hayan podido ir reclutando a través del tiempo.

En otro orden de ideas, deben hacerse modulaciones del referente teórico en comentario para su adecuada aplicación al tema en desarrollo. Un *like* (el famoso “me gusta”) puede comportarse, en algunos escenarios, como un símbolo no signifiante: es la respuesta instintiva o poco reposada a, por decir algo, una publicación en la que se cuestiona una política pública o se muestra el beneplácito hacia una determinación de su tendencia (normalmente de crítica hacia uno de sus contendores o hacia el Gobierno); empero, en otros contextos, ese *like* puesto en una fotografía (o serie de ellas) puede generar un contenido significativo que simboliza atracción, el interés de establecer una amistad (si es que se trata de desconocidos) o, de gran relevancia para la construcción de estrategias políticas futuras, el reconocimiento a una conducta del candidato (imágínese una imagen del postulante conversando con representantes de una población vulnerable o realizando un donativo).

³ Sobre el interaccionismo simbólico se recomienda Mead (1913 y 2004) y Ritzer (1993). En igual sentido, resulta de obligada consulta la obra póstuma *Mind, Self and Society* (1934), en la que se recoge la esencia del posicionamiento de Mead.

Ahora bien, vale indicar, en otra temática, que muchas iniciativas suelen comenzar en las redes sociales (como la movilización por un Estado laico en Costa Rica y la marcha del 8M⁴), pero estas solo “se convierten en movimiento al ocupar el espacio urbano, ya sea mediante la ocupación permanente de plazas públicas o por las manifestaciones continuas” (Castells, 2012); esas acciones hacen alusión más a encuentros físicos del grupo para plantear sus exigencias en sitios específicos que a “presencia virtual”. No obstante, podría evaluarse si hoy, en la interacción que generan los movimientos, debe incluirse el espacio cibernético.

Téngase presente que tales dinámicas constituyen un proceso de comunicación donde unos se autoperceben con los otros y que, como en el deporte, esto se transcribe a la acción; el asunto no se queda solo en la socialización o en el asumir roles, sino también se gesta realidad. El actor, lejos de ser estático, es dinámico y a su vez tiene capacidad de interpretar el mundo social; en este punto piénsese, por ejemplo, en la Coalición Costa Rica, grupo de personas convocado por redes sociales que, de cara a la segunda votación del proceso electoral presidencial de 2018, generó una movilización que tuvo episodios de apropiación del espacio urbano (reunión en la Plaza Roosevelt el 10 de febrero de ese año).

Pese a esas “apariciones en público”, lo cierto es que la interacción en la que se incorporan valores de una causa social común al tiempo que se aplaudía la individualidad y creatividad de cada quien (una suerte de “yo”⁵) se dio, primordialmente, por intermedio de *Facebook*. En concreto, en los medios de comunicación se hacía ver que:

Hasta ahora el grupo de Coalición Costa Rica en Facebook cuenta con más de 274 mil miembros, 8 mil publicaciones de ellos mismos y más de 200 mil comentarios. La página oficial en Facebook también acumula 23 mil “Me Gusta”. Los fundadores indicaron que cerca de **9.800 personas se han inscrito vía web para colaborar antes y durante el balotaje del 1 de abril**. (Alvarado, 2018).

Como lo señala Mead (1934), en la interacción se dan problemas de la acción interpersonal: en situaciones sociales, el propio actor es una fuente de estímulos para su compañero; por ello, el individuo debe prestar atención a sus propias formas de actuar, pues estas provocan reacciones en su interlocutor y, por tanto, se convierten en condiciones para continuar con sus propias acciones (Joas, 1991). De esa suerte, en las redes sociales si el perfil es de un grupo, como Coalición Costa Rica (pero también tratándose de un partido político) la acción debe ser reposada para lograr una respuesta adecuada (adscripción al colectivo) que, a su vez, permita continuar con la lógica prevista.

⁴ Marcha de la conmemoración del 8 de marzo “Día Internacional de la Mujer”.

⁵ Algunos de los principales conceptos del interaccionismo simbólico (que permiten comprender la idea que se pretende exponer), tomando de base a Ritzer (1993), son: El *self* ha de entenderse como la capacidad de considerarse a uno mismo como objeto que se construye a partir del proceso social de comunicación con otros y, también, con base en las experiencias sociales en general. El camino para su desarrollo es la reflexión o la capacidad de ponerse inconscientemente en el lugar de los otros y actuar como ellos lo harían (también, va de evaluarse a sí mismo). Es un concepto social habida cuenta que, cuando se ha formado, se manifiesta -aunque en menor intensidad- en actividades habituales o fisiológicas, siendo las dinámicas sociales los espacios para su exposición.

El *self* está formado por el *Yo* y por el *Mí*. El *Yo* es la respuesta inmediata de un individuo a otro, lo creativo, lo imprevisible y lo incalculable; es eso que nos permite introducir el cambio social. Este componente debe tomarse en cuenta por los siguientes aspectos: **a)** es fuente de innovación social; **b)** en él se encuentran los valores más importantes; **c)** constituye la realización del *Self*; y **d)** es un rasgo de las sociedades modernas (en las primitivas hay un predominio del *Mí*).

El *Mí*, en cambio, es la adopción del otro generalizado por parte del sujeto. “El mí permite al individuo vivir cómodamente en el mundo social, mientras el yo hace posible el cambio de la sociedad” (Ritzer, 1993, p. 235).

Si se trata de un perfil personal, la dinámica está acentuada en procesos de corte más creativo (“yo”); existe un ámbito libérrimo para dar la opinión, pero esta –a su vez– va a despertar reacciones en una comunidad amplia. Inclusive, la posibilidad de ejercer tal libertad de expresión está condicionada por el sentir que se tenga del interlocutor. Piénsese en la reacción por el tuit del Ministro de Educación Pública -Edgar Mora Altamirano-⁶ en relación con el suicidio; el contenido del mensaje no calzó con la expectativa simbólica que se tiene del jerarca de esa cartera ministerial y por ende causó escozor. En similar sentido, evóquese el mensaje publicado por un parlamentario en el que, echando mano de una desafortunada metáfora acerca de la posesión de un “ropero muy grande”⁷, se cuestionaban decisiones de un entrenador de fútbol, tomadas durante un partido.

Similares a lo anterior son los insultos o los comentarios mordaces contra agrupaciones o candidatos específicos que pueden ser replicados al punto de generar un estímulo negativo en perjuicio de la imagen y, a la postre, del caudal electoral. Ese proceso, en el medio virtual, despierta el fenómeno “bola de nieve” con la agravante de que, en no pocas ocasiones, la imposibilidad de determinar de dónde provino el impulso definitorio de desenlaces no previstos. El cúmulo de interacciones es tal y las expectativas de compartir cierto tipo de pautas resulta tan fuerte que puede –incluso– dar al traste con una postulación. De nuevo, esto lleva a una valoración de uno mismo y del otro, de mi comportamiento frente al otro, del yo y del mí, donde el “yo es la reacción del organismo a las actitudes del otro y el mí es la serie de actitudes organizadas de los otros que adopta uno mismo” (Perlo, 2006).

Ciertamente, la corriente interaccionista de Mead es una de las más extendidas y por ello se viene desarrollando el tópico a partir de sus referentes; empero, es oportuno el abordaje de algunas perspectivas de Blumer (1992), por su relación con las redes sociales. Ese teórico acentúa su producción y ubica como principal objeto de estudio a los procesos de interacción (acción social que se caracteriza por una orientación inmediatamente recíproca); así, subraya el carácter simbólico de la acción social para generar un particular concepto de interacción. Un caso prototípico es el de las relaciones sociales en las que la acción no adopta forma de mera traducción de reglas fijas en acciones, sino que las definiciones de las relaciones son propuestas y establecidas colectivamente (Joas, 1991). Lo anterior desemboca en que las relaciones sociales no quedan establecidas de manera perdurable sino, antes bien, se comportan de forma abierta y sometidas al continuo reconocimiento por parte de los miembros de la comunidad.

Las redes sociales tienen políticas de uso que, como usuarios, se deben seguir; sin embargo, es la interacción cotidiana la que modula cómo han de comportarse los cibernautas y cuáles han de ser los niveles de tolerancia de los contenidos que se “cuelgan”, de forma tal que la relación fragua las acciones y sus reglas, elementos prescriptivos que se mantienen vivos y con posibilidades de variar según las dinámicas internas de la red.

⁶ El tuit escrito por el jerarca de Educación Pública decía: “Suicidarse es una manera de decir la verdad, posiblemente la más vehemente de todas”. Ver nota del periódico La Nación “Ministro de Educación se disculpa por tuit sobre suicidio”; edición digital del 9 de junio de 2018. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/ministro-de-educacion-se-disculpa-por-tuit-sobre/OLDKHAFK7FDDBM6WPFAPIER7IY/story/>

⁷ El diputado a la Asamblea Legislativa (2018-2022) Pablo Heriberto Abarca, de la fracción del partido Unidad Social Cristiana (PUSC), escribió “El ropero Pate es bien grande!!!” en alusión –supuestamente despectiva– al entrenador del equipo contrario al suyo y al “armario” o “closet” como metáfora para los homosexuales que no han hecho pública su orientación sexual. Ver nota del diario digital CRHOY.com “Diputado Pablo Abarca: “El ropero de Paté es bien grande”, edición del 6 de abril de 2019. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/diputado-pablo-abarca-el-ropero-pate-es-bien-grande/>

En la teoría de interacción simbólica de Blumer (1992) se concibe al emisor y al receptor como individuos activos y libres que, por la interacción social con los otros participantes, conforman los significados que interpretan la realidad social (¿virtual?), lo cual resalta la importancia del contexto cultural que afecta a los actores: las lógicas de las redes sociales generan tendencias y símbolos significativos que, a su vez, dan origen a realidades particulares, incluso cuando estas no tienen mayores referentes empíricos o estos no se corresponden con lo sostenido. Para mayor claridad piénsese en las *fake news* (noticias falsas) que hallan asidero en un contexto cultural mediado por la inmediatez y la falta de rigor: tantas veces se repita o cuantos más *likes* se tengan se da una mayor sensación de veracidad, apariencia que condiciona el comportamiento del sujeto, quien actuará como si el bulo fuese verdad. Por tal motivo, resulta tan seductor tener, en los cuarteles de campaña, equipos monitoreando redes y, en algunas ocasiones, hasta personas contratadas para diseminar alguna que otra imprecisión.

En pocas palabras: el actor se ve influido de forma individual por el valor que se transmite a través de las redes. Además, ese sujeto está expuesto a una dinámica de elección y de toma de posición frente a los valores y modelos estereotipados por la misma interacción en su contexto social habitual (Acuña, 2011).

En redes sociales se han acuñado palabras, signos, símbolos y abreviaturas que se han popularizado por su uso constante, como los acrónimos LOL (*Laughing out loud* = reírse en voz alta), YOLO (*you only live once* = solo vives una vez), entre otras; tal fenómeno genera nuevos signos significantes inexplorados. Para el momento en que el interaccionismo simbólico tuvo su auge, las dinámicas en esos espacios virtuales era insospechada.

Pese a ello, tal contexto cibernético es un rico campo para explorar cómo las interacciones de los sujetos van desde las respuestas típicas a expectativas simbólicas (cómo comportarse frente a un “me encanta” o cuál es su sentido en esa lógica nueva de interrelación social), hasta la impronta creativa que cada quien dará a sus posteos. Sin ir más lejos, el uso de *emojis* para expresar sentimientos se ha popularizado: son significados y significantes que participan del proceso de interpretación de la realidad social y resumen cómo se mueven los actores entre las pautas culturales de las redes sociales.

El *self*, siempre social, en estas nuevas dinámicas va, entonces, de analizar un “mí” que permite desenvolvemos según pautas culturales de la web, al tiempo que hay un “yo” con capacidad creadora, pero siempre dentro de ese buen hacer en los perfiles. Tanto dentro como fuera de la computadora, el potencial individual está mediado por la aceptación posicionada en un espacio de respuestas que, como grupo humano, hemos adoptado en la forma de “mí”; o sea, la sociedad. En esos *ires y venires*, la competencia por cargos de elección instrumentaliza las plataformas web para lograr su cometido (el triunfo) y, en ese tanto, debe ser precisa en leer cuáles son los marcos de plausibilidad e interacción para, con éxito, formar parte de las dinámicas sin transgredirlas: dar de qué hablar para estar presente en las consciencias de los electores sin generar polémicas que, más bien, resten el apoyo. Lo complicado de esto es que un paso en falso -a pocos días del evento comicial- puede invertir intenciones de voto que, en casos extremos, podrían variar los resultados.

En la introducción se decía que este primer apartado lo era para comprender un poco cómo se daban (funcionaban) las dinámicas en redes, pero también para sugerir cuáles atributos les dan ese *sex-appeal* que nos inclina a su uso y, puntualmente, a su desarrollo en los momentos clave de los eventos político-electorales.

Hace no tanto tiempo, la exigencia social era que el individuo supiera diferenciar entre lo público y lo privado. Frases populares como “la ropa sucia se lava en casa” son reflejo de una cultura que justipreciaba positivamente un ámbito íntimo (como el de las relaciones familiares del refrán), ajeno al conocimiento de terceros. Precisamente, en el ámbito jurídico, el Tribunal Constitucional Federal alemán fue enfático, en su célebre sentencia sobre la “Ley del Censo” (resolución de diciembre de 1983), al precisar que existen tres esferas de los sujetos: la pública, la privada y la íntima, donde esta última es un arcano reducto al que nadie –salvo el propio individuo– tiene acceso. En ese espacio tan propio como protegido se encuentran informaciones como la orientación sexual y, de gran relevancia para estas líneas, la ideología u opinión política.

Sin embargo, la aparición de las redes y sus productos asociados han ido desdibujando esa línea, dejando de ser tres esferas para convertirse en una sola: el sujeto virtual es el sujeto real, quien se construye y deconstruye a fuerza de *likes, me divierte, me enoja, me entristece*; su autoestima, más que en test o entrevistas psicológicas, se mide en seguidores. En palabras de Sibila (2008, pp. 27-28):

En este siglo XXI que está comenzando, en cambio, se convoca, a las personalidades para que se muestren. La privatización de los espacios públicos es la otra cara de una creciente publicitación de lo privado, una sacudida capaz de hacer tambalear aquella diferenciación de ámbitos antes fundamental.

Desde esa perspectiva, como ahora las personas construyen su subjetividad en la interacción en redes, resulta trascendental exhibirse, contarlo todo, mostrarlo todo; se da una preponderancia al contenido personal, íntimo, historias que cuentan lo que, hasta hace menos de dos décadas, no se contaría. Como lo resume la citada antropóloga argentina:

Millones de usuarios de todo el planeta -gente “común”, precisamente como usted o yo- se han apropiado de las diversas herramientas disponibles on-line, que no cesan de surgir y expandirse, y las utilizan para exponer públicamente su Intimidad. Así es como se ha desencadenado un verdadero festival de “vidas privadas”, que se ofrecen impudicamente ante los ojos del mundo entero. Las confesiones diarias están ahí, en palabras e imágenes, a disposición de quien quiera husmear; basta apenas con hacer clic. (Sibila, 2008, p. 32).

Así las cosas, como eso es lo que hacemos, *un show del yo* (Sibila, 2008), demandamos lo mismo de nuestros interlocutores y, en ese tanto, quien desee postularse a un cargo de elección popular debe tener presente que no tendrá más ese ámbito íntimo vedado a sus votantes; por el contrario, debe hacerse público, situación que si bien no es nueva (desde hace varias décadas entendemos como derecho el poder escudriñar en la vida privada de nuestros gobernantes), lo cierto es que se ve reforzada por la relativa sencillez con la que se puede compartir la información. El candidato que no tenga un perfil en el que exponga su *vida* y

milagros es porque huye de la transparencia, sin que el colectivo pueda pensar en otras explicaciones tan válidas como el “no quiero tener redes sociales, así como nunca he querido tener mascotas”.

Entonces, el uso de las redes sociales se vuelve necesario en tanto es un símbolo de cercanía, horizontalidad y diafanidad, características deseables en cualquier persona que aspire a tener un cargo en la estructura del Estado. El candidato se va construyendo en la interacción y, por paradójico que parezca, pese al conocimiento generalizado de que, por lo común, son terceros los que manejan las cuentas y perfiles (*community manager*), la gente suele identificarse al punto de pensar que, en efecto, interactúa con el propio postulante.

De hecho, eso se podría explicar a partir del relativamente nuevo deseo por abandonar la ficción y creer en los “yo real” (Sibila, 2008). Como signo de la cultura contemporánea se ha dado una inclinación por las biografías, relatos que muestran la “parte humana” de sujetos de relevancia para el conglomerado social, reportajes que tienen que ver con acciones individuales para la superación de obstáculos, entre otros. Actualmente, “proliferan las narrativas biográficas, la espectacularización de la intimidad y las exploraciones artísticas de todas las aristas del yo” (Sibila, 2008, pp. 244-245).

En ese orden de ideas, toma sentido la demanda por perfiles en los que los candidatos se muestren como personas “comunes”, capaces de compartir sus vicisitudes, evidenciando el cumplimiento de roles y tareas cotidianas, departiendo con vecinos y, de gran relevancia, exhibiéndose a sí mismos en tiempo real: los *live* son poderosas herramientas para dar a conocer el instante que se está viviendo, al tiempo que se permite una interacción inmediata.

Precisamente, esa fue una de las estrategias utilizadas por el candidato del partido Acción Ciudadana (PAC), Carlos Alvarado Quesada, quien finalmente resultó electo presidente de la República. De ello dan cuenta las notas periodísticas, así como el propio vencedor de las justas electorales de 2018.

En el diario digital *elpais.com*, luego del triunfo de Alvarado, se informó:

De la campaña se recuerda un Facebook Live (transmisión en directo a través de la red social) hecho por el candidato en paralelo a un debate televisivo al que no lo invitaron, cuando las encuestas no le daban opciones. También, haber compartido el número de teléfono para que le enviaran consultas por audios o la foto posterior al debate final en que el candidato y su esposa se ven relajados bebiendo una cerveza en el sillón de la pequeña sala de su casa, en una zona exclusiva llamada Lindora al oeste de San José. (Murillo, 2018, párr. 8).

Como puede observarse, hay una búsqueda por la cercanía (incluso se da el número de móvil), al tiempo que se comparten momentos “íntimos” (departir con la esposa en el hogar) y se muestra un individuo que tiene prácticas comunes a sus eventuales electores: beber una cerveza al final de una jornada de trabajo para relajarse.

Esa intención de sacar provecho a los puentes que permiten construir las redes sociales no solo es presunta, sino que fue expresamente reconocida por el otrora candidato:



Carlos Alvarado Quesada ✓

1 de abril de 2018 · 🌐

Hicimos una campaña cercana a la gente, en la casa, en las calles, por las redes. Este fue nuestro último Facebook Live como candidato. Gracias por corresponder esa cercanía, nos vemos pronto 🙌

En suma, se puede afirmar que el uso de redes se da para acercar a la ciudadanía con el candidato y a la inversa; en el primer supuesto, las personas siguen a los contendientes, les hacen preguntas, comentan sus publicaciones y, en suma, se sienten verdaderos actores de la dinámica electiva y no simples observadores pasivos a los que se les pide un voto irreflexivo.

Tratándose de quien busca el favor de sus conciudadanos, debe subrayarse la idoneidad de las redes como vehículo para la transmisión de mensajes sencillos, para mostrar calidez y horizontalidad, para dar una impresión de apertura y, de gran relevancia, para presentarse como un *humano demasiado humano*⁸.

El efecto amplificador de las redes es otro de los incentivos para su uso. En enero del 2018, *Facebook* registró cerca de 2167 millones de usuarios activos en un mes; *YouTube* tuvo más de 1500 millones de efectivos cibernautas en esa misma unidad temporal; *Whatsapp* reportó cifras superiores a los 1300 millones de personas enviando y recibiendo mensajes en treinta días; e *Instagram*, en uno de los doceavos del año, cuantificó más de 800 millones usando su plataforma (Mejía, 2018). Estas cifras muestran cómo las redes sociales han tenido un crecimiento exponencial, ya que, por ejemplo, en 2009 *Facebook* contaba con 802 millones de usuarios (Ayala, 2014), cantidad que no representa -ni siquiera- a la mitad de quienes, según los citados datos de 2018, ingresa a ese sitio durante un mes.

Las campañas buscan hacer llegar el mensaje político a la mayor cantidad de personas posible, circunstancia que si puede lograrse a bajo costo traerá consigo mejores rendimientos para las agrupaciones. Las redes sociales justamente permiten eso: una persona (o grupo reducido de ellas) puede generar contenidos en el perfil del candidato que luego, con un solo clic en “publicar”, puede alcanzar a millares de votantes, efecto que por vías tradicionales demoraría mucho o, si se utilizaran medios de alcance masivo como la televisión, costaría una cantidad considerable de dinero.

Más de doscientas veinte mil personas siguen en *Facebook* la página de Fabricio Alvarado Muñoz, candidato que en abril de 2018 disputó la presidencia –en segunda ronda– con el entonces postulante del PAC, esa cifra resulta considerable si se tiene en cuenta, solo para efectos de dimensionar el peso de tales seguidores, que en la primera ronda la distancia entre el partido más votado (Restauración Nacional) y el segundo lugar (Acción Ciudadana) fue de poco más de setenta mil votos⁹. Ciertamente, en los seguidores podrían estarse contando personas no habilitadas para ejercer el voto (menores de edad y extranjeros no naturalizados); no

⁸ Es claro que esa también es una labor del equipo de campaña: el candidato no solo es, sino se construye. Las redes dan extraordinarios espacios para generar un individuo más allá del individuo, que cumpla con los parámetros de deseabilidad que maneja el colectivo.

⁹ Ver resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones n.ºs 1265-E11-2018 de las 11:00 horas del 1.º de marzo de 2018 y 970-E11-2018 de las 12:10 horas del 15 de febrero de 2018.

obstante, tal comparación lo es solo con fines ilustrativos: evidenciar que una publicación en el muro del otrora competidor (que no tiene mayor costo) puede llegar a un número de personas incluso superior a aquel que se requirió para ingresar en el *ballotage*.

Por último, no puede dejarse de lado la sensación de compañía que se tiene en las redes sociales; como si se tratara de uno de los mejores retratos del sesgo de autoconfirmación, los muros evidencian cómo, en casi la totalidad de los casos, las personas convierten sus perfiles en burbujas epistémicas: normalmente acepto como amigo a quien tiene una vertiente de pensamiento muy similar a la mía. Es difícil que alguien admita en su círculo a un sujeto que le critica constantemente o que su visión de mundo se distancia palpablemente de la suya.

Esa particularidad genera una percepción de que “el mundo” entero está conmigo y mi opinión es la del grueso de la población; al lanzar un cuestionamiento en contra de un candidato (o alguna de sus propuestas) me veo respaldado por innumerables *likes* y comentarios favorables a mi comentario detractor. En la acera contraria sucede algo similar, pues los adláteres de la tendencia en crítica se enardecerán, pero siempre en compañía (la virtual), en contra de quienes la han emprendido contra su figura política. Entonces, el desenfado se da en razón de que el miedo al aislamiento se ha perdido y con él cualquier cortapisa al mensaje.

Neumann (1995), de la mano de la célebre frase de Tocqueville “temían el aislamiento más que el error” (1989), señala cómo los individuos, aun teniendo la verdad de su lado, suelen temer el extrañamiento de sus congéneres, de forma tal que son propensos a cambiar sus opiniones para adecuarlas a las de su grupo de referencia. En las redes, esa “soledad” no está presente y el riesgo es mucho menor que en la vida cotidiana, pues de antemano se cuenta con un grupo más grande o más chico de personas que respaldarán la postura. Eso, junto con otras variables como el anonimato o la ligereza en el manejo de datos (tácitamente autorizada en esos entornos virtuales), permite envalentonar al cibernauta para que critique, cuestione e incluso amenace al candidato que, como se dijo, siente frente a sí, en un plano de horizontalidad.

En ese sentido, se clama por ejercicios “democráticos” en los que existan canales de comunicación y de rendición de cuentas directos, se empieza a creer que las redes son un espacio legítimo para echar a andar la dinámica institucional punitiva. Varios fueron los momentos, en el proceso electoral 2018, en los que la ciudadanía pretendía que, por intermedio de denuncias en redes sociales, el organismo electoral investigara actos que en su criterio eran contrarios a las normas; se argumentaba que ya eran reiterados los comentarios en los muros y que las pruebas estaban en esas mismas interacciones¹⁰.

Para decirlo en breve: la utilización de redes sociales en las dinámicas comiciales por parte de la ciudadanía es vista, en cierto modo, como la herramienta para desacralizar las figuras y los figurones, para mostrar una “fuerza” del colectivo que es soberano. En fin, es el acto -justificado por los usuarios- mediante el cual se controla a los otros de esa “casta corrompida” que aspira a cargos de gobierno. Es una forma de legitimación que encuentra asidero en los discursos antipolítica.

¹⁰ Sobre este tema resulta ilustrativo que, en la demanda de nulidad atendida por sentencia n.º 2152-E4-2018 de las 13:00 horas del 10 de abril de 2018, el gestionante solicitó la nulidad de la Segunda Ronda alegando, entre otros, “la imposibilidad de presumir el actuar de buena fe de las juntas receptoras de votos en tanto existen múltiples denuncias en redes sociales”.

3. REDES SOCIALES EN LA JURISPRUDENCIA DEL ORGANISMO ELECTORAL COSTARRICENSE

Para una mayor claridad expositiva, en este apartado se ha optado por presentar temáticamente los principales pronunciamientos de la autoridad electoral en punto a las redes sociales y el espacio cibernético.

a) INTERNET: FUENTE DE INFORMACIÓN Y MEDIO DE COMUNICACIÓN

Desde el 2009, el TSE hizo una importante diferenciación que, si bien no profundizó en las redes sociales, sí precisó cómo había que entender Internet en su dimensión de espacio virtual donde se desarrollan una multiplicidad de dinámicas. Esa precisión supuso aclarar que la red funciona como una fuente de información pero, también, como un medio de comunicación¹¹.

Para la legislación costarricense, tener en cuenta lo anterior es altamente importante porque, por ejemplo, existe un periodo en el que no se puede hacer publicidad proselitista¹², situación restrictiva que se torna excepcional en tanto el marco normativo patrio establece que los partidos políticos pueden hacer propaganda en cualquier tiempo (artículo 136 del Código Electoral); en otros términos, no se necesita estar en período de campaña para que las agrupaciones puedan discutir sus ejes programáticos o hacer propaganda para procesos electorales o comicios futuros.

Como fuente de información, el Tribunal comprende Internet cuando el usuario tiene que llevar a cabo una conducta activa para tener acceso al contenido. Entonces, las páginas de los partidos políticos, perfiles de *Facebook*, canales de *YouTube*, etc. se entienden dentro de esa modalidad. Se podría cuestionar: mi muro se actualiza automáticamente cuando alguien publica en el suyo alguna información; sí, mas usted tuvo que llevar a cabo una conducta activa para que eso ocurra. Por ello, cuando se entiende el espacio virtual como fuente informativa, los periodos de veda no les alcanzan a las referidas plataformas; debe insistirse: lo que se establece en la normativa es una restricción para difundir en “medios de comunicación”, durante lapsos específicos.

Ahora bien, aplicando la referida interpretación a las redes sociales, será considerado propaganda aquello que suponga publicidad pagada, como pueden serlo banners en *Facebook*, pues ahí existe una invasión de la información en nuestros monitores. O sea, estamos en el chat o revisando el muro y -de un pronto a otro- se despliega algo que nosotros no queremos o no habíamos previsto; ese escenario es asemejable a que usted esté viendo la novela y -de repente- un *spot* publicitario salte en medio de la pausa del programa.

¹¹ La resolución n.º 0978-E8-2009 de las 11:45 horas del 19 de febrero de 2009 debe considerarse, en simultáneo, la sentencia fundadora (es la primigenia) y la estructurante (vertebra la discusión y da pautas orientativas) acerca de Internet en su doble dimensión: fuente de información y medio de comunicación.

¹² Según el artículo 136 del Código Electoral: “Todo partido político se abstendrá de difundir propaganda política en medios de comunicación colectiva del 16 de diciembre al 1.º de enero, ambos inclusive, inmediatamente anteriores al día de las elecciones”.

b) REDES SOCIALES Y LA VEDA PARA DIVULGAR INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

Como una garantía de equidad en la contienda, el legislador costarricense prohibió que, durante el período que va desde la convocatoria a una elección nacional y hasta el día de celebración de los comicios, “instituciones del Poder Ejecutivo, de la administración descentralizada y de las empresas del Estado, a las alcaldías y los concejos municipales” difundan, mediante cualquier medio de comunicación, información relativa a sus logros, obra pública realizada y bondades de la gestión de sus jerarquías (ordinal 142 del Código Electoral).

Esa restricción, que no aplica para procesos electorales municipales¹³, no impide que las instituciones públicas utilicen sus redes sociales para difundir sus actividades y giro propio, ya que, como se vio en el acápite anterior, ahí tales plataformas funcionarían como fuente de información. Eso sí, está vedado pagar publicidad en tales redes (entre otras, ver resoluciones n.ºs 6429-E7-2010, 0063-E7-2010, 5491-E7-2009, 5490-E7-2009 y 2694-E-2006).

Puntualmente, en la sentencia n.º 4418-E8-2013 se resume el tópico en comentario al indicarse:

En el caso de la información para publicar en redes sociales o blogs este Tribunal ha señalado que la veda establecida no discrimina entre medios de comunicación, así que debe entenderse que prohíbe las informaciones publicitarias que se difundan por los mecanismos tradicionales (televisión, radio o prensa escrita, entre otras) o no tradicionales, como lo es Internet. En este último caso, para considerarse “publicitaria” a efectos de la prohibición, además de ser onerosa debe ir dirigida al receptor mediante la imposición de un mensaje no procurado o deseado por él (instantáneo o espontáneo). Por ello, la información que se encuentra a disposición del explorador de Internet pero que requiere, para su acceso, una búsqueda activa y voluntaria del receptor (“Facebook”, “Youtube”, “Twitter”, páginas web) no configura publicidad prohibida y se considera una actividad meramente informativa enmarcada en el ámbito de la libertad de expresión, siempre y cuando no medie la contratación y pago de espacios publicitarios típicos de las redes sociales (v.s., los denominados “banners”). [subrayado del original]

c) REDES SOCIALES Y LA BELIGERANCIA POLÍTICA

El constituyente previó, como una de las garantías del sufragio, la imparcialidad de las autoridades de gobierno (artículo 95, inciso 3); para operacionalizar ese canon, el legislador ha desarrollado un régimen de prohibición a la participación política de los funcionarios públicos. Por una parte, se tiene la restricción genérica que alcanza a todas las personas que sirven al Estado y consiste en no dedicarse, durante la jornada laboral, a discusiones político-electorales ni utilizar el cargo para beneficiar o perjudicar a una agrupación (párrafo primero del artículo 146 del Código Electoral).

¹³ En la sentencia n.º 5027-E8-2010 de las 13:00 horas del 26 de julio de 2010, el TSE dispuso: “Se interpreta oficiosamente el artículo 142 del Código Electoral en el sentido de que la veda publicitaria ahí establecida no aplica para las elecciones municipales”.

De otra parte, existe una limitación de mayor intensidad que aplica a ciertos funcionarios (normalmente los de mayor rango) y supone que no es posible realizar ningún acto político-partidista, salvo emitir el voto en una elección convocada por la autoridad electoral (párrafo segundo del referido ordinal 146).

Ahora bien, en lo relativo a las redes sociales y las prohibiciones expuestas, la magistratura electoral ha determinado que:

...el uso de las redes sociales (dando “me gusta” en el perfil de Facebook, siendo amigo en Facebook o seguidor en el perfil de Twitter) por parte de [...] los funcionarios con prohibición absoluta, no está prohibido ni configura el ilícito de beligerancia política previsto en el artículo 146 del Código Electoral, siempre que, como parte de dicho uso, el funcionario público no consigne adicionalmente expresiones que puedan interpretarse, inequívocamente, como actos de ostentación de simpatía partidaria, ya que esa conducta sí estaría prohibida. (sentencia n.º 2575-E8-2014)¹⁴.

En ese precedente se determinó, también, que ser amigo en *Facebook* o seguidor en *Twitter* no es una conducta constitutiva del ilícito electoral previsto en el numeral 146 antes comentado.

De otra parte, en lo que atañe a la prohibición genérica, es claro que los servidores públicos afectos a ella pueden hacer libre uso de sus redes sociales -incluso haciendo actos de ostentación partidaria- siempre que eso “no ocurra durante su jornada laboral ni mediando el uso de recursos públicos que, en razón de su cargo, tengan a su disposición” (resolución n.º 8080-E8-2017).

d) REDES SOCIALES Y LA PUBLICIDAD DE ESTADOS FINANCIEROS PARTIDARIOS

Derivado del principio de transparencia, el Código Electoral exige que las agrupaciones políticas, anualmente, publiquen –en un diario de circulación nacional– *un estado auditado de sus finanzas, incluida la lista de sus contribuyentes o donantes* (numeral 135).

Ante ello, un partido político consultó al TSE si tal obligación se podría cumplir con subir –a sus redes sociales– la información financiera a la que alude la legislación; sin embargo, en la sentencia n.º 7616-E8-2016 se clarificó que:

...no es jurídicamente admisible, en orden a dar debido cumplimiento a lo estipulado en el artículo 135 del Código Electoral, que los partidos políticos hagan la publicación anual de sus estados financieros auditados y el reporte de sus contribuciones o donaciones en su sitio web o perfil de Facebook oficial.

Sin perjuicio de lo anterior, se hace ver que resulta válido realizar la publicación en comentario en la versión digital de un medio de comunicación (pronunciamiento de las 15:30 horas del 5 de diciembre de 2014, dado en las diligencias que se tramitaron en el expediente n.º 245-S-2014).

¹⁴ Conviene aclarar que esta postura no es del todo pacífica, pues -en un voto salvado- el entonces magistrado propietario *pro tempore* Brenes Villalobos indicó que expresiones como *like*, me gusta, me encanta u otras similares sí son muestra de simpatía partidaria y, consecuentemente, están vedadas a funcionarios que se encuentren sujetos al régimen de prohibición absoluta (ver resolución 8080-E8-2017).

e) BLOQUEO DE SEGUIDORES EN REDES SOCIALES DE CANDIDATOS

En el proceso electoral nacional de 2018, un candidato a la Presidencia de la República bloqueó, de su cuenta de *Twitter*, a un ciudadano que constantemente criticaba sus manifestaciones y sus propuestas. Como consecuencia de ello, el elector planteó una gestión de amparo electoral en aras de restablecer sus derechos de libertad de expresión y de acceso a la información que, por la referida acción del postulante, consideró transgredidos.

Por su parte, en la sentencia que atendió el reclamo, la autoridad electoral resolvió:

Bajo el contexto de la llamada sociedad de la información o más recientemente denominada era informacional, las agrupaciones políticas han utilizado las diversas plataformas digitales (páginas web o redes sociales) para crear cuentas oficiales y situar en ellas datos y mensajes político-electorales de su interés. Sin perjuicio de lo anterior, cabe la posibilidad de que un integrante de un partido –entre ellos, su candidato a la Presidencia– publique o “cuelgue” diversa información partidaria en un perfil o cuenta personal, lo que no implica que esa plataforma, por esa sola circunstancia, deba considerarse como pública u oficial del partido.

En el caso de las publicaciones realizadas en una cuenta personal, los datos divulgados en esas plataformas, aun cuando estén relacionados con la agenda política de la agrupación, no tienen la virtud de convertir en público el perfil utilizado por el candidato; es decir, su uso y administración continúan siendo de índole privada, por lo que el Estado deberá abstenerse de ejecutar cualquier acción que limite la autonomía de sus propietarios.

En otros términos, no puede el Estado obligar a quienes se postulan a un cargo de elección popular a gestionar sus perfiles de una manera determinada (aceptar, bloquear, desbloquear o eliminar seguidores, publicaciones, comentarios, entre otros), pues ello supone una restricción irrazonable a la autonomía de la voluntad de la persona y una extralimitación de las competencias de organización, fiscalización y vigilancia de los procesos comiciales, conferidas a este Órgano Electoral. (Resolución n.º 3252-E1-2018).

Como puede verse, parte importante de la *ratio decidendi* consiste en que el perfil del candidato era personal, por lo que no se le podía obligar a que tuviera interrelaciones con sujetos específicos; sin embargo, en sentido contrario, puede entenderse que si se trata de cuentas oficiales de la agrupación política, la acción de bloquear a un ciudadano no resultaría legítima y, por ende, supondría una afrenta a los derechos político-electorales del elector excluido.

4. REDES SOCIALES Y PROCESOS ELECTIVOS: POSIBLES RESPUESTAS

La utilización de las redes sociales en los procesos electivos ha sido foco de atención en no pocos lugares alrededor del mundo, en lo que a legislación se refiere. En Alemania, país pionero en la temática, se aprobó una ley en 2017; el parlamento teutón determinó que plataformas de Internet, con fines de lucro, que divulguen cualquier tipo de contenido y sumen más de dos millones de usuarios deben atender los reclamos por noticias falsas y eliminar, en el plazo de veinticuatro horas, *contenidos claramente ilícitos*. Si la denuncia supone alguna verificación de información compleja, entonces el plazo para remover el texto cuestionado es de siete días.

En el diseño normativo alemán, el parámetro para determinar la legitimidad de las publicaciones viene dado por el Código Penal, ya que la ley hace un reenvío normativo a ese instrumento regulatorio para llenar el concepto indeterminado de “contenidos ilícitos”. Sin embargo, la apertura de las formulaciones no suele cerrarse del todo y las empresas, con tal de evitar multas que pueden llegar hasta los cincuenta millones de euros, hacen una revisión propensa a restringir los contenidos y, por ende, contraria a la libertad de expresión (Weidenslaufer, 2019).

En similar sentido, Francia contaba con leyes que, por su redacción amplia, permitían sancionar la difusión de noticias falsas (con multa y con pena privativa de libertad, según fuera el caso); sin perjuicio de ello, a finales de diciembre de 2018, se aprobó una ley que específicamente refiere al tratamiento de noticias falsas en el marco de procesos electorales.

En concreto, en los artículos L. 163-1. y L. 163-2.-I. de la ley n ° 2018-1202 de 22 de diciembre de 2018 (relativa a la lucha contra la manipulación de la información¹⁵) se estableció la obligación de los medios y plataformas digitales de transparentar quiénes y a qué precio están divulgando las informaciones acerca del proceso electoral; además, se creó un procedimiento expedito (puede tardar aproximadamente cinco días contando la fase de apelación) para que los jueces puedan retirar datos engañosos o inexactos que hubieran sido difundidos de manera deliberada, artificial o automatizada y masiva. A lo anterior se suma la posibilidad de imponer prisión o multa a los responsables.

Contrario a esa tendencia punitiva, el Consejo de Europa, ante el complejo panorama político (lograr unanimidad para la aprobación de leyes en todo el espacio), ha optado por acciones que favorecen la detección temprana de noticias falsas y la preparación de manuales de buenas prácticas en ese ámbito¹⁶.

De otra parte, en naciones americanas como México y Panamá las autoridades electorales han impulsado acuerdos –entre candidatos y con los representantes de las principales redes sociales– para combatir las noticias falsas. En el caso panameño se aprobó el *Pacto Ético Digital*, cuyos suscriptores (organismo electoral, partidos políticos, candidatos y ciudadanía en general) se comprometen a “no utilizar campañas sucias como elementos de falso debate; no utilizar bots automatizados para manipular al electorado; y denunciar las noticias falsas para evitar el daño que generan” (<https://pactoeticodigital.com/>).

El Instituto Nacional Electoral (INE) mexicano, para las elecciones generales de julio de 2018, se alió con plataformas como *Facebook* para el desarrollo de acciones tendientes a depurar la información que llega a los electores; se estableció un canal de comunicación entre la autoridad electoral y la red social para la certificación de noticias, se favoreció la divulgación de videos informativos y se afincó la cooperación con plataformas informativas como *#Verificado2018* (@VerificadoMX) para alertar sobre informaciones inexactas (ver comunicado de prensa *Facebook e INE anuncian colaboración para elecciones*; disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2018/02/05/facebook-e-ine-anuncian-colaboracion-para-elecciones/>).

¹⁵ El texto de esta ley puede consultarse en: <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/12/22/MICX1808389L/jo/texte>

¹⁶ Para un resumen de las acciones de la Unión Europea, ver el comunicado de prensa de la Comisión Europea denominado “Combatir la desinformación en línea: La Comisión propone un Código de Buenas Prácticas para toda la UE” del 26 de abril de 2018 que a su vez incorpora vínculos a documentos sobre el tema en desarrollo. Disponible en: europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3370_es.pdf

Esos ejemplos de experiencias comparadas (elegidos bajo criterios de conveniencia sin ningún afán de generar datos representativos) permiten ilustrar las dos tendencias que, sobre el uso de redes sociales y sus derivados, existen hoy. Como lo señaló el magistrado presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), Dr. Luis Antonio Sobrado González, en la audiencia de reelección celebrada en la Corte Suprema de Justicia el 11 de febrero de 2019:

...hay dos respuestas que estamos viendo en el mundo; una respuesta punitivista que lo que propone es cárcel para aquellos que difundan noticias falsas [...]. Hay una vía alternativa a la vía punitiva, a la vía de la imposición y es alentar extraordinarios ejercicios periodísticos [...] de medios de comunicación que a través de su reconocimiento y prestigio nos han ayudado a la colectividad a cribar lo que es la verdad de lo que es la desinformación. (disponible en el sitio: <https://livestream.com/poderjudicial-costarica/11Febrero2019> /videos/187187612, secuencia de la hora 1:57 a 2:02).

En resumen, por un lado se tiene la opción de criminalizar las conductas relacionadas con las noticias falsas y, por otra parte, está la de generar espacios en los que otros actores sociales (como medios de comunicación, formadores de opinión e instancias de la sociedad como las universidades) se den a la tarea de señalar aquellas informaciones que no se corresponden con la verdad.

Siguiendo la lógica de esos dos escenarios, conviene afirmar que la vía legislativa obliga a reflexionar sobre algunos tópicos metajurídicos. En Internet todo se mueve en tiempo real y se da, además, una potencial virulencia; también hay una indeterminación de receptores porque -cuando algo se coloca en la red- no se sabe cuántas personas lo van a ver. A lo anterior debe sumarse la imposibilidad material de conocer el impacto: se puede saber cuántos vieron el posteo, mas no cuál fue la incidencia en la intención de voto, por ejemplo.

Importa también tener presente que, pese a las convenciones sobre el derecho al olvido (como prerrogativa humana), Internet no olvida: en Costa Rica, una persona que trabaja en el servicio de salud estatal (odontólogo jefe de la Sección Maxilofacial de un hospital público) hizo una fuerte crítica -en sus redes sociales- contra una legisladora; para ello, se sirvió de términos desdeñosos¹⁷. El autor del comentario bajó el posteo 5 minutos después, pero ya toda la prensa había hecho capturas de pantalla (*screenshots*) y eso sirvió para que fuera noticia por 2 o 3 días; incluso, semanas después seguía discutiéndose el asunto y su relación con el acoso político contra las mujeres en el ejercicio de cargos públicos.

Esas especificidades propias del espacio virtual deben conjugarse con referentes jurídicos para un abordaje comprensivo del fenómeno (es claro que ello dificulta el tratamiento legislativo que habrá de darse). Así, si se desean disvalorar las conductas cometidas en el espacio cibernético deben tenerse en mente al menos dos perspectivas: **a)** la primera es entender las plataformas como medio para cometer faltas y delitos, pero

¹⁷ El odontólogo escribió en su muro de *Facebook*: “Que jaiba y pola es esta Ramasheka, además de tonta y necia. Es más, para mí es tan fea tan fea que si en vez de diputada hubiera sido prostituta seguro muere virgen. (...) Y lo peor es que está en la Asamblea haciendo estupideces. Todo un personaje”. Ver noticia: “INAMU y diputados piden investigar y que se tomen medidas de peso contra médico por comentario machista” en Costa Rica medios (SINART): <http://costaricanoticias.cr/detalle/2903/inamu-y--diputados-piden-investigar-y-que-se-tomen-medidas-de-peso-contra-medico-por-comentario-machista>.

no es ese el elemento medular. En el caso costarricense, está prohibida la divulgación de información de encuestas y sondeos de opinión los tres días antes y el propio día de la elección (artículos 138, 286 y 289 del Código Electoral); entonces, así se difunda por radio, televisión, pero también por Internet, la prohibición rige. En el último escenario, el medio de comisión de la falta es el ciberespacio, empero la falta no solo tiene esa modalidad de ocurrencia; en otros términos, no es que privativamente deba darse la conducta por la red. **b)** La otra opción de abordaje alude a aquello en lo que la acción desvalorada si está íntimamente ligada a una red social; acá podemos hablar de *fake news* o de memes que pudiesen disuadir la voluntad del electorado en favor de una u otra tendencia. Véase que ahí no es el mecanismo, sino que realmente no podríamos entender un meme fuera del mundo del Internet o las redes sociales.

En el primero de los supuestos descritos, la legislación se torna innecesaria, ya que, como se apuntó en el apartado anterior, la jurisprudencia electoral ha determinado que las actuales prohibiciones rigen tratándose de conductas cuyo medio de comisión sea Internet.

En la hipótesis b) el tema se complejiza aún más: la construcción de los tipos penales, los medios probatorios y el juzgamiento mismo de la conducta traen consigo dificultades adicionales. Por ejemplo, para poner sobre la mesa escollos en la determinación del presunto imputado (como elemento básico: a quién se va a juzgar una vez cometida la infracción), es menester generar una tipología de cibernautas.

Para iniciar, tendríamos a un sujeto que se puede denominar “el honesto”, quien diría “sí yo dije eso en mis redes sociales y lo sostengo”. En Costa Rica, hace algunos pocos años, la expresidenta Laura Chinchilla Miranda fue criticada en su muro de *Facebook* por un comerciante; ella, por considerar que lo indicado era afrentoso, interpuso una querrela y él, durante todo el proceso, sostuvo que sí había escrito esa información.

Tenemos, también, los perfiles anónimos. En nuestro medio podemos recordar a quien -en redes- se hacía llamar “El Chamuco Costa Rica”; en su descripción mencionaba que era un funcionario público que denunciaba corrupción. Evidentemente, no había forma de identificarlo de manera directa.

Otra clasificación sería el “olvidadizo”. Esta es la persona que dice “sí, mire ese es mi perfil, pero fue que yo dejé la cuenta abierta en la computadora de la oficina. Alguien llegó, seguro posteó algo, pero yo no lo hice”; frente a ese escenario, corresponderá desvirtuar esa coartada, tarea para el ente fiscal que será más o menos dificultosa según haya otros indicios que favorezcan la inculpación.

De otra parte, puede hablarse del suplantador: persona que se hace pasar por otra y que podría estar haciendo acciones incorrectas a través de estos mecanismos. Finalmente, un troll: personaje ficticio, pero que tiene una cierta intencionalidad.

En todos los tipos descritos, salvo el honesto, surge el problema práctico de la imputación. Se puede propalar un bulo a través de un perfil cuyo apelativo haga presumir que hay detrás una persona real; no obstante, puede tratarse de una mera fachada que, sin ser detectada por el resto de usuarios de la red, sirvió para la propagación de una información inexacta o ilegítimamente tendenciosa.

Como un nuevo concepto que coadyuve a aminorar esas amplias posibilidades de escabullirse mediante planteamientos tan creíbles como el del olvidadizo, podríamos hablar de una “posesión pública y notoria del perfil”. Si el perfil es conocidamente suyo, si tiene sus amigos, si ya todo mundo sabe que esa es su línea de pensamiento y forma de hablar (escribir), entonces podría afirmarse una presunción de que usted fue el autor de la noticia falsa; en esa ilación habría que preguntarse si se está invirtiendo la carga de la prueba o no, tomándose en consideración que, en ciertas materias, no es extraño que se generen espacios de discusión sobre ese tema: en hostigamiento sexual hay una suerte de matización de la referida carga. En el derecho electoral sancionatorio podría darse también el respectivo y sesudo análisis sobre el particular como paso previo a legislar.

Otro problema práctico que debe estudiarse, si se opta por la opción de la criminalización de conductas, es cómo habrá de entenderse o si será necesario –más bien– alejarse del principio de territorialidad. ¿Qué pasa si la noticia falsa se generó en México y afectó el proceso electoral en Costa Rica, mas el servidor en el que se alojó la información se ubica en Estados Unidos?; alguien podría decir: bueno es que si el resultado se produce en el país, por principio de territorialidad, aplica allí el derecho de ese sitio, lo cual es cierto si el delito o la falta es el resultado, pero si es de mera actividad no. Por eso, en otro espacio, lo que se ha sugerido aplicar es el principio real o de defensa: el Estado puede aplicar su ley nacional cuando se contravenien o se ponen en riesgo los bienes jurídicos nacionales y estos son los que le dan estabilidad a la nación; qué más requisito para ello que un sistema democrático sano (Cambroner, 2018). De esa forma, se podría aplicar la ley a acciones de mera actividad y evitaría, de alguna manera, el tener que medir el impacto que puede generar o no una noticia falsa.

Precisamente ligado con lo anterior, aparece la obligada pregunta de qué es lo que se desea punir: conductas de resultado o de mera actividad. Si la conducta se configura en la norma como una falta o un delito de resultado, habría que medir ese resultado. O sea, habría que demostrar que realmente se movió la aguja de la voluntad popular hacia un lado o el otro, pero si se decanta por ilícito de peligro, la mera actividad (el mero posteo) acarrearía responsabilidad para la persona.

Líneas atrás afirmábamos la imposibilidad de cuantificar el impacto de un meme o una noticia falsa en el resultado electoral. En este momento, no están claros cuáles serían los indicadores para diagnosticar esa incidencia y, con base en esta, determinar si se podría argumentar una afectación al resultado que lleve a la nulidad de la elección, circunstancia que debería ser suficiente para descartar las conductas de resultado en los términos expuestos. De otra parte, véase que incluso si eso fuera posible (precisar el impacto), los tiempos de juzgamiento para decretar o anular la elección deben ser tomados en consideración al momento de legislar.

En el juzgamiento de toda ilicitud debe asegurarse el debido proceso y eso toma tiempo. Entonces, si la incorrección va a incidir en el resultado o la nulidad de la elección, habría que readecuar todas las etapas procesales tomando en cuenta el calendario electoral, máxime que -en el caso costarricense- el TSE es un órgano jurisdiccional creado para arbitrar las disputas electorales (ordinales 9, 99 y 102 constitucionales), pero la instancia encargada de procesar los delitos electorales es el Ministerio Público y, consecuentemente, la jurisdicción penal ordinaria (numeral 285 del Código Electoral). De esa suerte, habría que generar mecanismos para compaginar los tiempos de ambas instancias, pues una vez declarada la elección, su validez no puede volverse a discutir.

En el proyecto de ley n.º 21187, denominado “Ley contra la ciberdelincuencia”, los legisladores pretenden incorporar un tipo penal que, por su construcción, parece no considerar las observaciones de los párrafos precedentes. En efecto, la pretendida modificación al artículo 236 del Código Penal sanciona con pena privativa de libertad de uno a cuatro años “a quien fabrique y difunda, a través de medios informáticos, una noticia falsa con el fin de afectar la decisión del electorado en un proceso de plebiscito, referéndum o electoral nacional o extranjero.

Como puede observarse, se crea una figura de tendencia interna trascendente, esto es que debe acreditarse que la elaboración y divulgación de la noticia falsa se hizo con un fin específico: falsear la libre decisión del electorado; de esa forma, quedan sin sanción las acciones que, pese a poder ser subsumidas en el tipo, su autor no tuvo otra intención que no fuera la de hacer una broma o molestar a un sujeto (o grupo). Además, la forma en que se redacta la acción típica da espacio a la interpretación que, por tratarse de materia penal, debe ser restrictiva.

Podría pensarse que hay dos conductas sancionadas: la elaboración y la divulgación; empero, la introducción de la letra “y” entre ambos verbos llevaría a interpretar que el sujeto merecedor de sanción es aquel que elaboró la noticia falsa y, necesariamente también, la divulgó. En otros términos, si un individuo fabricó la información no veraz, mas no la circuló, entonces sería tan impune como el que la hizo de conocimiento general sin ser su autor (si el legislador deseaba disvalorar las dos conductas debió utilizar la partícula “o”).

Otro de los aspectos que queda evidenciado en la propuesta legislativa es el interés sancionatorio basado en la prevención general negativa (disuadir la comisión de conductas como las reprochadas, amedrentar) y el castigo directo al infractor, en tanto la existencia del tipo no tendría incidencia sobre el resultado electoral (aun comprobado que una noticia falsa se propagó no habría forma de sustentar la nulidad de los comicios desde esa norma). Tampoco se ve una intención de que el asunto se resuelva antes de la votación (lo cual podría ser tomado en cuenta por el electorado como un elemento para decidir su voto), pues no se considera la duración promedio de un proceso penal ni se adscribe ese tipo de delincuencias a procedimientos expeditos, como podría serlo el de flagrancia. Quizás el único elemento que se ajusta a lo expuesto hasta el momento es la configuración de un tipo de peligro.

Llegados a este punto pareciera que la opción menos problemática es la no legislativa: trabajar en plataformas de validación de la información en manos de actores sociales (como medios de comunicación y la academia), reservándose la intervención de la autoridad electoral a aquellas noticias inexactas que pongan en entredicho la transparencia o confiabilidad del proceso (en ese escenario se entiende que el árbitro de la contienda debe aclarar los rumores) y en los casos en que se deban tutelar derechos fundamentales, sea cuando lo propalado tenga la entidad suficiente para acreditar una relevante lesión a la libre determinación del votante¹⁸ (supuesto en el que se entiende habilitada la vía del amparo electoral). Sobre esto último, convendrían estudios que se pregunten por el contenido de una sentencia estimatoria, qué se ordenaría: ¿bajar la información?, ¿una rectificación? y ¿cómo medir el impacto?

¹⁸ Un buen criterio de admisibilidad -que podría utilizarse en esos casos- es el de la relevancia, reiteración o intensidad que evidencie la presunta afectación alegada, tal y como lo evalúa el TSE en los casos de amparo electoral por propaganda en la que se invocan motivos religiosos (sobre el punto ver, entre otras, las sentencias n.os 1762-E1-2018 y 1375-E1-2018).

Esa participación limitada de la autoridad electoral se justifica en que la actuación del poder público incide en la intención de voto: si el árbitro de la contienda se dedica a aclarar las noticias falsas o afrentosas para alguno de los contendientes, entonces los otros partidos o agrupaciones podrían decir que hay parcialidad, sin contar que las personas podrían dudar de la legitimidad del proceso o, en su defecto, volcarse hacia la tendencia que resulta afectada por la defensa que de ella hace el regente del proceso.

En este tema la participación de los titulares públicos es altamente peligrosa, tanto si se criminalizan las conductas a través de leyes penales como si se autoriza legalmente al organismo electoral para aclarar o invalidar afirmaciones, el resultado es el reconocimiento de que la verdad vendrá dada desde la institucionalidad, pudiéndose caer en ejercicios autoritarios del poder o en limitaciones arbitrarias a la libertad de expresión.

Ante ese panorama lo mejor es poner el aparato institucional al servicio de otros intervinientes que, con voces diversas y cualificadas, plateen ejercicios serios de control cruzado de las informaciones, iniciativas que, además, fortalecen la ciudadanía activa como componente fundamental de la partitura democrática.

5. REFLEXIÓN FINAL

La discusión acerca de las redes sociales recién inicia. El mundo se ha enfrentado a cambios vertiginosos en las formas de comunicarse y, de gran relevancia, de acceder a la información. Ciudadanos, candidatos y partidos políticos hoy pueden interactuar como nunca antes; sin embargo, esas dinámicas no resultan ser sencillas en su comprensión ni en su regulación.

Investigaciones acerca de posibles injerencias de naciones extranjeras en procesos electorales nacionales, la propagación deliberada de noticias falsas y máquinas y algoritmos que tratan de influir en las opiniones son solo algunos de los elementos que componen un fenómeno tan complejo como volátil: la evolución del mundo virtual siempre tendrá un ritmo acelerado y poco predecible en relación con las soluciones que, desde la institucionalidad, puedan darse. Por ello, cualquier iniciativa que desee plantearse en este campo debe tomar en consideración limitaciones de origen (el tiempo de reacción es una de ellas) y apostar por la flexibilidad.

La soberanía de los Estados, anclada en referentes teóricos que aluden a conceptos como el de territorio, no es suficiente cuando de la red se trata; la posibilidad de generar falsedades afuera de la jurisdicción de las autoridades nacionales o la gran dificultad para individualizar a los responsables de una acción que se traduce en *bytes*, lejos de amilanarnos deben ser el acicate para no optar por una solución apresurada que, más bien, genere un efecto contrario al deseado.

Desde esa perspectiva, recurrir a propuestas legislativas cuyo diseño corresponde al punitivo clásico no pareciera ser la vía adecuada; más allá del necesario debate acerca de si, en democracia, conviene que el poder público ande por ahí definiendo qué es la verdad, no deben eclipsarse los condicionamientos que presenta el entramado jurídico: ¿servirá el derecho, como tecnología social, para enfrentar los múltiples desatinos de los cibernautas?

Mientras se llega a una postura concluyente sobre ese tema, conviene mirar las experiencias de otros sitios, donde las alianzas público-privadas y el ejercicio de un periodismo responsable han permitido contener los embates de las acciones maliciosas que pueden provenir de muros y de perfiles.

Si bien podemos tener discrepancias en las vías, lo cierto es que existe un punto de partida común: la mentira no conviene en las dinámicas político-electorales y no se vale torcer la voluntad de los electores a golpe de falsas. Precisamente, ese aspecto –reflejo de un objetivismo moral– debe hacernos críticos, al tiempo que nos debe reforzar el ánimo hacia salidas pragmáticas.

En pocos meses estaremos en un proceso que, si se cumplen las predicciones de la administración electoral, tendrá más de un centenar de partidos políticos y convocará a más de cincuenta mil candidaturas; esas características permiten aventurar hipótesis sobre un uso masivo de redes y perfiles. No obstante, la legislación, tratándose de los espacios virtuales, es prácticamente ausente; no sé si el camino sea el de las reglas, pero la realidad es que estas aún no están.

Por tales motivos, se impone una madurez y un pragmatismo, se requiere el compromiso de los actores sociales y de una ciudadanía responsable en doble vía: no creer todo lo que se escucha, hay que verificarlo; y, en otro sentido, no ser cajas de resonancia de mensajes insidiosos. En todo caso, se requiere que empecemos a examinar profundamente este nuevo fenómeno.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, B. (2011) *La socialización a través de las redes*. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4125886>
- Adorno, T. (2007) *Dialéctica de la ilustración* (Obra completa 3). Madrid: Ediciones Akal.
- Alvarado, J. (10 de febrero, 2018). Coalición Costa Rica hace su primera aparición en público. *Diario Digital crhoy.com*. Recuperado de: <https://www.crhoy.com/nacionales/coalicion-costa-rica-hace-su-primera-aparicion-en-publico/>
- Ayala, T. (Ene.-Jun., 2014). Redes sociales, poder y participación ciudadana. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (26), 23-48. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/459/45931862002.pdf>
- Blumer, H. y Mugny, G. (1992). *Psicología social. Modelos de interacción*. Buenos Aires: CEAL.
- Cambronero, A. (2018). *La justicia penal electoral en Costa Rica*. Costa Rica: IFED-TSE.
- Castells, M. (2012.) *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Comisión Europea (2018). *Combatir la desinformación en línea: La Comisión propone un Código de Buenas Prácticas para toda la UE*. Comunicado del 26 de abril. Recuperado de [european-council.europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3370_es.pdf](https://european-council.europa.eu/media/documents/press-release/16014/16014.es.pdf)

- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2018). Proyecto de ley para combatir la ciberdelincuencia. Expediente legislativo n.º 21187.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, del 19 de agosto. Publicada en el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica (2005). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas
- Costa Rica. Poder Judicial (2019). Sesión de Corte Plena del 11 de febrero. [Video podcast]. Recuperado de <https://livestream.com/poderjudicial-costarica/11Febrero2019/videos/187187612>
- Francia. Asamblea Nacional (2018). Ley n.º 2018-1202 de 22 de diciembre relativa a la lucha contra la manipulación de la información.
- Forni, P. (2003). *Las metodologías de George Herbert Mead y Herbert Blumer. Similitudes y diferencias*. Documento de Trabajo n.º 14. El Salvador: Instituto de Investigación en Ciencia Sociales de la Universidad del Salvador. Recuperado de <http://csoc.usal.edu.ar/archivos/csoc/docs/idicso-sdti014.pdf>
- Joas, H. (1991). Interaccionismo simbólico. En *La teoría social hoy*, pp. 112- 154. México: Alianza Editorial.
- Láscares, C. (9 de junio, 2018). Ministro de Educación se disculpa por tuit sobre suicidio. *La Nación*, edición digital. Recuperado de <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/ministro-de-educacion-se-disculpa-por-tuit-sobre/OLDKHAFK7FDDBM6WPFAPIER7IY/story/>
- Le Bon, G. (1995). *Psicología de las masas*. Tercera edición. Madrid: Morata.
- Mead, G. (2004). The Self: the I and the Me. En Hatch, M. y Schultz, M. (editors). *Organizational Identity: A Reader*. Londres: Oxford Management Readers.
- Mead, G. (1934). *Mind Self and Society from the Standpoint of a Social Behaviorist*. Chicago: University of Chicago.
- Mead, G. (1913). The Social Self. *The Journal of Philosophy, Psychology and Scientific Methods*. 10(14), 374-380.
- Mejía, J. (2018). Estadísticas de redes sociales 2018: Usuarios de Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, LinkedIn, Whatsapp y otros. Recuperado de <https://www.juancmejia.com/marketing-digital/estadisticas-de-redes-sociales-usuarios-de-facebook-instagram-linkedin-twitter-whatsapp-y-otros-infografia/>
- México. Instituto Nacional Electoral (2018). Facebook e INE anuncian colaboración para elecciones". Comunicado de Prensa. Recuperado de <https://centralectoral.ine.mx/2018/02/05/facebook-e-ine-anuncian-colaboracion-para-elecciones/>.
- Murillo A. (7 de mayo, 2018). Carlos Alvarado, el presidente atrevido de Costa Rica. *Diario Digital El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/05/07/america/1525706014_193325.html

- Neumann, E. (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. España: Paidós.
- Organización de Estados Americanos (2001). Carta Democrática Interamericana. Recuperada de http://www.oas.org/OASpage/esp/Documentos/ Carta_Democratica.htm
- Perlo, C. (2006). Aportes del interaccionismo simbólico a las teorías de la organización. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, (16), 89-107. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87701607>
- Redacción del medio digital CRHOY.com (6 de abril, 2019). Diputado Pablo Abarca: El ropero de Paté es bien grande. *Diario CRHoy*. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/diputado-pablo-abarca-el-ropero-pate-es-bien-grande/>
- Ritzer, G. (1993). Interaccionismo simbólico. En Ritzer, G. *Teoría sociológica contemporánea*, pp. 213-262. México: McGraw-Hill/Interamericana de España.
- Sibila, P. (2008). *La intimidad como espectáculo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Shane, S. (19 set., 2017). Rusia creó perfiles falsos de estadounidenses para influenciar en las elecciones. *New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/09/19/rusia-facebook-perfiles-falsos-elecciones-eeuu/>
- Simmel, G. (1939). *Sociología: estudios sobre las formas de socialización*. Buenos Aires: Espasa-Calpe.
- Tocqueville, A. (1989). *El antiguo régimen y la revolución*. Segunda edición. Madrid: Alianza.
- Valerio, M. (1 de agosto, 2018). INAMU y diputados piden investigar y que se tomen medidas de peso contra médico por comentario machista. *Costa Rica medios (SINART)*. Recuperado de <http://cost Ricanoticias.cr/detalle/2903/inamu-y--diputados-piden-investigar-y-que-se-tomen-medidas-de-peso-contra-medico-por-comentario-machista>.
- Weidenslauffer, C. (2019). *La regulación de las "fake news" en el derecho comparado*. Chile: Asesoría Técnica Parlamentaria Biblioteca del Congreso Nacional. Recuperado de https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/26901/1/Regulacion_de_las_fake_news_2018.pdf

RESOLUCIONES

- Tribunal Constitucional Federal Alemán (1983). Sentencia bVerfGE 65 caso ley de censo del 15 de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución n.º 3252-E1-2018 de las 10:45 horas del 4 de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución n.º 2152-E4-2018 de las 13:00 horas del 10 de abril.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución n.º 1762-E1-2018 de las 11:15 horas del 21 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución n.º 1375-E1-2018 de las 10:30 horas del 5 de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución n.º 1265-E11-2018 de las 11:00 horas del 1.º de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución n.º 970-E11-2018 de las 12:10 horas del 15 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.º 8080-E8-2017 de las 11:15 horas del 20 de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Resolución n.º 1034-E7-2017 de las 9:15 horas del 2 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resolución n.º 7616-E8-2016 de las 13:00 horas del 15 de noviembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución sin número de las 15:30 horas del 5 de diciembre, dictada en las diligencias que se tramitaron en el expediente n.º 245-S-2014.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.º 2575-E8-2014 de las 15:15 horas del 21 de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2013). Resolución n.º 4418-E8-2013 de las 15:20 horas del 2 de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.º 6429-E7-2010 de las 8:30 horas del 19 de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.º 5027-E8-2010 de las 13:00 horas del 26 de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución n.º 0063-E7-2010 de las 08:30 horas del 7 de enero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Resolución n.º 5491-E7-2009 de las 11:20 horas del 8 de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Resolución n.º 5490-E7-2009 de las 11:10 horas del 08 de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Resolución n.º 0978-E8-2009 de las 11:45 horas del 19 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2006). Resolución n.º 2694-E-2006 de las 10:00 horas del 4 de setiembre.

FISCALIZACIÓN PARTIDARIA EN PROCESOS ELECTIVOS Y CONSULTIVOS. CONSTRUCCIÓN LEGAL Y REGLAMENTARIA EN COSTA RICA

Grettel Monge Quesada*
Lucía Soto Chacón**

DOI 10.35242/RDE_2019_28_3

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 6 de noviembre de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 3 de abril de 2019.

Resumen: Explora la figura de fiscal de partido político, su regulación tanto en el Código Electoral de 1952, como en el emitido en el año 2009. Adicionalmente, analiza la normativa emitida, vía reglamento, por el Tribunal Supremo de Elecciones en cuanto a la fiscalización partidaria y su importancia en las diferentes etapas del proceso electoral (jornada electoral, escrutinio y fiscalización de procesos consultivos). Para finalizar, expone los procedimientos seguidos para la acreditación de los fiscales de partidos políticos en las juntas receptoras de votos en el extranjero.

Palabras clave: Fiscales de partidos políticos / Fiscalización electoral / Acreditación / Garantías electorales / Administración electoral / Proceso electoral.

Abstract: It explores the image of the legal advisor of the political party and its regulation in the 1952 Electoral Code as well as in the 2009 Electoral Code. In addition, it analyzes the norm issued by the Supreme Electoral Tribunal in regard to party fiscalization and its relevance in the different stages of the electoral process (elections, scrutiny and fiscalization of consultative processes). Finally, it presents the procedures regarding the accreditation of the legal advisors of the political parties in the polling stations abroad.

Key Words: Legal advisors of political parties / Electoral fiscalization / Accreditation / Electoral guarantees / Electoral administration / Electoral process.

* Costarricense, administradora, correo gmongeq@tse.go.cr. Licenciada en Administración por la Universidad San Marcos. Funcionaria del Tribunal Supremo de Elecciones. Encargada del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para el proceso electoral 2018.

** Costarricense, abogada, correo lsoto@tse.go.cr. Licenciada en Derecho con mención en Derecho Tributario por la Universidad de Costa Rica. Diplomada en Desarrollo Humano por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Funcionario del Departamento de Programas Electorales del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

En este artículo se analiza, en un primer lugar, el procedimiento de acreditación de fiscales en el antiguo Código Electoral (Ley 1536) y en el vigente (Ley 8765). Con ello se logrará ubicar el nacimiento de las disposiciones que rigen actualmente sobre la materia y realizar una comparación en profundidad de los mayores cambios devenidos con el paso del tiempo. En dicho acápite se expondrán las características diferenciadoras de los distintos tipos de agentes fiscalizadores previstos en la ley. Además, se pondrán de manifiesto algunos datos relevantes sobre el proceso electoral de febrero y abril del 2018.

En segundo lugar, se realizará un estudio de los mandatos reglamentarios emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones en cuanto a la fiscalización partidaria. Allí se podrá comprender la importancia de dichos cuerpos normativos en la ampliación de las definiciones relativas a los fiscales partidarios, en especial lo referido a suplir vacíos legales dejados en el Código Electoral. Será de especial relevancia destacar la evolución de cada uno de los tres reglamentos, resaltando sus mejoras y fallos. Igualmente, se pondrá de manifiesto la aparición de ciertas figuras vía reglamentaria como son los fiscales de escrutinio, los fiscales en los procesos consultivos, la sustitución de fiscales, reposición de carnés, las eliminaciones de fiscales y su acreditación en caso de una segunda vuelta electoral, entre otros.

Finalmente, se expondrán algunos procedimientos que no están aún dispuestos ni en el código ni en el reglamento. Se trata de la acreditación de fiscales generales y fiscal de junta receptora de votos en el extranjero. Igualmente, debe mencionarse el trámite de eliminación de personas fiscales a solicitud de los partidos políticos.

2. SOBRE LA ACREDITACIÓN DE FISCALES EN EL CÓDIGO ELECTORAL DE 1952

En diciembre del año 1952, se promulgó el Código Electoral Ley 1536. En el capítulo II del título quinto de esta norma, se incluyó por primera vez la materia relativa a la fiscalización de las operaciones electorales. Allí se abarcaba -a partir del artículo 89- el derecho de las agrupaciones partidarias de fiscalizar el proceso electoral; así como las funciones, los derechos, las prohibiciones y los tipos de fiscales.

Es preciso resaltar el procedimiento utilizado para acreditar este agente electoral, dispuesto en el numeral 93 del citado código. El trámite consistía en que los fiscales certificaran su personería mediante tarjeta o certificación firmada por la presidencia que los había nombrado. A estas tarjetas o certificaciones se les daba autenticidad mediante la impresión del sello blanco del Registro Civil. Adicionalmente, y como un mecanismo de control, este último llevaría un libro de anotación de los fiscales ya nombrados, archivo que se construía conforme a la colocación del mencionado distintivo de seguridad. Puede decirse que se trataba de un proceso complejo y de base eminentemente escrita. Posteriormente, ese articulado fue reformado mediante Ley 7653 del 10 de diciembre de 1996. Con ello, se adicionó la necesaria presentación de los fiscales por inscribir mediante nóminas firmadas por cualquiera de los miembros del comité ejecutivo superior del partido político.

Por otra parte, y en relación con las distintas tipologías de agentes fiscalizadores, inicialmente, en la Ley 1536 sólo existían los puestos de fiscales acreditados ante el Tribunal Supremo de Elecciones y ante el

Registro Civil. En ese sentido, los partidos podían inscribir hasta dos agentes fiscalizadores en calidad de propietarios por cada uno de estos organismos (Ley 1536, art. 94). Sin embargo, poco tiempo después de la promulgación del Código Electoral, mediante Ley 1553 del 20 de abril de 1953, se incorporó la atribución de las agrupaciones políticas de nombrar un fiscal ante cada una de las secciones del Registro Civil, facultad que sólo estaba dispuesta para el periodo preelectoral. Aproximadamente una década más tarde, gracias a las reformas introducidas por la Ley 3556 del 25 de octubre de 1965, se añadió al artículo 94 el derecho a inscribir un fiscal propietario y uno suplente ante cada una de las oficinas regionales del Registro Civil. Todas estas figuras debían ser nombradas directamente por la presidencia del comité ejecutivo superior de la organización partidaria.

De igual forma, se presentaron reformas respecto de la figura de los fiscales provinciales. Este agente estaba dispuesto primeramente en el artículo 95 de la versión original de la Ley 1536. Empero, la Ley 7653 (1996) lo reformó, dejando únicamente la posibilidad de que las presidencias de los comités ejecutivos de las asambleas provinciales de los partidos políticos pudieran inscribir un fiscal propietario y uno suplente ante cada junta cantonal de la respectiva provincia. La existencia e importancia de fiscales cantonales fue reafirmada por el Tribunal Supremo de Elecciones en la resolución n.º 1804 del 1.º de octubre del 2002.

Otra erogación de relevancia es la correspondiente al artículo 96 (Ley 1536). En un principio ese numeral disponía que podía nombrarse un fiscal propietario y uno suplente por cada una de las juntas receptoras de votos (JRV). Esa acreditación debía hacerla bien el presidente de la asamblea cantonal o el presidente del comité ejecutivo superior del partido. Sin embargo, nuevamente, con la Ley 7653 se realizaron dos modificaciones importantes. La primera, la habilitación a cualquier miembro de la asamblea cantonal o del comité ejecutivo superior de la agrupación política para inscribir fiscales de JRV, ampliando a las personas legitimadas para solicitar tal acreditación, ya que antaño sólo estaban facultadas las presidencias de esos órganos partidarios. Y la segunda, la adición de la posibilidad de nombrar fiscales generales para las JRV. La cantidad de fiscales generales a los que tenían derecho las organizaciones partidarias sería dispuesta por el Tribunal Supremo de Elecciones, pero llegó a disponerse hasta en tres veces la cantidad de JRV establecidas a nivel nacional (Fernández, 2006).

Si bien el artículo 93 del Código de referencia dispone que los fiscales acreditarán su personería mediante tarjeta o carné que expedirá el Registro Civil, no establece término alguno para realizar la respectiva gestión, razón por la cual el TSE, vía reglamento y para efectos de ordenar la actividad del programa que se encarga de esa labor, cuya función es coordinar la oportuna expedición, los carnés de acreditación para los fiscales generales y de Juntas Receptoras de Votos, con base en las nóminas presentadas por los partidos políticos, estableció que tales nóminas deben presentarse como máximo un mes antes de la fecha de la elección, bajo apercibimiento de que para las listas que se presenten fuera de ese término, no se podrá garantizar la oportuna expedición de los respectivos carnés. (Fernández, 2006, p. 22).

El antiguo Código Electoral (Ley 1536) también establecía la posibilidad de que los partidos políticos acreditaran fiscales ante las imprentas encargadas de la impresión de las papeletas (Ley 1536, art. 27). Para ello era requisito indispensable que las agrupaciones políticas contaran con candidaturas inscritas. Esta posibilidad fue introducida al código mediante Ley 4341 del 3 de junio de 1969.

También se disponía la posibilidad de que hubiera un fiscal partidario en la apertura de los paquetes del material electoral hoy denominados informalmente “tulas” (Ley 1536, art. 37). Los fiscales presentes en el acto tenían el deber de firmar el acta de apertura de la misma (Ley 1536, art. 38). De igual forma, el artículo 111 del mencionado cuerpo normativo establecía la obligación de los integrantes de las JRV de presentar certificaciones de la cantidad de votos emitidos en cualquier momento y a solicitud de cualquier fiscal partidario, sin disponer un límite para tales requerimientos.

En esa misma línea, la Ley 1536 manifestaba en su artículo 121 que los fiscales partidarios tenían el derecho de permanecer en el recinto una vez cerrada la votación. Para esos efectos, los integrantes de las JRV debían emitir las certificaciones de votos para ser entregadas a los agentes fiscalizadores presentes [Ley 1536, art. 92 inc. d), art. 121 inc. k) y art. 92 inc. d)]. Los fiscales participantes del proceso de cierre tendrían la obligación de firmar las certificaciones finales de votos, así como el acta de clausura de la mesa [Ley 1536, art. 121 inc. l)]. Las personas fiscales, además, tenían el derecho de acompañar la documentación electoral hacia las juntas electorales o de vuelta hacia el Tribunal Supremo de Elecciones, según lo indicado en el artículo 121 de esa ley.

Finalmente, el código derogado establecía algunos mandatos que no dejaban lugar a dudas del papel trascendental de los agentes fiscalizadores en todo proceso electoral, tanto al proteger su investidura de posibles suplantaciones como al otorgarles la facultad de ser actores en un procedimiento contencioso electoral. Así, la norma en el artículo 129 bis concedía a los fiscales la legitimación para interponer el respectivo recurso de apelación en contra de la nulidad de un voto, según los términos legales dispuestos al efecto. Además, la sustitución ilegítima de una persona fiscal estaba tipificada como una de las causales para aplicar una sanción de entre dos y seis años de prisión, estipulado así en el artículo 152, inciso e).

3. SOBRE LA ACREDITACIÓN DE FISCALES EN EL CÓDIGO ELECTORAL DEL 2009

En el año 2009 se promulgó el nuevo Código Electoral, Ley 8765 (2009), que derogó la Ley 1536 y sus reformas; y actualmente regula gran parte de lo relativo a la materia electoral. De tal suerte, el proceso de fiscalización electoral está inserto en el capítulo VII de dicho cuerpo normativo, desde el artículo 210 al 217. Allí se dispone el derecho del que gozan los partidos políticos inscritos de acreditar personeros para la fiscalización de los procesos electorales (art. 2010).

La función principal de los fiscales es presenciar las sesiones públicas de los organismos a los cuales están designados, inclusive las del Tribunal Supremo de Elecciones [art. 19, inciso b)] y las juntas electorales (artículo 34). Poniéndoles a disposición todas las facilidades para que desempeñen su función. Empero, las personas fiscalizadoras tienen que ejercer sus ocupaciones procurando no entorpecer ni intervenir en la labor de los organismos electorales, actuando siempre de una forma apropiada. Además, está prohibida la presencia simultánea de dos o más fiscales de un sólo partido político por recinto (Ley 8765, art. 217).

De incumplir tales medidas, el TSE estará facultado para ordenar su sustitución con base en el artículo 215. Si una persona se hace pasar por fiscal de un partido sin serlo, su actuación encuadra dentro del delito sobre el funcionamiento de las juntas electorales plasmado en el artículo 271 del Código Electoral. La pena para esta falta va de dos meses a un año de prisión, con lo que se bajó sustancialmente la sanción que antaño contenía el Código Electoral de 1952 en su artículo 152 inciso e).

Entre los derechos atribuidos a este agente electoral en el Código Electoral están:

- Hacer reclamaciones por escrito [artículo 216, inciso a)].
- Permanecer en el recinto del organismo electoral durante las sesiones de éste, incluso después del cierre de las JRV (artículo 182).
- Contar con la misma inmunidad que los miembros de los organismos electorales (Artículo 216, inciso c).
- Solicitar a la junta receptora hasta tres certificaciones del número de votos emitidos durante la jornada electoral. Estos tres informes se contabilizan por partido político y no por persona fiscal [artículo 40, inciso d) y artículo 176; artículo 18, inciso a) del Decreto n.º 09-2017].
- Solicitar certificación del resultado de la votación, debidamente signada por todos los miembros presentes (artículo 216, inciso d).
- Acompañar a la documentación electoral después del conteo manual (artículo 184).

La tabla 1 presenta una descripción de cada uno de los tipos de fiscales dispuestos en la ley.

Tabla 1

Tipos de fiscales de partidos políticos, cantidad y requisitos

Tipo de Fiscal	Órgano del Partido que debe nombrarlo	Cantidad de Fiscales	Requisitos
Ante el TSE	Presidencia del comité ejecutivo superior	2 ante el TSE 2 ante el Registro Civil 2 ante el Registro Electoral 1 ante las secciones del Registro Civil 1 ante las secciones del Registro Electoral 1 propietario ante cada una de las oficinas regionales 1 suplente ante cada una de las oficinas regionales	Ser inscritos mediante una solicitud escrita.
Cantoniales	Para partidos a escala nacional o provincial, la presidencia o secretaría general de la asamblea provincial. Excepcionalmente la presidencia o secretaría general de la asamblea cantonal. Para partidos a escala cantonal, la presidencia o la secretaría general de la asamblea cantonal	1 propietario por cada junta cantonal 1 suplente por cada junta cantonal	Contar con candidaturas inscritas en ese cantón.
Ante las JRV	Cualquier integrante del comité de la asamblea cantonal. Cualquier integrante del comité ejecutivo superior	1 propietario por cada JRV 1 suplente por cada JRV	Contar con candidaturas inscritas en el cantón determinado
Generales	Cualquier integrante del comité ejecutivo superior	Según designación del TSE Se corresponde con la cantidad de JRV constituidas	Contar con candidaturas inscritas
En condición de expertos técnicos	No está definido por el ordenamiento.	En aquellas juntas que se utilicen mecanismos electrónicos	Utilización de mecanismos electrónicos en la emisión del sufragio, en el conteo manual o en el escrutinio definitivo.

Nota: Elaborada con base en la normativa.

3.1 FISCALES ANTE EL TSE

Los mandatos relativos a los fiscales ante el TSE se mantuvieron muy similares respecto de lo establecido en el Código Electoral de 1952. Se conservó la posibilidad de inscribir dos agentes fiscalizadores ante el TSE y dos ante el Registro Civil, pero se agregó, también, la facultad de acreditar dos personas fiscales ante el Registro Electoral. Igualmente, se siguió manteniendo un sólo fiscal ante las dependencias del Registro Civil; sin embargo, -y al igual que el caso anterior- se adiciona un fiscal más ante las dependencias del Registro Electoral. Por último, en cuanto a esta clase de fiscales, se agregó la eventualidad del nombramiento de un fiscal suplente ante las oficinas regionales del Registro Civil. Todos estos personeros deben ser nombrados por la presidencia del comité ejecutivo superior de la agrupación política (Ley 8765, art. 212). De esta manera, la distribución para cada partido político está conformada así:

- 2 fiscales ante el Tribunal Supremo de Elecciones
- 2 fiscales ante el Registro civil y el Registro Electoral
- 1 fiscal por cada una de las dependencias del Registro Civil y el Registro Electoral
- 1 fiscal propietario y 1 suplente para cada una de las oficinas regionales

Para este punto es necesario aclarar que, si bien la figura en su conjunto recibe el nombre de “fiscales ante el TSE”, en realidad conglomerada prácticamente a toda la institución. Cuando se hace referencia a dos agentes fiscalizadores ante el TSE, ahí sí debe entenderse en su acepción estricta; es decir, ante las personas magistradas que conforman el cuerpo jurisdiccional electoral. Ha de decirse, también, que para el proceso electoral 2018, la inscripción de este tipo de fiscales se tramitaba de forma escrita. A diferencia del resto de las clases de fiscales, donde la mayoría del procedimiento se realizaba en formato digital. Valga acotar, además, que, para esos comicios, ningún partido político inscribió ni a un sólo fiscal ante el TSE¹.

3.2 FISCALES CANTONALES

En cuanto a los fiscales cantonales, el Código Electoral de 2009 hace una distinción según la escala del partido sea nacional, provincial o cantonal. Si la agrupación es nacional o provincial, la designación de los fiscales cantonales la debería realizar la presidencia o la secretaría general de la asamblea provincial, a menos que los estatutos permitan que la presidencia o la secretaría general de la asamblea cantonal efectúe esos nombramientos. Si se trata de un partido cantonal, será la presidencia o la secretaría general del comité ejecutivo de la asamblea cantonal como órgano superior del partido. bajo esta inteligencia, pueden acreditar un fiscal propietario y un fiscal suplente por cada junta cantonal, siempre y cuando el partido cuente con candidaturas inscritas en dicha circunscripción. Debe decirse que, generalmente, los partidos de escala nacional apoyan sus labores de acreditación en los integrantes del comité ejecutivo superior. Administrativamente se ha considerado que esos órganos partidarios también están facultados para inscribir fiscales cantonales por su rango jerárquico preferente en la estructura interna de la agrupación.

¹ Datos obtenidos del registro oficial del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

Para la primera y segunda ronda de las Elecciones Nacionales 2018, el TSE acreditó un total de doscientos noventa y ocho (298) personas fiscales cantonales, entre propietarios y suplentes. Estos corresponden a cuatro partidos distintos según el siguiente detalle²:

- Alianza Demócrata Cristiana: 11
- Auténtico Limonense: 1
- Integración Nacional: 155
- Liberación Nacional: 131

Sabiendo que para dicho proceso se tenían ochenta y un (81) cantones a nivel nacional, es patente que ni con la suma de todos los partidos políticos se alcanzó cubrir a todas las circunscripciones provinciales. Ello sin dejar de lado que, en determinados cantones de especial interés para las agrupaciones partidarias, existían personas fiscalizadoras de varias tendencias, incluso propietarios y suplentes.

3.3 FISCALES ANTE LAS JRV

Las personas fiscales ante las JRV están dispuestas en el artículo 214 del Código Electoral (Ley 8765). Pueden ser nombradas bien por cualquier integrante de los comités cantonales o bien por cualquier miembro del comité ejecutivo superior del partido, sin que el ordenamiento haga distinción alguna respecto de la escala de la agrupación política. Se podrá acreditar un fiscal propietario y uno suplente por cada una de las juntas receptoras de votos establecidas. Se mantiene el requisito de que el partido cuente con candidaturas inscritas en ese determinado cantón.

Para la primera y segunda ronda de las Elecciones Nacionales 2018, el TSE acreditó un total de veintidós mil setecientos (22 700) personas fiscales ante JRV, cifra que refleja la suma de los fiscales propietarios y los suplentes. Estos corresponden a nueve partidos distintos según el siguiente detalle³:

- Accesibilidad Sin Exclusión: 382
- Acción Ciudadana: 2698
- Alianza Demócrata Cristiana: 8
- Auténtico Limonense: 191
- Comunal Unido: 2
- Liberación Nacional: 6260
- Republicano Social Cristiano: 1209
- Restauración Nacional: 557
- Unidad Social Cristiana: 11 393

² Datos obtenidos del registro oficial del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

³ Datos obtenidos del registro oficial del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

Es interesante destacar que, para ese determinado proceso electoral, el TSE dispuso un total de seis mil quinientas cuarenta y dos (6542) JRV a nivel nacional. Para el caso de la Unidad Social Cristiana, el partido prácticamente abarcó casi todas las plazas posibles, tanto en propiedad como en suplencia. Si se entiende que solo se trata de una agrupación política, puede decirse con casi total seguridad que tomando en cuenta a las nueve tendencias que inscribieron fiscales de JRV, se acreditaron agentes fiscalizadores para cada junta a nivel país.

3.4 FISCALES GENERALES

El numeral 214 (Ley 8765) establece la posibilidad de inscribir fiscales generales. Estos pueden ser acreditados por cualquier integrante del comité ejecutivo superior del partido político. La cantidad de agentes fiscalizadores será determinada por el Tribunal Supremo de Elecciones. A este respecto debe decirse que antes de la promulgación del nuevo código, jurisprudencialmente se había establecido un tope de hasta tres veces la cantidad de JRV acreditadas para la correspondiente elección (Fernández, 2006, p. 22). Sin embargo, con la reglamentación del procedimiento de acreditación de fiscales, esa cifra se redujo hasta el equivalente de las juntas dispuestas por el TSE. Así se desprende del párrafo final del artículo 4.º del Decreto n.º 09-2017 que manifiesta “(...) tendrán derecho de acreditar **tantas personas fiscales generales como cantidad de juntas receptoras de votos** sean autorizadas por el Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante “el TSE”)” [La negrita no es del original].

La característica primordial de los fiscales generales es que están habilitados para ingresar a cualquier JRV siempre y cuando en el local no permanezca otro agente fiscalizador del mismo partido político [Decreto n.º 09-2017, art. 18, inciso f)]. Como ya se dijo supra, para las pasadas elecciones nacionales de febrero y abril del 2018, se establecieron seis mil quinientas cuarenta y dos (6542) JRV. Los partidos inscribieron cincuenta mil doscientos diecinueve (50 219) fiscales generales, según lo que a continuación se detalla⁴:

- Accesibilidad Sin Exclusión: 174
- Acción Ciudadana: 6556.
- Actuemos Ya: 595
- Alianza Demócrata Cristiana: 1296
- Auténtico Limonense: 380
- Comunal Unido: 173
- De los Trabajadores: 579
- Frente Amplio: 5733.
- Integración Nacional: 6502
- Liberación Nacional: 5803
- Movimiento Libertario: 1113
- Nueva Generación: 1634

⁴ Datos obtenidos del registro oficial del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

- Nuevo Partido Socialista: 70
- Recuperando Valores: 101
- Renovación Costarricense: 316
- Republicano Social Cristiano: 3787
- Restauración Nacional: 5619
- Unidad Social Cristiana: 6407
- Vamos: 534

Valga apuntar que los diecinueve partidos enlistados son todos los que acreditaron al menos un tipo de fiscal. En otras palabras, la figura del fiscal general fue la más comúnmente utilizada por las agrupaciones partidarias en los comicios recién efectuados en el año 2018. También, es de destacar que tres partidos políticos (Acción Ciudadana, Integración Nacional y Unidad Social Cristiana) superaron los seis mil cuatrocientos fiscales generales; otros tres partidos políticos (Frente Amplio, Liberación Nacional y Restauración Nacional) despuntaron los cinco mil seiscientos fiscales generales; dos partidos políticos más (Renovación Costarricense y Republicano Social Cristiano) asomaron más allá de los tres mil fiscales generales; y tres partidos políticos (Alianza Demócrata Cristiana, Movimiento Libertario y Nueva Generación) lograron superar los mil fiscales generales.

3.5 FISCALES EN CALIDAD DE EXPERTOS TÉCNICOS

El artículo 186 del Código Electoral (2009) establece la posibilidad de que los partidos nombren fiscales en condición de expertos técnicos. Esta figura solo es aplicable en caso de que se utilicen medios electrónicos para la emisión del sufragio, para el conteo manual o el escrutinio definitivo. Se trata de una figura que aún no ha sido utilizada, pero que ya el ordenamiento ha dejado prevista.

4. REGLAMENTOS PARA LA FISCALIZACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTIVOS Y CONSULTIVOS

Como es sabido, toda ley necesita de ulteriores reglamentaciones para ampliar y definir con mayor claridad los alcances de sus disposiciones. El caso de los fiscales partidarios no es la excepción. A continuación, un análisis sobre las mejoras más relevantes introducidas, vía decreto, en materia de agentes fiscalizadores.

4.1 CRONOLOGÍA REGLAMENTARIA

En el año 2009, pocos meses después de la promulgación del Código Electoral, Ley 8765, el TSE emitió el primer Reglamento para la fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos (Decreto n.º 26-2009). Este derogó en su totalidad al Decreto n.º 13-2002, así como al capítulo VII del Decreto n.º 11-2007. El objeto de este cuerpo reglamentario era regular los procedimientos de acreditación de fiscales en todo proceso comicial administrado por el TSE (Decreto n.º 26-2012; artículo 1). Dicha normativa fue posteriormente derogada por el Decreto n.º 17-2012, el cual a su vez quedó sin efecto con la emisión del Decreto n.º 09-2017, todos de la misma tipología.

El reglamento vigente en la actualidad es el Decreto n.º 09-2017 Reglamento para la fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos, publicado en La Gaceta n.º 140 del 24 de julio de ese año, este reglamento se avoca a normar y dar coherencia al procedimiento de acreditación de agentes fiscalizadores tanto para los procesos electivos como para los consultivos. Se dispone que los partidos políticos tendrán derecho a inscribir fiscales en los términos dados por los artículos 212, 213 y 214 del Código Electoral (Ley 8765). Además, el reglamento prevé en su artículo 2 la posibilidad de que agrupaciones políticas coaligadas nombren personas fiscales, según las circunscripciones para las cuales hayan inscrito su alianza.

Anteriormente, el Decreto n.º 26-2009 instauraba un periodo de acreditación distinto al que se aplica hoy día. De tal suerte, el momento para inscribir fiscales estaba comprendido entre el día hábil posterior a la convocatoria a elecciones y hasta quince (15) días hábiles previos a la elección (artículo 11). Sin embargo, con el Decreto n.º 17-2012 se dispuso que el plazo para la inscripción de fiscales ante el TSE, de fiscales generales y de fiscales ante las juntas electorales (juntas cantonales y juntas receptoras de votos) inicia desde el mismo día de la convocatoria a elecciones y culmina veinte (20) días hábiles antes de los comicios (Decreto n.º 17-2012, art. 3). Esa regulación se mantiene incólume en el artículo 3 del Decreto n.º 09-2017.

Aunque el plazo ha sufrido algunas modificaciones, los tres reglamentos referidos han insistido en que sólo pueden acreditar fiscales generales, cantonales, de JRV y para el escrutinio, aquellos partidos políticos con candidaturas inscritas. Lo curioso del caso es que ningún partido político tiene candidaturas inscritas para el día de la convocatoria a elecciones, debido a que justo en ese momento inicia el periodo para registrar las nóminas a puestos de elección popular. Es decir que, a pesar de que cuentan con el derecho a postular fiscales, deben esperar un tiempo adicional a que sus aspirantes sean suscritos y aprobados por el Programa de Inscripción de Candidaturas. Esta limitante no aplica para las personas fiscales ante el TSE, debido a que no existe norma que requiera la inscripción de candidaturas para acreditar este tipo de agente electoral.

Por otra parte, en el reglamento actual también se establece el régimen de prohibiciones e incompatibilidades relativo a los fiscales. Así, se dispone que no pueden ejercerse simultáneamente los cargos de fiscal general, fiscal de junta cantonal y fiscal de JRV (Decreto n.º 09-2017, art. 5). Esta regulación también se encontraba en el Decreto n.º 26-2009 en su artículo 8 y en el Decreto n.º 17-2012, artículo 5.

En el mismo orden de ideas, el artículo 7 del Decreto n.º 09-2017 establece que no podrán ser nombrados como personas fiscales:

- a) La persona extranjera.
- b) Las personas a quienes les haya sido suspendido el ejercicio de sus derechos políticos.
- c) Quien se encuentre en el supuesto de incompatibilidad señalado en el artículo 5 de este reglamento ni la persona que haya sido nombrada previamente como **auxiliar electoral, encargada de centro de votación, integrante de junta receptora de votos u observadora nacional**.
- d) La persona que se encuentre acreditada previamente por otro partido político como fiscal de cualquier tipo.
- e) Quien se encuentre cubierto por la prohibición establecida en el párrafo segundo del artículo 146 del Código Electoral. [La negrita no es del original].

Los agentes señalados en negrita no estaban incluidos originalmente como funciones incompatibles en el Decreto n.º 26-2009. Empero, puede hacerse ver que aún no se detallan todas las figuras que podrían ser discordantes. Es el caso, por ejemplo, de los guías electorales e incluso de los integrantes de juntas cantonales. Sin embargo, el Tribunal ya se ha referido a este vacío normativo y en resolución 1039-E3-2018, manifestó que:

En esa lógica, de plena distribución de funciones, no es dable que un mismo ciudadano tenga acreditación para desempeñarse en diversas funciones específicas; en otros términos, no es posible que miembros de juntas electorales, por ejemplo, ejerzan labores propias de los fiscales o de los veedores.

Los jueces electorales dispusieron que, dado que la transparencia es el pilar fundamental de nuestro sistema democrático, debe saberse que un sólo individuo no puede ejercer al mismo tiempo dos funciones diferentes. Para ello, el ordenamiento prevé la posibilidad de participar y acreditarse en una multiplicidad de funciones, precisamente para procurar que en cada uno de esos cargos haya un individuo distinto.

De otro lado, entre los derechos de los fiscales que se adicionaron en la reglamentación, específicamente en el artículo 18 están los siguientes:

- a) Libre comunicación con todos los agentes electorales.
- b) Observar el desarrollo de la jornada electoral, así como las condiciones en que se ejerce el sufragio.
- c) Obtener la colaboración de las autoridades correspondientes con el fin de facilitar el ejercicio de sus funciones.
- d) Denunciar ante el TSE cualquier anomalía que adviertan.

Adicionalmente, en cuanto a las obligaciones de las personas fiscales, el artículo 19 del reglamento establece que deberán:

- a) Respetar la Constitución Política, el Código Electoral y demás leyes, reglamentos, normas y disposiciones emanadas del TSE.
- b) No interferir ni obstaculizar el desarrollo de las votaciones u otras fases del proceso electoral.
- c) No obstaculizar o interferir con las investigaciones de quejas o denuncias presentadas.

- d) No podrán sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones o interferir en su desarrollo.
- e) No intervenir directa o indirectamente en la toma de decisiones por parte de las juntas receptoras de votos.
- f) Identificarse ante los miembros de las Juntas Receptoras de Votos, cuando estos lo soliciten, mostrando la correspondiente credencial autenticada mediante el distintivo dispuesto por la Dirección y su cédula de identidad. Los fiscales deberán portar la credencial en todo momento.
- g) Acatar las indicaciones acordadas por el TSE, sus delegados o las juntas electorales.
- h) No manipular en ningún momento el material electoral de las Juntas Receptoras de Votos.

Como puede apreciarse, gracias a la emisión de distintos reglamentos se han ido consagrando lineamientos básicos para la acreditación de fiscales como el período de inscripción, los requisitos y los impedimentos. Estas disposiciones normativas también detallan el procedimiento administrativo por el cual se inscriben y se aprueban las nóminas de fiscales.

4.2 FISCALES DE ESCRUTINIO

El Tribunal a partir del año 2002 empezó a regular más estrictamente los procedimientos de acreditación de las personas designadas por los partidos políticos o coaliciones para llevar a cabo las labores de fiscalización, mediante el Reglamento sobre la Fiscalización del Escrutinio (Decreto n.º 13-2002). En este se dispuso el derecho de los partidos políticos a fiscalizar el escrutinio definitivo de votos, aunque tal prerrogativa no estuviera establecida en el entonces Código Electoral de 1952. Valga decir, que el código de 2009 tampoco introdujo la figura dentro de sus disposiciones, por lo que esta sigue hoy regulándose vía reglamento.

Las agrupaciones políticas tienen la prerrogativa de observar el proceso del conteo definitivo de votos. Para ello se establece que la presidencia del partido político o el representante de la coalición podrá designar igual cantidad de agentes fiscalizadores en propiedad que el total de mesas escrutadoras establecidas al efecto. Sin embargo, sólo las tendencias que hubieran participado en los comicios que se estén escudriñando podrán ingresar al salón, regulado así por el artículo 20 del decreto de 2017. Aunque en el artículo 1 del Decreto n.º 13-2002 se disponía que hubiera igual cantidad de fiscales en condición de suplencia que los fiscales en propiedad, actualmente se permiten hasta dos fiscales suplentes por cada propietario.

El período para la inscripción de los fiscales de escrutinio inicia una vez que los partidos o coaliciones cuenten con sus candidaturas debidamente suscritas, mientras que su cierre coincide con la fecha de clausura del escrutinio definitivo (Decreto n.º 09-2017, art. 21). No obstante, aunque se trata de una prerrogativa política, la inasistencia de fiscales no invalida las sesiones magistrales, tal y como lo estipula el artículo 20 de la misma norma.

Es interesante destacar que la nominación de los fiscales de escrutinio se realiza mediante los mismos medios que los demás agentes fiscalizadores. Ello implica que las agrupaciones políticas deben utilizar el sistema electrónico que actualmente se dispone al efecto. Sin embargo, su trámite de acreditación tiene una particularidad. Si bien, los partidos o coaliciones deben presentar las nóminas impresas y firmadas, es el TSE

a través del Programa de Escrutinio quien emitirá y entregará las credenciales físicas de las personas fiscales correspondientes, previa revisión de la acreditación. (Decreto n.º 09-2017, arts. 21 y 22).

Es preciso destacar, también, que a los fiscales de escrutinio se les aplican los mismos requisitos de inscripción, los mismos impedimentos y obligaciones que a los fiscales ante el TSE, fiscales generales y fiscales ante juntas electorales. Aunque con las distintas reformas reglamentarias se perdió la alusión expresa a dicho régimen de homogeneidad; sigue aplicándose en la medida que las exigencias de acreditación, las prohibiciones expresas y los deberes de la función son inherentes a su naturaleza de agente fiscalizador.

De otro lado, y ya entrando en materia de los rasgos particulares de esta figura electoral, debe decirse que los fiscales tomarán su puesto en cada una de las mesas escrutadoras, pero no están habilitados para intervenir o interrumpir la labor de los funcionarios electorales. Solo podrá haber un fiscal por cada partido político en cada grupo de trabajo, mientras que solo se autoriza el ingreso de suplentes en caso de ausencia de un propietario. Si bien, se les debe facilitar el ejercicio de sus funciones, están sometidos a los lineamientos de revisión que imponga la persona magistrada a cargo de la mesa (Decreto n.º 09-2017, art. 23). En el mismo sentido, el artículo 26 dispone que se les puede entregar copia física o digital de las boletas y del acta de escrutinio, una vez firmadas por las personas magistradas.

Los fiscales de escrutinio tienen la potestad de solicitar verbalmente ante el pleno del Tribunal una reconsideración de la invalidez o revalidación de un voto por parte de la persona magistrada de la mesa respectiva. Esa reclamación deberá hacerse de forma inmediata al acto correspondiente.

Los fiscales de escrutinio tienen los siguientes deberes conforme lo manda el artículo 25:

- Registrar su entrada y salida del salón de escrutinio
- Abandonar el recinto durante los recesos y al finalizar la sesión.
- Portar la identificación dispuesta al efecto.
- Firmar las boletas de escrutinio cuando estén presentes en el acto.
- Acatar las instrucciones del magistrado encargado de la mesa.
- Comportarse de modo prudente y respetuoso.

De incumplir estas disposiciones, el fiscal será separado provisionalmente de su cargo. También puede ser removido de sus funciones por el TSE, a cuyos efectos se solicitará la sustitución de la plaza por el partido político proponente, tal y como lo dispone artículo 25 del reglamento vigente.

Para el proceso electoral de febrero y abril del 2018 se acreditó un total de ciento veinte nueve (129 fiscales de escrutinio), distribuidos de la siguiente manera⁵:

- Acción Ciudadana: 15
- Alianza Demócrata Cristiana: 15

⁵ Datos obtenidos de los registros oficiales del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

- Frente Amplio: 10
- Integración Nacional: 15
- Liberación Nacional: 14
- Renovación Costarricense: 15
- Republicano Social Cristiano: 15
- Restauración Nacional: 15
- Unidad Social Cristiana: 15

Nótese aquí dos consideraciones importantes. La primera, que los fiscales de escrutinio pueden ser sujetos a sustitución incluso durante el tiempo que tarda el escrutinio definitivo, de modo que cada partido o coalición está constantemente transformando la nómina de personas que tienen derecho a ingresar al salón con las personas magistradas. Esto consiste en una excepción a la disposición del artículo 16 del Reglamento para la fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos de 2017. La segunda cuestión es que, para segunda ronda, sólo podrían ingresar al recinto del escrutinio las agrupaciones políticas cuya documentación se estuviera revisando. Dígase, entonces, que para el escrutinio definitivo de abril solo pudieron fiscalizar personeros de Acción Ciudadana y de Restauración Nacional, como contendientes del balotaje.

En el año 2007 con el Reglamento para los procesos de Referéndum (Decreto n.º 11-2007), se adicionó la posibilidad de contar con fiscales en el escrutinio definitivo, tratándose de procesos consultivos administrados por el TSE. De las particularidades que se imprimieron en este reglamento fue la disposición expresa de contar con tres fiscales propietarios, según la cantidad de mesas escrutadoras. Además, se duplicó la cantidad de suplentes, hasta seis por partido político. Finalmente, se modificó el órgano que debía tramitar las acreditaciones, teniendo para esos efectos a la Secretaría del TSE de acuerdo al artículo 31). En lo demás, las disposiciones referentes a los deberes y derechos de los fiscales mantuvieron los mismos lineamientos que en el Decreto n.º 13-2002 (Decreto n.º 11-2007, arts. 32 y 33).

Recuérdese que el reglamento relativo a los fiscales de escrutinio (2002) y el capítulo VII del reglamento sobre los procesos de referéndum (2007), fueron derogados posteriormente por el Decreto n.º 26-2009, el cual a su vez fue abolido por el Decreto n.º 17-2012, el que también fue anulado por el Decreto n.º 09-2017.

4.3 FISCALES EN PROCESOS CONSULTIVOS

Mediante la emisión del Reglamento para los Procesos de Referéndum (Decreto n.º 11-2007), el TSE introdujo la posibilidad de que las diferentes tendencias involucradas en un proceso consultivo pudieran, igualmente, acreditar fiscales. Así en el capítulo VII, art. 28 del referido documento se dispone que las tendencias contarán con la posibilidad de fiscalizar el proceso en las mismas condiciones establecidas en los artículos 90 y siguientes del Código Electoral (Ley 1536).

El plazo para inscribir las nóminas era desde el día hábil posterior a la convocatoria de referéndum y hasta un mes calendario antes de la consulta. Originalmente, cualquier miembro del comité ejecutivo superior del partido podría solicitar la acreditación dentro del tiempo antes establecido. Era competencia del TSE revisar las calidades de las personas postuladas, así como de emitir las credenciales que identificaban a los fiscales (Decreto n.º 11-2007, art. 29).

Estuvo desde un inicio proscrita la presencia simultánea de dos o más fiscales del mismo partido político dentro del local de votación. También se estableció que los agentes fiscalizadores no podrían intervenir o interferir en las actuaciones de cada junta receptora de votos, tampoco podrían manipular de forma alguna el material electoral. El incumplimiento de esas obligaciones facultaba al encargado de la JRV a solicitarle al fiscal que se retirara o hacerlo salir por medio de la Fuerza Pública, detallado así en el artículo 30.

Todas estas disposiciones se conglomeraron en el primer Reglamento para la Fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos del año 2009 que, como se dijo, abolió los anteriores reglamentos relativos a los agentes fiscalizadores. Se considera un dato por destacar que inicialmente este reglamento establecía con toda claridad en el artículo 5 que los fiscales cantonales no podían ser acreditados en caso de referéndum. Esta proscripción no fue reproducida en los decretos ulteriores de los años 2012 y 2017.

En todo caso, el título mismo del reglamento hoy vigente (“para la fiscalización de los procesos electivos y consultivos”) no deja lugar a dudas de que sus disposiciones son de aplicación, también, en caso de una consulta nacional administrada por el TSE. Lo que aún no ha quedado del todo claro es si solo los partidos políticos podrían inscribir fiscales o también lo podrían hacer las tendencias inscritas en el referéndum. Tampoco existe certeza sobre qué condición deben tener las agrupaciones partidarias, si será solo necesario que cuenten con sus estructuras internas al día, dado que por la naturaleza de los comicios no existen candidaturas inscritas. Estas son interrogantes que el Decreto n.º 09-2017 no soluciona y que podrían implicar nuevas reformas reglamentarias.

4.4 SUSTITUCIÓN DE FISCALES

De conformidad con el artículo 16 del actual Reglamento para la fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos, los partidos políticos que inscriban fiscales en el tiempo ordinario tienen derecho a sustituir a las personas acreditadas hasta quince días naturales antes de la elección o consulta. La única limitación, aparte del plazo y de los requisitos antes sabidos, es que no pueden sucederse fiscales de distintos partidos políticos (Decreto n.º 09-2017, art. 17).

Para realizar el trámite de sustitución, los partidos políticos deben devolver la credencial física de la persona sustituida. Además, tienen que cumplir con todo el procedimiento que se aplica para las nóminas comunes. El ordenamiento prevé la posibilidad de que la agrupación política justifique las razones por las cuales no pueden restituirse los carnés de los sujetos suplidos. Para ello, el presidente del comité ejecutivo superior deberá exponer y dar fe de las razones por las cuales esos carnés se perdieron. Dicha habilitación excepcional para la no devolución de los carnés resulta en una de las novedades incorporadas en el reglamento del año 2017.

Adicionalmente, ha de saberse que el reglamento, en el artículo 27, dispone que, en caso de una segunda vuelta electoral, las agrupaciones políticas tendrán la prerrogativa de hacer las correspondientes sustituciones en los mismos términos establecidos para la primera. Para las elecciones nacionales de febrero y abril del 2018 en total se sustituyeron 4492 fiscales divididos de la siguiente forma⁶:

⁶ Datos obtenidos de los registros oficiales del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

- Accesibilidad Sin Exclusión: 2
- Acción Ciudadana: 711
- Actuemos Ya: 32
- Alianza Demócrata Cristiana: 9
- Auténtico Limonense: 8
- Frente Amplio: 394
- Integración Nacional: 676
- Liberación Nacional: 180
- Renovación Costarricense: 181
- Republicano Social Cristiano: 81
- Restauración Nacional: 35
- Unidad Social Cristiana: 2128
- Vamos: 55

Sabiendo que la suma de todos los fiscales acreditados en primera y en segunda ronda de forma ordinaria fueron exactamente 73 487, de esta cantidad las sucesiones representan aproximadamente el 6% de todo el conjunto.

4.5 REPOSICIÓN DE CREDENCIALES

El artículo 29 del Reglamento para la fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos estatuye la posibilidad de que las agrupaciones políticas puedan reponer aquellas credenciales extraviadas o deterioradas, bajo los mismos parámetros dispuestos para la sustitución de fiscales. Para efectuar este trámite, la persona legitimada para la acreditación de los agentes fiscalizadores deberá remitir un documento donde explique las razones que justifican la reimpresión y subsecuente autenticación de las credenciales físicas, detallando a su vez las calidades de las personas a quienes pertenecen esos carnés.

Para el pasado proceso electoral de febrero y abril del 2018 los partidos políticos solicitaron alrededor de 1621 reposiciones⁷, en la mayoría de estas era imposible la devolución de las credenciales. Además, debido a un esfuerzo de cotejo que realizó el Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales (PAF), se verificó que se solicitaban múltiples reproducciones de un solo carné. Partiendo de la buena fe de los partidos políticos, se confía en que dichos requerimientos se realizaban porque en realidad las identificaciones se perdían o se dañaban, situación que aun así denota un sesgo de descuido por parte de las agrupaciones partidarias hacia las identificaciones autenticadas por el TSE.

En virtud de la cantidad de reposiciones realizadas, podría considerarse limitar vía reglamentaria la cantidad de reposiciones posibles a solo una por persona.

Otro aspecto que se considera necesario normar es el plazo para solicitar las reposiciones. Actualmente, el reglamento es omiso al señalar el momento máximo para que los partidos o coaliciones pidan reautenticación de los carnés. Ello

⁷ Datos obtenidos de los registros oficiales del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

provocó que, para primera y segunda ronda de las Elecciones Nacionales 2018, se recibieran pedidos de reposición incluso el mismo día de las elecciones, lo que saturó las labores del PAF. Por lo anterior, se estima necesario disponer expresamente un tiempo prudencial para solicitar las restituciones, el cual se sugiere sea entre dos y tres días naturales antes de los comicios.

5. PROCEDIMIENTOS NO DISPUESTOS EXPRESAMENTE EN LA NORMATIVA

Tal y como se expuso en los acápites anteriores, es patente que la normativa ha avanzado mucho en la regulación de la acreditación de fiscales. Empero, los cambios en las prácticas políticas dan pie a que acontezcan situaciones no previstas en el ordenamiento. Mediante el uso de principios de razonabilidad, el TSE ha habilitado distintos procedimientos, dos de los cuales se detallan de seguido.

5.1 FISCALES EN EL EXTRANJERO

Con el Código Electoral vigente se estableció, por primera vez en la historia costarricense, la posibilidad de que personas ciudadanas y residentes en el extranjero pudieran ejercer su derecho al sufragio mediante la habilitación de JRV en distintos consulados alrededor del mundo. Este derecho se concretó por primera vez en las elecciones nacionales de febrero y abril del 2014. En esa oportunidad se dispuso un total de 61 juntas en 41 naciones distintas. A tales efectos se acreditaron 31 integrantes de mesa para la atención de dichos comicios, lo que fue un logro para el sistema electoral de Costa Rica.

Con todo ello, en esa oportunidad ningún partido político inscribió fiscales en las JRV dispuestas en el extranjero. Sin embargo, la situación fue distinta para el proceso electoral del 2018. En total se acreditaron 123 fiscales generales y 18 fiscales de JRV en 27 países. El detalle de los partidos políticos que acreditaron fiscales se observa en la tabla 2 y la información de los países donde se contó con fiscales generales se detalla en la figura 1.

Tabla 2

Partidos políticos que acreditaron fiscales para las elecciones de 2018 en el extranjero

Partido político	Fiscales generales en el extranjero	Fiscales de JRV en el extranjero
Acción Ciudadana (PAC)	59	2
De los Trabajadores (PDLTR)	2	0
Frente Amplio (PFA)	4	0
Integración Nacional (PIN)	18	0
Liberación Nacional (PLN)	26	0
Unidad Social Cristiana (PUSC)	14	16
Total	123	18

Nota: Datos suministrados por el Programa Electoral de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales de la Dirección del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos.

Grettel Monge Quesada y Lucía Soto Chacón

PAÍS	PAC	PDLTR	PFA	PIN	PLN	PUSC	TOTAL
ALEMANIA	1	0	0	1	0	1	3
ARGENTINA	2	0	1	0	0	1	4
AUSTRALIA	0	0	0	0	0	1	1
AUSTRIA	1	0	0	0	0	0	1
BRASIL	1	0	0	0	0	0	1
CANADÁ	3	0	0	0	0	1	4
CHILE	2	0	0	0	1	0	3
CHINA	1	0	0	0	0	0	1
ECUADOR	1	0	0	0	0	0	1
EL SALVADOR	0	0	0	0	1	0	1
ESPAÑA	1	2	0	0	2	0	5
ESTADOS UNIDOS	32	0	0	10	9	6	57
FRANCIA	1	0	1	0	1	0	3
GUATEMALA	1	0	0	0	2	0	3
HONDURAS	1	0	0	0	0	0	1
ISRAEL	0	0	0	0	0	1	1
ITALIA	1	0	0	0	2	0	3
MÉXICO	1	0	0	1	1	1	4
NICARAGUA	2	0	0	1	1	0	4
PAÍSES BAJOS	1	0	0	0	1	0	2
PANAMÁ	4	0	0	3	1	0	8
PERÚ	0	0	0	0	1	0	1
QATAR	0	0	0	1	0	0	1
REINO UNIDO	1	0	2	0	1	1	5
SUIZA	0	0	0	0	1	1	2
URUGUAY	0	0	0	1	0	0	1
VENEZUELA	1	0	0	0	1	0	2
TOTAL	59	2	4	18	26	14	123

PAÍS	PAC	PUSC	TOTAL
ALEMANIA	0	1	1
ARGENTINA	0	1	1
ESTADOS UNIDOS	0	10	10
GUATEMALA	1	0	1
MÉXICO	0	2	2
REINO UNIDO	1	1	2
SUIZA	0	1	1
TOTAL	2	16	18

Figura 1. Fiscales generales en juntas receptoras de votos en el extranjero, elecciones de 2018.

Para la acreditación de este tipo de fiscales, los partidos políticos o coaliciones deben seguir los mismos procedimientos que para los agentes fiscalizadores a nivel nacional. Ello quiere decir que las agrupaciones políticas también tienen el deber de imprimir las correspondientes credenciales y de hacérselas llegar a los fiscales respectivos una vez que el Programa de Acreditación de Fiscales (PAF) los hubiera autenticado, sin que la distancia fuera una excusa para que el TSE asumiera el envío de los carnés.

Ha de decirse también que, por analogía, a estos agentes electorales les aplican los mismos derechos y obligaciones que a sus homólogos, debido a que su única diferencia radica en encontrarse fuera de las fronteras costarricenses. De hecho, esa naturaleza hace que sólo sea factible acreditar fiscales en el extranjero en caso de procesos electivos nacionales y en ocasión de un referéndum, ya que no se habilita el sufragio en el extranjero para las elecciones municipales. Con todo, su presencia en las JRV es una garantía adicional de la pureza del sufragio incluso más allá de la competencia territorial del Estado.

6. ELIMINACIÓN DE FISCALES A SOLICITUD DEL PARTIDO O COALICIÓN

Es habitual que, durante el proceso de acreditación de fiscales, algunas personas busquen desistir de su nombramiento. Entre las razones más frecuentes para ello están la intención de inscribirse como otro agente electoral, el deseo de participar con otro partido o coalición, así como la falta de interés en ejercer funciones como agente fiscalizador. En realidad, la normativa no prevé un procedimiento de renuncia o eliminación de fiscales más allá del trámite de sustitución, el cual muchas veces se queda corto, ya sea por la preclusión del plazo reglamentario (quince días naturales antes de la elección) o bien porque no hay nadie interesado en suplir el puesto del fiscal por excluir.

Por ello, y nuevamente aplicando un sistema de analogías, el PAF les permite a las agrupaciones políticas solicitar la eliminación de personas fiscales. A tales efectos, los partidos o coaliciones habrán de remitir un documento requiriendo las exclusiones correspondientes. Igual que sucede para los procedimientos de sustituciones y de reposiciones, será necesario que el presidente o representante legal de la organización pida las eliminaciones, detallando las calidades de las personas por descartar, devolviendo las credenciales físicas de estos. Ese escrito tendrá que estar firmado por la persona legitimada y tendrá que ser presentado directamente ante la Dirección General del Registro Electoral. Una vez ingresada la solicitud, el PAF verificará que los datos sean correctos y posteriormente emitirá las resoluciones administrativas que revocan los nombramientos correspondientes.

Nótese que esta diligencia debe tramitarla el máximo jerarca en la estructura partidaria, a fin de dar fe de la intención de excluir a esos fiscales que ya habían sido acreditados. Por el momento, no es posible que un sujeto a título personal le requiera al PAF su eliminación del sistema, aunque así lo manifieste expresamente y aunque tenga el propósito de devolver su credencial. En dado caso, el fiscal desertor habrá de acudir al respectivo partido o coalición para que este último gestione su eliminación. Para el pasado proceso electoral del 2018 el PAF resolvió un total de 138 eliminaciones de fiscales⁸.

7. CONCLUSIÓN

La evidencia revisada demuestra que han pasado más de seis décadas desde la primera vez que el antiguo Código Electoral dispuso los lineamientos originales sobre la fiscalización partidaria. A partir de entonces, se han dado múltiples reformas, adiciones y aboliciones que han sido necesarias y que han transformado el procedimiento actual de acreditación.

Como puede notar el lector, hoy día sigue evolucionando la materia sobre la fiscalización partidaria, con el objetivo de adaptarse a los requerimientos de la ciudadanía para cumplir con los mandatos de seguridad y la transparencia bajo el marco de un sistema democrático y participativo.

Considérese que en los últimos procesos electorales la participación de este agente fiscalizador ha ido aumentando en gran medida, a tal punto que las agrupaciones partidarias y/o coaliciones le han apostado

⁸ Datos obtenidos de los registros oficiales del Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales para las Elecciones Nacionales de febrero y abril del 2018.

más a la participación de fiscales que a la misma integración de las juntas receptoras de votos. Lo que va de la mano con el crecimiento significativo de partidos políticos; en términos generales, la formación e inscripción de nuevas agrupaciones, ya sean a escala nacional, provincial o cantonal.

De lo antes dicho se desprende la necesidad de regular rigurosamente los procedimientos que no se detallan expresamente en la normativa, o bien, aquellos que deben reformarse para mitigar posibles desacuerdos como lo son la fiscalización en el extranjero, eliminaciones de personas fiscales acreditadas, requisitos para ser fiscal, procesos consultivos, la impresión de credenciales por medio de la plataforma electrónica, cantidad y plazo para la reposición de credenciales, sanciones, entre otros.

En síntesis, es necesario resaltar la importancia que ha venido adquiriendo la figura del fiscal partidario con el paso de los años, ya que constituye una de las principales herramientas de nuestro sistema electoral para garantizar a las agrupaciones políticas que participan en una elección la transparencia con que este organismo electoral lleva a cabo un proceso electoral desde la fase preparatoria hasta la declarativa.

Finalmente, en el caso de que la participación de las personas fiscales siga aumentando, al punto de constituirse en la figura de control y vigilancia de preferencia para las organizaciones partidarias, en detrimento de postulantes para fungir como miembros de las juntas receptoras de votos, conviene cuestionarse si la atención de estas juntas debería ser asumida por el Tribunal Supremo de Elecciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarado, P. (Ene.-Jun., 2014). Voto costarricense en el extranjero: un nuevo reto nacional. *Revista de Derecho Electoral* (17), 85-112.
- Costa Rica (1952). Código Electoral. Ley 1536 del 10 de diciembre, publicado en La Gaceta n.º 10 de 14 de enero.
- Costa Rica (1953). Ley 1553. Reforma Código Electoral, publicada en La Gaceta n.º 90 del 23 de abril.
- Costa Rica (1965). Ley 3556. Reforma Código Electoral, publicada en La Gaceta n.º 244 del 28 de octubre.
- Costa Rica (1965). Ley 4341. Reforma Código Electoral y Ley de Radio, publicada en La Gaceta n.º 129 del 8 de junio.
- Costa Rica (1965). Ley 7653. Reforma Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, publicada en La Gaceta n.º 246 del 23 de diciembre.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, publicada el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2002). Reglamento sobre la Fiscalización del Escrutinio. Decreto 13-2002 del 7 de noviembre, publicado en La Gaceta n.º 221 del 15 de noviembre.

- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2007). Reglamento para los Procesos de Referéndum. Decreto 11-2007, publicado en La Gaceta n.º 122 del 26 junio.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Reglamento para la Fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos. Decreto 26-2009, publicado en La Gaceta n.º 241 de 11 de diciembre.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2012). Reglamento para la Fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos. Decreto 17-2012, publicado en La Gaceta n.º 219 de 13 de noviembre.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2017). Reglamento para la Fiscalización de los Procesos Electivos y Consultivos. Decreto 9-2017, publicado en el Alcance 180 a La Gaceta n.º 140 de 24 de julio.
- Fernández, H. (Ene.-Jun., 2006). El Proceso Electoral. *Revista de Derecho Electoral* (1),1-28.
- Fernández, H. (Jul.-Dic., 2010). Efectos de la promulgación de la Ley 8765 en el proceso electoral. *Revista de Derecho Electoral* (10), 1-55.

Resoluciones

- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Programas Electorales. Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales (2018). Resolución n.º PAF-0000001136-2018 de las doce horas con diez minutos del doce de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones. Departamento de Programas Electorales. Programa de Acreditación de Fiscales y Observadores Nacionales (2018). Resolución n.º PAF-0000001129-2018 de las quince horas con cuarenta y ocho minutos del cinco de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2002). Resolución n.º 1804-E-2002 de las nueve horas treinta minutos del primero de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (2018). Resolución n.º 1039-E3-2018 de a las doce horas con cinco minutos del veinte de febrero.



COLABORACIONES
EXTERNAS

REPRESENTATIVIDAD DE MINORÍAS A LA LUZ DEL ARTÍCULO 95 CONSTITUCIONAL

Francinie Cubero de la Vega*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_4

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 2 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de mayo de 2019.

Resumen: El artículo 95 de la Constitución Política costarricense establece en su inciso 6 la garantía de representatividad de minorías. Entendiendo “representatividad” como la conversión de votos electorales en poder político (diputaciones), se pretende analizar las condiciones actuales de representatividad política con la que cuentan grupos minoritarios. Para lo anterior, y una vez desarrollados los conceptos básicos de referencia, se procede a realizar un análisis con datos estadísticos, inicialmente para determinar grupos minoritarios y la representación de estos en los periodos legislativos del 2010 al 2018. El análisis de dichos datos pretende demostrar la casi inexistente participación de minorías en el congreso, así como las consideraciones de actores importantes como el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, respecto del cumplimiento del referido artículo 95 inciso 6) constitucional. Las conclusiones ofrecen una serie de propuestas prácticas en relación con lo estudiado.

Palabras clave: Representación política / Sistema de elección de diputados / Minoría legislativa / Partidos minoritarios / Grupos minoritarios / Grupos étnicos.

Abstract: Article 95 of the Costa Rican Political Constitution establishes in clause 6 the guarantee of representation of minorities; understanding “representation” as the conversion of electoral votes into political power (congress member), the goal is to analyze the current conditions of political representation specifically in minority groups. For that, and once basic reference concepts have been analyzed, an analysis with statistical data is carried out, initially to determine minority groups and their representation in the National Congress from 2010 to 2018 periods. The analysis of these data, will demonstrate the almost non-existent participation of minorities in congress, as well as the considerations of important actors such as the Supreme Electoral Tribunal, The Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice with respect to compliance with the aforementioned article 95 clause 6) constitutional. The conclusions offer a series of practical proposals in relation to what has been studied.

Key Words: Political representation / System of election of Congress members / Legislative minority / Minority parties / Minority groups / Ethnic groups.

* Costarricense, abogada, correo francinie@gmail.com. Licenciada en Derecho, especialista en Derecho Notarial y Registral y master en Gerencia de Proyectos por Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología; mediadora y conciliadora certificada por el Centro de Arbitraje y Mediación del Colegio de Abogados y Abogadas de Costa Rica, profesora universitaria, actualmente abogada asistente de la Procuraduría General de la República en Área de la Función Pública, con amplia experiencia en instrucción de procedimientos administrativos.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como propósito analizar las condiciones actuales de representatividad política con la que cuentan grupos minoritarios, y las garantías constitucionales para asegurar su participación política, según reza el artículo 95 de la Constitución Política costarricense.

La primera parte del artículo se centrará en comentarios generales respecto de minorías y representatividad para, posteriormente, entrar a determinar cuáles son los grupos considerados minoritarios y que hayan contado con representatividad legislativa en los periodos del 2010 al 2018. Para lo anterior, se procederá a analizar la conformación de la Asamblea Legislativa en dichos periodos, y se hará una comparación con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) para analizar si existen o no parámetros de representatividad únicamente respecto de diputaciones.

Finalmente, se determinarán las garantías constitucionales de participación con las que cuentan estos grupos minoritarios, y si estas tienen una incidencia positiva o negativa en su participación y representatividad.

2. CONSIDERACIONES GENERALES DE MINORÍAS Y REPRESENTATIVIDAD EN LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS ELECTORALES

Los principios electorales de equidad y democracia permiten a los ciudadanos su participación democrática procurando que se dé en igualdad de condiciones. Sobre esto, el Tribunal Supremo de Elecciones, en su voto 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre del 2001, indicó:

El derecho a la igualdad, junto con el derecho a la libertad, conforman el contenido básico del concepto democracia establecido por el artículo 1.º de la Constitución Política como sistema fundamental de nuestra organización política. La democracia, entre otras consecuencias, integra al ciudadano en la comunidad política, quien, mediante su participación activa en los procesos electorales, decide la organización del Estado y el nombramiento de las autoridades que lo representan.

El anterior extracto refiere a la necesidad de participación ciudadana con el fin de robustecer la democracia del país; siendo este el pilar principal de nuestro Estado democrático, conlleva que se convierta en poder político por medio de la representatividad. Por ello, es menester entrar a analizar generalidades referentes a minorías y su representación política, con el fin de tener una perspectiva adecuada a la hora de analizar los datos suministrados.

a) MINORÍAS

En su artículo, Enith Pinedo (2010) hace dos distinciones conceptuales de minorías; por un lado, refiere al concepto dado por Guillaumin, citado por González Martín (2001, p. 72), apuntando que por grupos minoritarios “entenderemos no aquellos que serían forzosamente menores en número sino más bien aquéllos que en una sociedad están en estado de menor poder, sea éste económico, jurídico, político...”. Por otro lado, refiere a la calidad de minorías que el *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) ha dado a dichos grupos, para generar una diferenciación en los mecanismos con propósito de asegurar la representación política.

Por su parte, Román Corona (2006) realiza un amplio análisis conceptual de *minorías*, tanto doctrinario como normativo; concluye que si bien no hay una definición conceptual universal, esta tiene en común una serie de elementos objetivos y subjetivos: la autoidentificación como minoría. Dentro de los elementos objetivos se ubica a aquellos externos al grupo o colectivo humano, los que se pueden entender como:

- Grupo o colectivo humano
- Inferioridad numérica
- Presencia de rasgos característicos comunes (lengua, religión, etnia, costumbres, etc.)
- Dependencia, no dominación o vulnerabilidad del grupo

Las participaciones minoritarias en democracias pluraristas permiten no solo oportunidades de representación de grupos usualmente diversos de la mayoría del país, sino que también permiten una suerte de control y contrapeso sobre aquellos que son mayoritarios, con el fin de evitar una superposición indiscriminada de estos, pero sin recaer en obstrucciones infundadas. La participación conjunta de mayorías y minorías debe ser la búsqueda de equilibrio entre posiciones.

Si bien en Costa Rica no existe una forma especial de elección de representantes minoritarios como en adelante se ahondará, la Red de conocimiento ACE¹ hace un resumen de cómo en otras latitudes se fomenta la participación y representación minoritaria de una manera más activa. Al respecto, ejemplifica la implementación de escaños reservados para minorías étnicas o religiosas como por ejemplo: Colombia (comunidades negras), Croacia (minorías húngaras, italianas, checas,

¹ ACE, Red en línea de conocimientos electorales. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd06/default> [consultado 17 febrero 2019].

eslovacas, rutenias, ucranianas, alemanas y austriacas), la India (tribus y castas), Jordania (cristianos y circasianos), Níger (tuareg), Nueva Zelandia (maorí), Pakistán (minorías no musulmanas), Palestina (cristianos y samaritanos), Samoa (minorías no indígenas), Eslovenia (húngaros e italianos), Taiwán (comunidad aborígen) y de manera reciente Irak (cristianos, yazidis, sabeos y shabaks).

En el caso de Colombia, se dispone por ley² la manera de elección de escaños en circunscripciones especiales, reservándose dos escaños para comunidades negras, una para comunidades indígenas, una para minorías políticas³ y una para ciudadanos residentes en el exterior. Para el caso de los indígenas, indica González (2016) que debe demostrarse, mediante certificación del Ministerio del Interior, la pertenencia a una comunidad indígena y el ejercicio como autoridad o haber sido autorizado.

Para el presente artículo, entenderemos minorías como un grupo autoidentificable o autopercibido con rasgos características comunes como raza o etnia, edad y discapacidad.

b) REPRESENTATIVIDAD

La representatividad es la capacidad de actuar en nombre de una persona, o en términos electorales, de los electores. Para Picado “la representatividad se refiere tanto a la proporcionalidad del sistema como a la vinculación entre la ciudadanía y sus gobernantes” (2008, p. 5). Para esto, el sufragio es el método para lograr dicha representatividad.

Si bien el poder político se encuentra representado en la Asamblea Legislativa o Parlamento, no por ello puede afirmarse que sea efectivamente representativo de los votos emitidos. Sobre este aspecto, llama la atención González (2014) al citar a Duverger en el sentido de que la sensación de representación tiene una importancia considerable, de ahí que apoye la tesis de que cuanto mayor proporcionalidad entre representante-representado tanta mayor representatividad.

² Ley 649 del 27 de marzo del 2001 (por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia)

³ *Ibidem*, artículo 4: Candidatos de las minorías políticas. Podrán acceder a una curul por la circunscripción especial para las minorías políticas, los movimientos o partidos políticos: a) Que hubiesen presentado candidatos a la Cámara de Representantes como mínimo en un 30% de las circunscripciones territoriales; b) Que no hubiesen obtenido representantes en el Congreso Nacional, y c) Que su votación mayoritaria en un mismo departamento o circunscripción territorial sea menos del 70% de la sumatoria de su votación en todo el país. La curul corresponderá al partido o movimiento político que, cumpliendo con los requisitos, de los literales anteriores obtenga la mayor votación agregada en todo el país. La lista a la cual se le asignará la curul será la conformada por las cabezas de lista de mayor a menor votación de las inscritas por el respectivo partido o movimiento en todo el territorio nacional.

3. ANÁLISIS DE GRUPOS MINORITARIOS Y SU REPRESENTACIÓN EN LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LOS PERIODOS DE 2010 AL 2018

En el presente acápite, se tomarán datos estadísticos obtenidos del INEC con el propósito de hacer un análisis de los grupos minoritarios del país. Para contar con datos reales, se tomó el último censo realizado en el año 2011 para la obtención de los cálculos estadísticos, así como la Encuesta Nacional de Hogares de dicho año. En razón de lo anterior, y dado que no se cuenta con los datos estadísticos para los efectos, se omite la cuantificación de la población LGTBI en el presente artículo, con la salvedad de que en términos generales es una minoría.

Por otro lado, se revisarán los datos de los diputados electos en los periodos 2010-2014, 2014-2018, y 2018-2022 para identificar si existe representación de grupos minoritarios y en qué grado. Se aclara que no se procedió con el estudio de cada partido político inscrito en dichos periodos para precisar los fines y objetivos y si están ligados con la participación de grupos minoritarios, pero se presta la oportunidad a futuro de hacer un estudio comparativo sobre dichos elementos.

a) DATOS ESTADÍSTICOS DE MINORÍAS

De conformidad con la tabla 1, para el 2011 se contaba con una población total de 4 301 712 personas (100%); de estas, según la autoidentificación étnica-racial, la población indígena correspondía a 104 143 (2,4%), la negra o afrodescendiente correspondía a 45 228 (1,1%), la mulata a 289 209 (6,7%), la china a 9 170 (0,2%); los blancos o mestizos representan 3 597 847 (83,6%) de la población. Personas que no se autoidentificaron con ninguna etnia 124 641 (2,9%), mientras que 36 334 (0,8) corresponde a otros y 95 140 (2,2%) como no declarado.

De los anteriores datos se rescata que la mayoría de la población se identifica como blanco o mestizo en un 83,6%; mientras que las restantes cuatro etnias como mulatos, indígenas, negros o afrodescendientes o chinos: en total, 10,4% de la población del país.

Tabla 1

Autoidentificación étnica-racial Censo 2011

Grupo	Cantidad	%
Indígenas	104 143	2,4%
Negro(a) o Afrodescendiente	45 228	1,1%
Mulato(a)	289 209	6,7%
Chino(a)	9 170	0,2%
Blanco(a) o Mestizo(a)	3 597 847	83,6%
Otro	36 334	2,9%
Ninguna	124 641	0,8%
No Declarado	95 140	2,2%
Población total	4 301 712	99,9%

Nota: Elaborado con datos del INEC, Autoidentificación étnica-racial Censo 2011.

De acuerdo con datos obtenidos de la página del INEC para la población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades; haciendo una proyección únicamente en la población, el incremento anual de la población del 2011 al 2018, sería de 58 760 aproximadamente como se evidencia en la figura 1.

Realizando una suerte de analogía con los datos estudiados previamente, el aumento proporcional de las referidas minorías incrementaría en un 10%⁴.

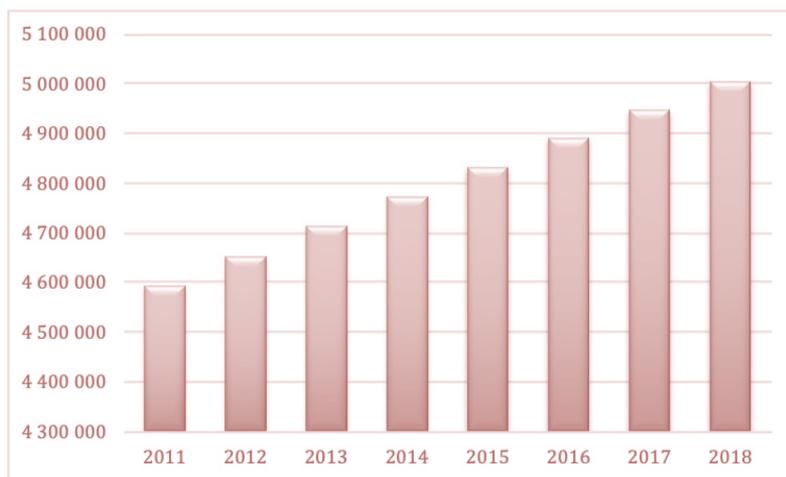


Figura 1. Proyección del incremento anual de la población del 2011 al 2018. Elaborado con datos del INEC, población por años calendario, según sexo y grupos especiales de edades, Censo 2011.

⁴ Datos no son exactos al no contar con información actualizada por parte del INEC, por lo que se basa en un cálculo proyectado de forma proporcional.

En el caso de las personas con discapacidad, según se evidencia en la tabla 2, para el 2011 se contaba con una población total de 4 301 712 personas (100%); de estas, la población con discapacidad se dividió de la siguiente forma: discapacidad para ver con los anteojos o lentes puestos, 251 464 (5,85%); para oír, 70 709 (1,64%); para hablar, 29 413 (0,68%); para caminar o subir las gradas, 40 380 (3,26%); para utilizar brazos o manos, 48 859 (1,14%). Del tipo intelectual corresponde a 35 416 (0,82%); del tipo mental, a 26 971 (0,63%). Por otro lado, las personas que no tienen ninguna discapacidad equivalían a 3 848 863 (89,47%).

Con base en los anteriores datos se rescata que, de la totalidad de la población en el 2011, un 14,02% correspondía a personas con algún grado de discapacidad.

Tabla 2

Población con discapacidad

Tipo de discapacidad	Cantidad	Porcentaje
Para ver aún con los anteojos o lentes puestos	251 464	5,8%
Para oír	70 709	1,64%
Para hablar	29 413	0,68%
Para caminar o subir gradas	40 380	3,26%
Para utilizar brazos o manos	48 859	1,14%
Del tipo intelectual	35 416	0,82%
Del tipo mental	26 971	0,63%
No tiene ninguna discapacidad	3 848 863	89,47%
Población total	4 301 712	99,9%

Nota: Elaborado con datos del INEC, población con discapacidad, Censo 2011.

Por su parte, en el caso de adultos mayores tenemos que la población total según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG) correspondía 529 627, que porcentualmente para el año 2011, de acuerdo con la población total (4 301 712), representaba un 12,31% de la población.

Este grupo se subdivide en grupos etarios de 60 a 64 conformado por 165 072 (31%); por su parte el grupo de 65 a 74 correspondía a 205 944 (39%); mientras que el grupo de 75 años y más, a 158 611 (30%), como puede observarse en la tabla 3.

Tabla 3

Población de 60 años y más

Población total	Grupos de edad		
	60 a 64	65 a 74	75 y más
529 627	165 072	205 944	158 611
100%	31%	39%	30%

Nota: Elaborado con datos del INEC, población adulta mayor, ENAHO 2011.

b. DATOS ESTADÍSTICOS DE DIPUTADOS Y DIPUTADAS PERIODOS 2010 AL 2018

En el presente apartado, se revisarán los resultados de los diputados y las diputadas electos en los periodos 2010-2014, 2014-2018, y 2018-2022 para identificar si dentro de estos existe representación de grupos minoritarios y en qué grado. Se hace la salvedad de que no se realiza estudio de cada partido político para analizar si en su estructura interna o en los fines del partido existe dentro de los objetivos principales la representación de minorías; salvo en el caso puntual que se señalará.

i. Periodo 2010-2014

Mediante resolución n.º 1820-E11-2010 de las 10:40 del 17 de marzo del 2010, se declararon constitucionalmente electos diputados a la Asamblea Legislativa, para el período constitucional comprendido entre el primero de mayo de dos mil diez y el treinta de abril de dos mil catorce. En la tabla 4 se detalla la asignación de curules por cada partido político.

Tabla 4

Diputados electos para el periodo 2010-2014, según partido político

Partido político	Total de diputaciones
Accesibilidad Sin Exclusión	4
Acción Ciudadana	11
Frente Amplio	1
Liberación Nacional	24
Movimiento Libertario	9
Renovación Costarricense	1
Restauración Nacional	1
Unidad Social Cristiana	6

Nota: Elaboración propia con datos del TSE, Declaración de diputados periodo 2010-2014.

Se llama la atención en dicho periodo que el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), abiertamente conocido su propósito de representar personas con discapacidad, obtuvo cuatro diputaciones en todo el país; por otro lado, si bien los partidos Renovación Costarricense y Restauración Nacional, al ser cristianos podrían considerarse una minoría según la agrupación y semejanzas religiosas, no serán tomados como tales por no tener datos estadísticos en estos momentos para realizar tal afirmación. El posterior análisis comparativo se limitará a los datos y grupos estudiados previamente.

Según la biblioteca de la Asamblea Legislativa, en el periodo 2010-2014 no se eligieron personas afrocostarricenses, por lo que es uno de los periodos sin representación de tal grupo.

De la totalidad de 57 diputaciones, solamente 4 corresponden a un partido destinado a personas con discapacidad, lo que corresponde a un 2,28% de la totalidad del plenario. Cabe apuntar que de estas cuatro curules, solo una fue ocupada por un diputado con una discapacidad visual.

ii. Periodo 2014-2018

Mediante resolución n.º 0830-E11-2014 de las 10:00 del 03 de marzo del 2014, se declararon constitucionalmente electos diputados a la Asamblea Legislativa, para el período constitucional comprendido entre el primero de mayo de dos mil catorce y el treinta de abril de dos mil dieciocho según los datos de la tabla 5.

Tabla 5

Diputados electos por partido, elecciones febrero 2014

Partido político	Total de diputaciones
Accesibilidad Sin Exclusión	1
Acción Ciudadana	13
Alianza Democrática Cristiana	1
Frente Amplio	9
Liberación Nacional	17
Movimiento Libertario	4
Patria Nueva	1
Renovación Costarricense	2
Restauración Nacional	1
Unidad Social Cristiana	8

Nota: Elaborado con datos del TSE, Declaración de diputados periodo 2014-2018.

En esta ocasión, disminuye la cantidad de diputados electos por el PASE, quien solamente ocupa una curul; sin embargo, se rescata la elección de dos mujeres afrodescendientes en los partidos Acción Ciudadana y Liberación Nacional, Epsy Campbell Barr y Maureen Clarke Clarke, respectivamente.

De la totalidad de 57 diputaciones, solamente 1 representa a un partido destinado a personas con discapacidad y 2 refieren a personas afrodescendientes, lo que equivale a un 1,71% de la totalidad del plenario.

iii. Periodo 2018-2022

La tabla 6 muestra los diputados electos para el período constitucional comprendido entre el primero de mayo de dos mil dieciocho y el treinta de abril de dos mil veintidós, declarado mediante resolución n.º 1230-E11-2018 de las 11:00 del 27 de febrero del 2018.

Tabla 6

Diputados electos por partido político, elecciones febrero de 2018

Partido político	Total de diputaciones
Acción Ciudadana	10
Frente Amplio	1
Integración Nacional	4
Liberación Nacional	17
Republicano Social Cristiano	2
Restauración Nacional	14
Unidad Social Cristiana	9

Nota: Elaborado con datos del TSE, Declaración de diputados periodo 2018-2022.

Dada la coyuntura particular en las pasadas elecciones, se desaparece la participación del PASE en la Asamblea Legislativa, y solamente hay una persona afrodescendiente electa, en el partido Restauración Nacional, el diputado Eduardo Newton Cruickshank Smith.

Finalmente, de la totalidad de las 57 diputaciones, solamente fue elegido 1 diputado afrodescendiente, esto significa un 0,57% de la totalidad del plenario.

C. COMPARACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS

En la figura 2, se hace una comparación de los partidos políticos electos y los distintos movimientos que se han realizado en los tres periodos de estudio. Entre los partidos con mayor cantidad de diputados electos se rescatan Liberación Nacional, Acción Ciudadana, Unidad Social Cristiana, y en el último periodo, Restauración Nacional.

De los anteriores, solamente Liberación Nacional, Acción Ciudadana y Restauración Nacional han elegido como diputados a personas afrodescendientes, y ninguno con discapacidad notable; en este caso, y según la tendencia del partido, el PASE eligió en el periodo 2014-2018 al diputado Oscar López, quien cuenta con una discapacidad visual.

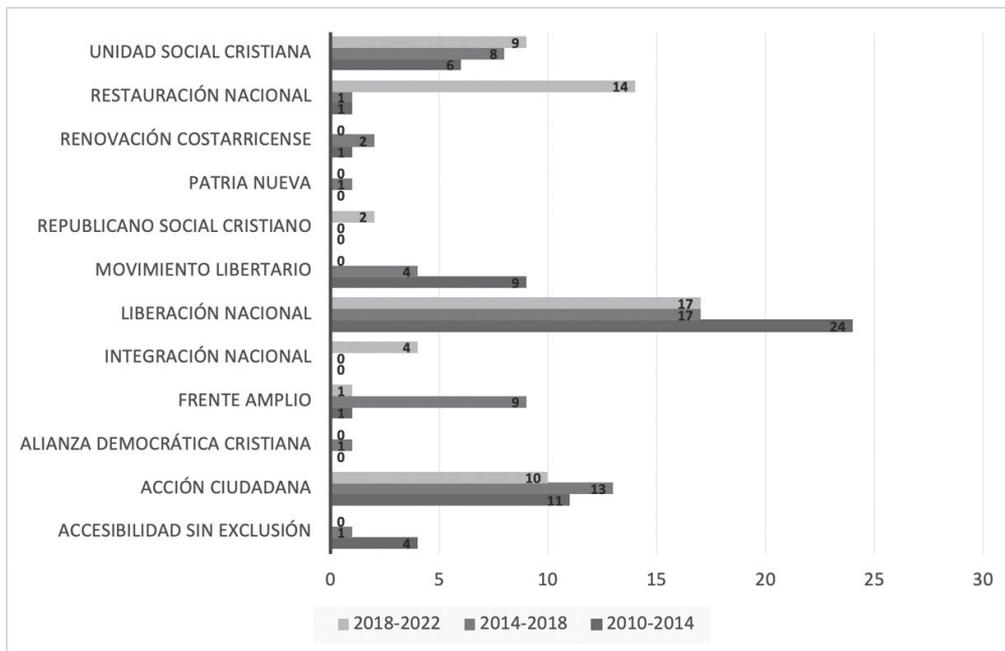


Figura 2. Diputaciones electas en periodos 2010 al 2014, 2014 al 2018, 2018 al 2022. Elaborado con datos del TSE.

Por su parte, en la figura 3, se brinda un resumen de la cantidad de diputados minoritarios, con la salvedad de que, en el caso de “discapacidad” se incluye a los diputados que forman parte del PASE, aunque no tengan por sí mismos una discapacidad, pero defienden su representación en beneficio de dicha población y de los adultos mayores. Por otro lado, al no existir datos estadísticos para recuperar la información y esta cambia año con año, no se colocan datos sobre diputados y diputadas mayores de 60 años; pero sin embargo, se contabilizarán para efectos de las proyecciones que se dirán.

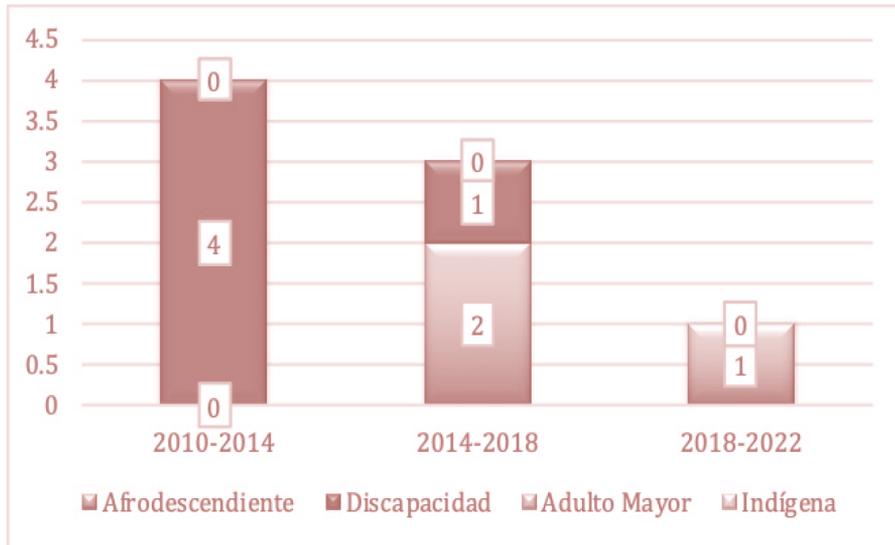


Figura 3. Diputaciones electas en periodos 2010 al 2014, 2014 al 2018, 2018 al 2022. Elaborado propia con datos del TSE.

Dado que el artículo 106 de la Constitución Política establece el número de diputados para representar a la nación (57), quiere decir que para el 2011⁵, para una población de 4 301 676, cada diputado y diputada representa a 75 468 personas por periodo, lo cual corresponde al 1,75% de la población.

Para el año 2018, para una población proyectada de 5 003 402, la representación por cada diputado y diputada corresponde a 87 779 personas, manteniéndose el mismo porcentaje proporcional de la población (1,78%). Se puede afirmar que cada diputado representa a menos del 2% de la población.

En el caso de las minorías étnicas del país, estas corresponden al 10,4% de la totalidad del país (447 750), de acuerdo a los datos del Censo 2011, lo que equivale a 5,93 escaños. Sin embargo, si realizamos una subdivisión de las etnias estudiadas, específicamente en las indígenas y negra o afrodescendiente; en el caso de la primera, su cantidad de población para el 2011 era de 104 143, esta cifra equivale a un 2,4% de la población, y con ello le correspondería, al menos, un escaño para acreditar su representatividad. En cuanto a los negros o afrodescendientes, su población de 45 228 personas, corresponde a poco más de la mitad del número mínimo de representación legislativa, lo que significa un 1% de la población y, por ende, no tiene la cantidad de población necesaria para reclamar un escaño.

⁵ Según los datos suministrados por el INEC de acuerdo con la última información estadística del Censo 2011, la población total es de 4 301 712.

Por su parte, la minoría por discapacidad es el 14,02% (603 212) de la totalidad del país, esto equivale a 7,99 escaños. Finalmente, la minoría de tercera edad es 12,31% (539 627) de la totalidad, correspondiente a 7,15 escaños.

De conformidad con la figura 3, evidentemente que no se ha dado una representatividad ni siquiera cercana a lo respectivo según la cantidad de población a la que representa cada diputado. Véase que, incluso, si hipotéticamente la cantidad de escaños para minorías en su conjunto corresponde al promedio de 12,24%⁶, 526 529 personas, tendrían 6,97 escaños. De igual manera, realizando los anteriores cálculos con la proyección de población para el año 2018 (5 003 402), no genera ningún cambio sustancial, dado que se proyecta el aumento de la población minoritaria en un 10% aproximadamente, como fue referido respecto de la figura 2.

Según dichos datos, lo más cercano que se ha estado de una representación minoritaria proporcional ha sido en el periodo 2010-2014, la cual disminuyó considerablemente en los siguientes períodos, tal así que para el periodo 2018-2022, solamente existe un diputado de un grupo considerado minoritario. No podría adentrarse en el presente estudio en los motivos de dicha disminución, así como tampoco afirmarse que se deba a una falta de participación; lo cierto es que, de los resultados analizados, se puede concluir que no existe en el congreso una representatividad de minorías, al menos en los periodos estudiados.

4. GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PARA MINORÍAS

El artículo 95 de la Constitución Política establece:

La ley regulará el ejercicio del sufragio de acuerdo con los siguientes principios:

(...)

6.- Garantías de representación para las minorías; ()

Según consideraciones del Tribunal Supremo de Elecciones, visibles en Acta n.º 85-2014 de las 09:00 del cinco de agosto del 2014; al atenderse consulta legislativa del proyecto de ley de reforma al artículo 138 del Código Electoral⁷, se analizó que el uso del subcociente dentro de la fórmula electoral (Hare), es más proporcional al otorgar escaños a los partidos más votados. Se consideró

⁶ Correspondiente al promedio de las sumas de todos los porcentajes de minorías estudiados (étnica, discapacidad y etaria).

⁷ Por error, la consulta se dirigió al artículo 138 del Código anterior, cuyo articulado fue derogado; dicha norma indicaba:
Artículo 138: Si quedaren plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra residual. Si aun quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior. Este mismo sistema se aplicará en el caso de que ninguno de los partidos alcance cociente.
Lo anterior se encuentra regulado en el artículo 205 del Código Electoral vigente.

que, si bien existe una garantía constitucional de representación de minorías, no por ello significa el otorgamiento de un cargo solamente por su participación, en cambio, la fórmula implementada les da acceso en una segunda ronda y una eventual tercera ronda, a la asignación de escaños sin exclusividad (por residuo mayor).

En ese orden de ideas, mediante los votos 7393-97 de las 15:48 del 04 de noviembre de 1997; 1234-98 de las 16:06 del 25 de febrero de 1998; 11272-2007 de las 14:41 del 08 de agosto del 2007; y 3649-2009 de las 16:04 del 04 de marzo del 2009; todos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, se discutieron acciones de inconstitucionalidad por alegadas violaciones de la representatividad de minorías, así como discriminación a partidos minoritarios. Consideraron la mayoría de los magistrados que no es lo mismo “minorías” y “partidos minoritarios”, siendo necesario la votación en su favor para obtener los escaños, pues sería absurdo pretender esas garantías de representación de minorías con base en la mera participación independiente de los resultados que se produzcan en un proceso determinado. Por otro lado, y en los votos salvados de la referida jurisprudencia se considera que el sistema aplicado niega participación a quien no haya obtenido curules a razón de darles de nuevo participación a quienes sí ya obtuvieron por medio de cociente⁸, por lo que es irracional que un grupo minoritario deba formar parte de un partido mayoritario para mantener alguna expectativa de elección.

Al respecto, si bien la forma de elección de los diputados se mantiene por medio del uso de fórmulas con la implementación de los cocientes y subcocientes, a pesar de las críticas de los votos de minorías referidos, es factible y deseable- la representación de minorías en partidos políticos, lo que brinda la posibilidad de discutir, más allá de una reforma legislativa, si puede realizarse a manera de analogía y por parte del Tribunal Supremo de Elecciones un requerimiento partidario de una cuota minoritaria dentro de los candidatos a diputado, para la inscripción, tal como en su momento ocurrió con la aplicación de participación femenina.

5. CONCLUSIONES Y HALLAZGOS

Tal y como se adelantó, considerando los datos estadísticos analizados a lo largo de la presente investigación, se puede concluir que en los últimos periodos electorales (2010-2014, 2014-2018, 2018-2022), no existe una representación de minorías en el congreso, al menos de la etnia indígena; de las existentes estudiadas (negra, discapacidad) no han respondido a más de un 7% de la totalidad de diputados para el periodo 2010-2014; un 5,25% para el periodo 2014-2018 y un 1,75% para el periodo del 2018-2020.

⁸ Artículo 203.- Definición de cociente y subcociente. Cociente es la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, entre el número de plazas a llenar mediante dicha elección. Subcociente es el total de votos válidos emitidos a favor de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento (50%), de esta. (Código Electoral, 2009).

Según la cantidad de población de minorías analizada, el número de escaños para minorías en su conjunto corresponde al promedio de 12,24%, esto sería a 526 529 personas que, a su vez, equivale a 6,97 escaños. Pese a lo anterior, y en una división aún más personalizada, específicamente tenemos que al representar a un 2,4% de la población, le correspondería, al menos, un escaño para acreditar su representatividad en el congreso, situación que no se ha dado en los periodos estudiados, y quedaría pendiente de analizar en periodos anteriores.

En el caso de los negros o afrodescendientes, su población de 45 228 personas corresponde a poco más de la mitad del número mínimo de representación legislativa; ante esta situación, pareciera más bien que estamos en un caso de sobrerrepresentación, al menos con los datos estudiados. Pese a lo anterior, y al no conocer de la cantidad actual de la población, podría considerarse que la representación actual es proporcional a la requerida.

En los periodos referidos, solamente en el periodo 2010-2014, se contó con la mayor cantidad de representación minoritaria (4 diputados), con la salvedad de que dicho monto se calculó, no por considerar al diputado como minoría, sino por la representación partidaria de una minoría (PASE).

Por otro lado, para los periodos 2014-2018 y 2018-2022, se dio un decrecimiento importante, pues se llegó a tener de uno a tres representantes minoritarios, cuando según el dato anterior, este correspondería realmente a casi 7 escaños de la totalidad de diputados electos; es evidente la subrepresentación de minorías en el congreso según los datos arrojados.

Si bien la Constitución Política garantiza la representación de minorías, lo cierto es que en la práctica ello no se está efectuando y sus motivos, actualmente desconocidos, son material para una futura investigación. Pese a lo anterior, es posible llegar a cumplirla por medio de una mayor participación de minorías a nivel interno partidario que, si bien no puede asegurarse con ello su representación, es una herramienta para poder cumplir el objetivo constitucional. Esto, sin embargo, es un riesgo más que una garantía, ya que depende de igual manera de la votación popular y los mecanismos partidarios internos de elección de candidatos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón, M. (2005). *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*. Recuperado de [http:// www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20 Activo/20 y/20 pasivo.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/publicaciones_Capel/Sufragio/20 Activo/20 y/20 pasivo.htm)
- Corona, R. (Jul.-Set., 2006). Minorías y grupos diferenciados: Claves para una aproximación conceptual desde la perspectiva internacional. *Ius Revista Jurídica Digital*, (22), sin paginación. Recuperado de http://www.unla.mx/iusunla22/reflexion/minorias%20y%20grupos%20diferenciados.htm#_ftn1

- Costa Rica. Asamblea Legislativa. Biblioteca (2017). *Consultas resueltas Diputados Afrocaribeños*. Recuperado de <http://www.asamblea.go.cr/sd/Documentos%20compartidos/Diputados%20afrocaribe%C3%B1os.pdf>.
- Costa Rica. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo [s.f.]. *Grupos étnicos-raciales*. Recuperado de: <http://www.inec.go.cr/social/grupos-etnicos-raciales>
- Enciclopedia virtual [s.f.]. *Mayoría y minoría*. glosario de conceptos políticos usuales. Recuperado de <http://www.eumed.net/diccionario/definicion.php?dic=3&def=377>; consultado 17 febrero 2019
- González, D. (Jul.-Set. 2014). El tamaño del Poder Legislativo como modulador del sistema electoral en la democracia representativa, el caso costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 415-432. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/18/gonzalez_fernandez.pdf
- González, J. (2016) *Integración de minorías étnicas por medio de los sistemas electorales. Análisis comparativo Colombia-Chile*. Recuperado de <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/3106/4/TESIS%20FINAL%20241015.pdf>
- González, M. (2001). El principio de igualdad, la prohibición de discriminación y las acciones positivas. *Derecho y Sociedad*, (18), 71-79.
- Picado, H. (Ene.-Jun., 2008). La negociación de la Reforma al Código Electoral costarricense. *Revista Derecho Electoral*, (5),. N°5, 1-25. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/5/picado_leon_num5.pdf
- Pinedo, E. (Jul.-Dic., 2010). Las cuotas de participación electoral en Perú. Características y algunos resultados. *Revista de Derecho Electoral*, (10), 1-33. Recuperado de http://www.tse.go.cr/revista/art/10/pinedo_bravo.pdf
- Proyecto ACE [s.f.]. *Sistemas electorales*. Recuperado de <http://aceproject.org/ace-es/topics/es/esd/esd06/default>

Jurisprudencia

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1997). Voto 7393-97 de las quince horas con cuarenta y ocho minutos del 04 de noviembre.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (1998). Voto 1234-98 de las dieciséis horas con seis minutos del 25 de febrero.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2007). Voto 11272-2007 de las catorce horas con cuarenta y un minutos del 08 de agosto.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2009). Voto 3649-2009 de las dieciséis horas con cuatro minutos del 04 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2001). Voto 2759-E-2001 de las 13:00 horas del 26 de diciembre.

Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 1820-E11-2010 de las diez horas con cuarenta minutos del 17 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución 0830-E11-2014 de las diez horas del 03 de marzo.

Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resolución 1230-E11-2018 de las once horas del 27 de febrero.

LAS COALICIONES DE PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES COSTARRICENSES

José Adolfo Gell Loría*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_5

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 12 de abril de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 17 de junio de 2019.

Resumen: Recopila y analiza los datos de conformación de coaliciones de partidos políticos en las elecciones municipales de los años 2002, 2006, 2010 y 2016, su participación y los resultados electorales obtenidos.

Palabras clave: Coalición de partidos políticos / Alianzas electorales / Fusión de partidos políticos / Partidos políticos / Puestos de elección popular / Elecciones municipales / Gobierno local.

Abstract: It compiles and analyzes data regarding the formation of the coalitions of political parties in municipal elections of 2002, 2006, 2010, and 2016, their participation and the electoral results obtained. It is important to note that it excludes coalitions at a national level since the main topic of the analysis is the coalitions that strictly participate for electoral posts at a local level.

Key Words: Coalition of political parties / Electoral alliances / Merging of political parties / Political parties / Popular election posts / Municipal elections / Local government.

* Costarricense, abogado y politólogo, correo jose.gell@ucr.ac.cr. Asesor legal e investigador en el Programa de Investigación en Desarrollo Urbano Sostenible de la Universidad de Costa Rica. Licenciado en Derecho y bachiller en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, estudiante de la Maestría en Derecho Público de la Universidad de Costa Rica.

1. COALICIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS

Este artículo contiene una compilación de los datos de las coaliciones participantes en las elecciones municipales celebradas desde 2002, cuando por primera vez se dan comicios locales separados de los nacionales, hasta el 2016, año de la última elección municipal a la fecha.

Un primer acercamiento al tema implica establecer las características de las coaliciones las cuales, de conformidad con el *Diccionario de derecho electoral* del Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, son:

1. La coalición es temporal, puntal y sin ánimo de permanencia.
2. Carece de una estructura propia, pues su funcionamiento se hace mediante la coordinación de los partidos miembros.
3. Funciona sobre la base del acuerdo de los partidos miembros, por lo que no es posible que se exijan ciertas conductas a los coaligados.
4. Son exclusivas de partidos políticos inscritos, por lo que no involucran otros tipos de organización política (2017, p. 159).

En el caso de Costa Rica, este instituto se encuentra regulado de forma muy general en el Código Electoral, pues en tres artículos se establecen todas las regulaciones legales sobre esa figura. La norma general es el artículo 83 el cual establece:

Artículo 83. Coaliciones parciales o totales. Los partidos políticos podrán coaligarse con el exclusivo propósito de presentar candidaturas comunes en alguna o en todas las escalas o circunscripciones en que participen, en una determinada elección. La postulación común solo es posible en las circunscripciones donde los partidos coaligados estén autorizados a participar.

Los partidos coaligados mantendrán su identidad y deberán cumplir todos los requisitos necesarios para mantenerse vigentes, durante la existencia de la coalición (2009, p. 42).

Los requisitos de los pactos de las coaliciones se establecen en el artículo 84 que indica:

Artículo 84. Condiciones y pacto. Las condiciones de la coalición se pactarán por escrito, con la firma de las personas representantes de los respectivos partidos y deberán ser aprobadas por las respectivas asambleas superiores, por mayoría absoluta de la totalidad de sus miembros. Deberán expresar necesariamente lo siguiente:

- a) El programa de gobierno común a los partidos coaligados, que puede diferir del programa doctrinal declarado en el acta de constitución de cada uno de esos partidos.
- b) Los puestos reservados para cada partido en las nóminas de candidatos y candidatas por inscribir o, alternativamente, los procedimientos democráticos mediante los cuales la coalición designará las candidaturas comunes, garantizando la participación de todas las fuerzas políticas que la integran.

- c) El nombre, la divisa y el lema oficiales de la coalición.
- d) La forma de distribuir entre ellos el porcentaje de la contribución estatal que corresponde a la coalición. Las coaliciones tendrán derecho a recibir contribución estatal con base en el resultado electoral obtenido por las candidaturas comunes que presente, en los mismos términos y condiciones que este Código establece para los demás partidos políticos.
- e) Las reglas comunes para la recepción de contribuciones de origen privado, de conformidad con lo establecido por este Código.
- f) Las normas básicas y la instancia colegiada de resolución de conflictos internos para la resolución de sus conflictos internos, de conformidad con lo establecido para la organización de los partidos políticos. Las personas electas en una misma elección por parte de una coalición se considerarán como electas por un mismo partido, para los fines legales que correspondan. (2009, p. 43).

La última regulación es sobre los aspectos registrales de la coalición que se rigen por lo establecido en el artículo 85 del mismo código.

En lo referente a las escalas de las coaliciones, desde la promulgación del Código Electoral en el año 1953 y hasta el año 1996, la legislación únicamente contemplaba las coaliciones entre partidos a nivel nacional, pues el artículo 62, en sus tres diferentes versiones, siempre indicaba que era necesario un acuerdo de las asambleas nacionales de los partidos que se pretenden coaligar, instancia partidaria únicamente presente en partidos de escala nacional (1953, p. 29).

Es hasta el año 1996 cuando, mediante una reforma del mencionado artículo 62 del Código Electoral, se amplía la posibilidad de coaliciones de partidos en escalas diferentes a la nacional. Así fue interpretado por el Tribunal Supremo de Elecciones que mediante resolución 275-BIS-E-2000, indicó:

Un partido inscrito a escala nacional puede fusionarse o coaligarse con otro inscrito a escala provincial o cantonal, siempre que por este medio, no se burlen los requisitos para la constitución e inscripción a que deben someterse los partidos que participan en este tipo de alianzas para la postulación de las candidaturas de que se trate, como la posibilidad de que las coaliciones se dieran entre partidos de diferentes escalas, indicando que, en el caso de los partidos políticos nacionales, estos pueden coaligarse con partidos provinciales o cantonales.

De conformidad con lo referido por el magistrado Luis Antonio Sobrado (2006), la regulación actual no dista mucho de lo establecido en el anterior Código Electoral, dado que es una normativa muy general, de sencilla aplicación y que no impone barreras relevantes para la creación de coaliciones. Pese a lo anterior, las coaliciones no han sido una práctica tan común en la política nacional, situación que carecería de relación con el marco regulatorio considerando las facilidades que este brinda para el establecimiento de coaliciones.

2. DATOS DE LAS COALICIONES MUNICIPALES

a) INFORMACIÓN SOBRE LAS COALICIONES MUNICIPALES

El primer paso para el análisis es identificar las coaliciones de partidos políticos que han participado en las elecciones locales a lo largo de la historia. Para dichos efectos se ha recopilado la información oficial disponible en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones, particularmente, en el apartado de partidos cancelados y declaratorias de elecciones municipales de alcaldes y regidores.

De la investigación se excluyen las alianzas informales, o sea, aquellas en las que los partidos políticos, aunque trabajan juntos para apoyar a una candidatura determinada, no inscriben una coalición; pues no existen datos oficiales sobre este fenómeno, en virtud de que esta figura no está regulada en nuestra legislación.

El tema de análisis son las coaliciones en elecciones municipales, es decir, aquellas que se realizan en el ámbito estrictamente local y que se desarrollaron siguiendo los requisitos jurídicos que exige la normativa. De conformidad con el marco normativo indicado en la sección anterior, estas coaliciones pueden ser entre dos o más partidos nacionales o entre dos o más partidos de diferentes escalas (nacional, provincial o cantonal). La tabla 1 muestra las coaliciones presentadas en las elecciones locales para los comicios del 2002, 2006, 2010 y 2016.

Tabla 1

Coaliciones de partidos políticos en elecciones municipales 2002-2016

Nombre de la coalición	Cantón	Elección	Partidos miembros
Alajuelense	Alajuela	Regidores 2010	Frente Amplio Alianza Patriótica
Alianza Sancarleña	San Carlos	Regidores 2010	Frente Amplio Alianza Patriótica
Barbareña	Santa Bárbara	Regidores 2010	Frente Amplio Alianza Patriótica
Barva Unida	Barva	Regidores 2010	Frente Amplio Alianza Patriótica
Barva Unida	Barva	Alcaldía 2010	Frente Amplio Accesibilidad sin Exclusión
Frente Patriótico Poaseño	Poás	Regidores 2010	Frente Amplio Alianza Patriótica
Heredia Unida	Heredia	Regidores 2010	Frente Amplio Humanista de Heredia
Liga Ramonense	San Ramón	Regidores 2010	Frente Amplio Alianza Patriótica
Montes de Oca Unida	Montes de Oca	Regidores y Alcaldía 2010	Frente Amplio Humanista de Montes de Oca

Popular de Alfaro Ruiz	Alfaro Ruiz	Regidores 2010	Frente Amplio Alianza Patriótica
Ramonense	San Ramón	Alcaldía 2010	Frente Amplio Acción Ciudadana
Unión Liberiana	Liberia	Alcaldía 2010	Unidad Social Cristiana Movimiento Libertario
Unidos por San Carlos	San Carlos	Alcaldía 2010	Frente Amplio Acción Ciudadana
Cartago Unido	Cartago	Alcaldía 2010	Frente Amplio Verde Ecologista Unidad Social Cristiana Acción Ciudadana
Partido Alianza Zarcereña	Zarcelero	Alcaldía 2010	Frente Amplio Acción Ciudadana
Unidos por Guatuso	Guatuso	2016	Frente Amplio Acción Ciudadana
Gente Montes de Oca	Montes de Oca	2016	Frente Amplio Acción Ciudadana
Alianza por Belén	Belén	2016	Independiente Belemita Frente Amplio Acción Ciudadana
Somos Tibás	Tibás	2016	Frente Amplio Acción Ciudadana

Nota: Información recopilada del Tribunal Supremo de Elecciones.

En resumen, hubo 19 coaliciones de partidos políticos para elecciones municipales: 15 en las elecciones del 2010 y 4 en las elecciones del 2016, sin que se presentaran coaliciones en elecciones locales ni en el 2002 ni en el 2006, tal y como lo ilustra la figura 1.

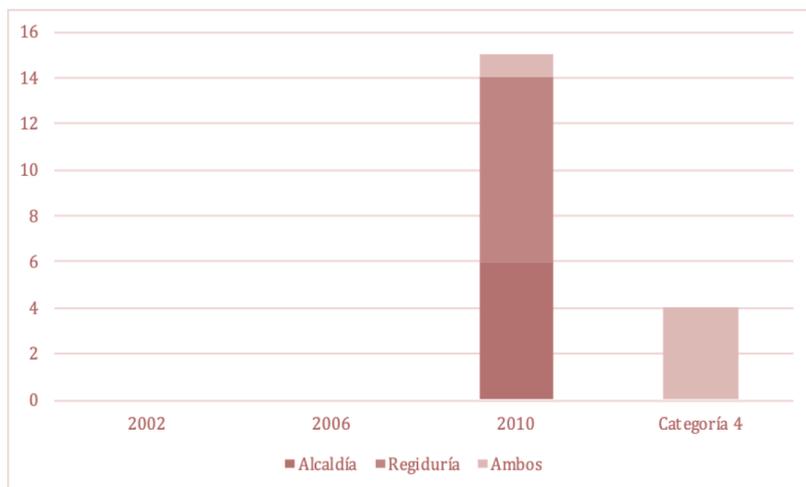


Figura 1. Número de coaliciones municipales por año y tipo de elección.

Resulta necesario aclarar que las elecciones del 2010 fueron las últimas en que los regidores se escogían en la misma elección nacional, mientras que los demás puestos eran elegidos en una elección separada en el mismo año. En el año 2016 por primera vez todos los puestos municipales de elección popular fueron designados en una misma fecha.

Otro aspecto por destacar es el pequeño número de cantones en los cuales se presentaron coaliciones en relación con el número total de cantones, pues de los 81 cantones, en solo 12 se presentaron coaliciones en 2010, mientras que únicamente en 4 lo hicieron para el año 2016. Lo anterior se demuestra en la figura 2.

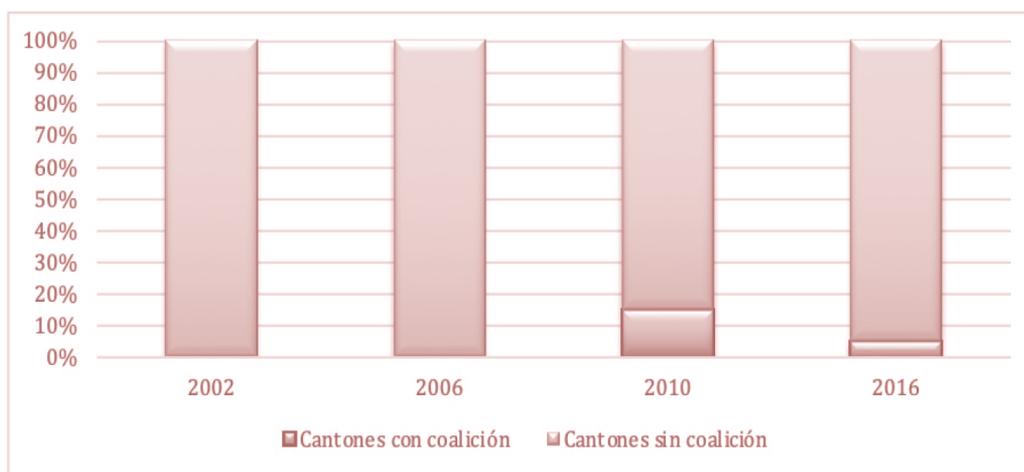


Figura 2. Porcentaje de cantones que tuvieron coaliciones en relación con los partidos políticos por elección.

Una vez identificadas las coaliciones en las elecciones locales, corresponde analizar los resultados que estas obtuvieron tanto para la escogencia de regidores como de alcaldes.

b) RESULTADOS ELECTORALES DE LAS COALICIONES MUNICIPALES

Con una participación de las coaliciones municipales muy incipiente, en apenas dos procesos electorales, todavía es temprano para realizar generalizaciones sobre los resultados obtenidos por las coaliciones en los comicios locales, en consideración a que los datos existentes aún son reducidos. Sin embargo, con la información disponible se puede realizar un análisis exploratorio de los resultados de coaliciones municipales en los procesos electorales. De dicho análisis se concluye, preliminarmente, que los resultados de las coaliciones municipales han sido mayoritariamente negativos.

La tabla 2 incluye información de los resultados obtenidos por las coaliciones municipales en las elecciones locales, en los puestos de elección popular de regidores.

Tabla 2

Resultados obtenidos por las coaliciones municipales en las elecciones de regidores

Nombre	Número de voto	Porcentaje de votos	Regidurías totales	Regidurías ganadas
Elecciones 2010				
Alajuelense	2980	2,5	11	0
Liga Ramonense	4662	12,4	7	1
Frente Patriótico Poaseño	345	2,6	5	0
Alianza Sancarleña	4895	8,1	9	1
Popular de Alfaro Ruiz	1023	16,0	5	1
Montes de Oca Unida	2086	6,9	7	0
Heredia Unida	1403	2,3	9	0
Barva Unida	3017	15,1	5	1
Barbareña	831	5,2	5	0
Elecciones 2016				
Somos Tibás	2494	18,8	7	2
Gente Montes de Oca	3822	29,9	7	2
Unidos por Guatuso	450	9,8	5	0
Alianza por Belén	1325	16,6	5	1

Nota: Información recopilada del Tribunal Supremo de Elecciones.

Con base en la información anterior, es notorio que en la elección del 2010 las coaliciones tuvieron resultados poco alentadores, pues de las 9 que se presentaron, solo 4 obtuvieron un regidor y, en varios casos, los muy bajos porcentajes de votación obtenidos hicieron que las coaliciones estuvieran entre los últimos lugares en cuanto a apoyo electoral.

Para el 2016 la situación cambia, pues de las 4 coaliciones 3 obtienen regidurías; en el caso de Somos Tibás, resultaron ser la segunda fuerza política en el concejo municipal, detrás de Liberación Nacional; mientras que Gente Montes de Oca empató como la primera fuerza política de ese concejo, también con Liberación Nacional (TSE, 2019).

Analizados los datos de las elecciones de regidores, estos se compilan para su análisis de las elecciones de alcaldes.

Tabla 3

Resultados obtenidos por las coaliciones municipales en las elecciones de alcaldes

Nombre de la coalición	Número de votos obtenidos	Porcentaje de votos obtenidos	Número de partidos participantes	Posición obtenida
Elecciones 2010				
Barva Unida	811	8,3	7	4
Montes de Oca Unida	1248	15,2	5	4
Partido Alianza Zarcereña	570	12,6	3	3
Ramonense	4804	34,2	2	2
Unidos por San Carlos	13097	41,8	3	2
Cartago Unido	24106	47,1	2	2
Unión Liberiana	1234	11,5	4	4
Elecciones 2016				
Gente Montes de Oca	3707	28,9	7	1
Somos Tibás	2510	18,9	8	2
Unidos por Guatuso	458	9,9	6	6
Alianza por Belén	1242	15,6	5	3

Nota: Información recopilada del Tribunal Supremo de Elecciones.

En general, las coaliciones han obtenido resultados negativos en la búsqueda de alcaldías, pues de 11 coaliciones, solo Gente Montes de Oca logró ganar la elección para el puesto de alcaldía; mientras que en 5 ocasiones ocuparon el último lugar en la preferencia de los electores (es necesario hacer la acotación de que en 2 de esas 5 elecciones únicamente había 2 agrupaciones participando de la elección).

Como se indicó inicialmente, aunque por ahora los datos son escasos para hacer generalizaciones sobre las coaliciones municipales, máxime con números de participación tan diferentes entre una elección y otra, se concluye que, por ahora, el éxito obtenido por estas coaliciones en los procesos electorales ha sido reducido.

3. ANÁLISIS DE DATOS

Con los datos anteriores, es posible identificar dos situaciones sobre las coaliciones en las elecciones locales:

- Reiteración de partidos políticos participantes en las coaliciones.
- El aumento repentino y posterior contracción del número de coaliciones.

Si se agregan datos adicionales, se tiene la peculiar situación de dos partidos políticos locales cuyo nombre se deriva de coaliciones partidarias de elecciones anteriores.

En todos los casos, a partir de los datos analizados se presentan hipótesis preliminares sobre las situaciones antes expuestas, las cuales quedan planteadas para una posterior investigación, con mayor especificidad, considerando el carácter exploratorio del presente estudio.

a) PARTIDOS PARTICIPANTES

Un primer punto es que hay partidos tendentes más que otros a participar en coaliciones municipales, como se muestra en la figura 3.

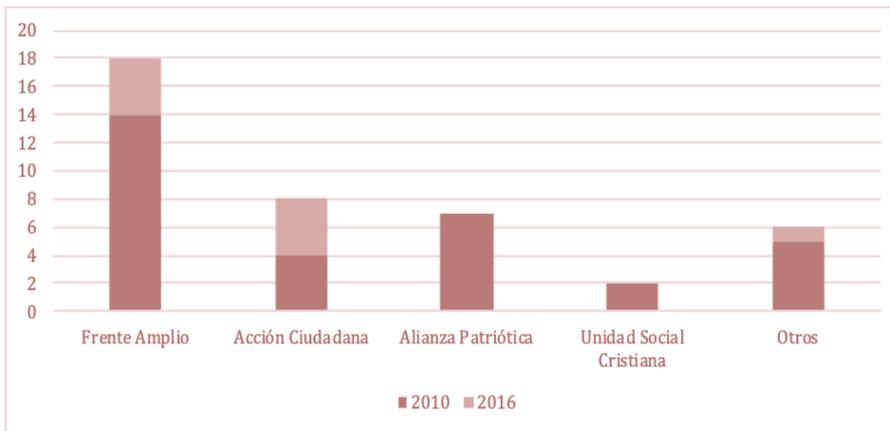


Figura 3. Número de participaciones de los partidos políticos en coaliciones municipales por año.

Como se observa, casi en la totalidad de las coaliciones municipales realizadas hasta la fecha, el partido Frente Amplio ha tenido participación; la única ocasión en que no lo hizo fue en 2010, con la coalición Unión Liberiana formada por el Partido Unidad Social Cristiana y el Partido Movimiento Libertario.

También los partidos Acción Ciudadana y Alianza Patriótica han tenido participación habitual en las coaliciones municipales, siempre que han conformado alguna en una de estas también ha estado el Frente Amplio.

Una hipótesis preliminar de estas coaliciones habituales es que son conformadas por partidos políticos con cierta afinidad ideológica, los cuales, pese a ser partidos nacionales, tienen una estructura menor en comparación con Liberación Nacional o la Unidad Social Cristiana, partidos con una base organizacional más amplia (Gómez, 2015), lo que los convierte en agrupaciones con mayor facilidad para ganar más alcaldías. Esta hipótesis podría ser objeto de estudio de otra investigación.

b) ANÁLISIS HISTÓRICO

Al analizarse la ausencia de coaliciones en las elecciones de 2002 y 2006 y la cantidad de coaliciones en las elecciones del 2010 en contraposición con las del 2016, es posible generar varias hipótesis preliminares, algunas descartables, otras requerirán una investigación con mayor profundidad.

Una primera hipótesis podría ser que en el aumento de 0 a 15 coaliciones entre 2006 y 2010, una variable que influyó positivamente fue la entrada en vigencia del Código Electoral en 2009. Sin embargo, según se citó anteriormente, la normativa regulatoria en materia de coaliciones no tuvo ninguna modificación significativa, por lo que el “cambio de código” difícilmente podría ser un elemento determinante en el aumento de coaliciones.

Otra hipótesis, que podría dar pie a otra investigación, se refiere a que el número de coaliciones se redujo entre 2010 y 2016 debido al poco éxito electoral que tuvieron los partidos al coaligarse en primera instancia. Considerando la ausencia de triunfos electorales en las elecciones de alcaldes y el reducido número de regidores que obtuvieron las coaliciones, esto pudo desincentivar a los partidos políticos para que buscaran nuevamente una coalición. Una evidencia de lo anterior es que ninguna de las coaliciones que se presentaron en 2010 se repitió en el 2016, incluso, solo en el caso de Montes de Oca en un mismo cantón se presentaron coaliciones para ambos procesos electorales y para cada elección la coalición tuvo una conformación distinta: Frente Amplio con Humanista de Montes de Oca en 2010 y Frente Amplio con Acción Ciudadana en 2016.

c) DE COALICIÓN A PARTIDO

Pese a que, como recién se indicó, las coaliciones municipales por ahora no se han repetido, sí ha sucedido el fenómeno de que una coalición sea el precedente de un nuevo partido político.

En el caso de Barva Unida, bajo el mismo nombre surgieron dos coaliciones diferentes en un mismo año, una primera entre Frente Amplio y Alianza Patriótica para la elección de regidores en febrero del 2010 y otra para la elección de alcaldes entre Frente Amplio y Accesibilidad Sin Exclusión en diciembre del mismo año.

Posteriormente, en 2014 se inscribe un nuevo partido cantonal también con el nombre de Barva Unida. Curiosamente, el Frente Amplio, partido que conformó las dos alianzas llamadas así originalmente, siguió participando como partido independiente en las elecciones del cantón de Barva, ganando la alcaldía en el año 2016, por lo que formalmente no se unió a nivel local al partido con el nombre de las coaliciones que había integrado en las elecciones anteriores.

El otro caso donde una coalición fue el precedente para la inscripción de un partido es el de Gente de Montes de Oca, que después de ser una coalición ganadora de dos regidurías y la alcaldía en 2016, originó al partido político Gente de Montes de Oca en 2017.

En ambos casos, sería necesaria una investigación a mayor profundidad a fin de identificar los motivos para que se utilizara el nombre de una coalición en un partido político posterior si son las mismas personas o militantes; así como para realizar un análisis sobre el proceso político necesario para dichos efectos.

4. CONCLUSIONES

De conformidad con la información recopilada en las fuentes oficiales, las coaliciones de partidos políticos para elecciones municipales son un fenómeno reciente, de limitada participación y con resultados electorales, en general, poco favorables. Por lo que, a nivel político, se trata de una figura con poco desarrollo.

A nivel académico, las coaliciones municipales se presentan como un campo para profundizar mediante investigaciones. Tanto porque resultaría de interés comprender los motivos por los cuales las coaliciones han sido una figura tan relegada en la actividad política local, además de la existencia de situaciones que ameritan un análisis de caso detallado para encontrar las explicaciones asociadas como sucede con la repitencia de ciertos partidos en las coaliciones locales, el número de coaliciones por elección o los partidos fundados con nombres de coaliciones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Costa Rica (1953). *Código Electoral*. Ley 1536 de 10 de diciembre de 1952, publicada en La Gaceta n.º 10 de 14 de enero. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoralderogado.pdf>
- Costa Rica (2009). *Código Electoral*. Ley 8765, publicada en el Alcance 37 a La Gaceta n.º 171 de 02 de setiembre de 2009 Recuperado de <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/codigoelectoral.pdf>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2019). *Declaratorias definitivas de elección*. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/declaratorias.htm>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2019). *Partidos políticos cancelados*. Recuperado de http://www.tse.go.cr/partidos_cancelados.htm
- Gómez, S. (2015) La organización partidaria importa: una aproximación a los partidos políticos costarricenses. En *Revista de Derecho Electoral*, (20), 276-308.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral (2017). *Diccionario Electoral*. San José: IIDH/CAPEL..Sobrado, L.A. (Ene.-Jun., 2006). Las alianzas electorales en la perspectiva jurídica costarricense. *Revista de Derecho Electoral*, (1), 1-7.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2000). Resolución 275-BIS-E-2000 a las diez horas del cuatro de febrero.

PENA PRINCIPAL Y ACCESORIA DE LOS DELITOS ELECTORALES¹

Sergio Trejos Robert*

Ricky González Farguharson**

DOI 10.35242/RDE_2019_28_6

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 30 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 4 de julio de 2019.

Resumen: Estudia la pena establecida para los delitos electorales que son sancionados con prisión tal y como se encuentra tipificado en el Código Electoral. El artículo discute la finalidad de esta pena en donde algunos autores se inclinan por la resocialización, mientras que otros por la prevención general. Además, señala las dos penas accesorias que adicionalmente establece el Código Electoral: la inhabilitación para ejercer cargos públicos y la suspensión de los derechos políticos.

Palabras clave: Derecho penal electoral / Delitos electorales / Inhabilitación / Cargos públicos / Suspensión de derechos políticos / Penas.

Abstract: It studies the sanction established for electoral offenses that are sanctioned with prison as it is established in the Electoral Code. The article discusses the goal of this sanction in which some authors lean towards re-socialization while others choose general prevention. In addition, it points out the two ancillary sanctions that are additionally established in the Electoral Code: inability to serve in public positions, and the suspension of political rights.

Key Words: Criminal electoral law / Electoral offenses / Inability / Public posts / Suspension of political rights / Sanctions

¹ Gracias a Dios por cada día nuevo. Un reconocimiento especial a la filóloga: la Dra. Robert (quien también es mi mamá). También agradecemos profundamente a la editora por sus valiosas observaciones: Rocío Montero Solano. Tenemos que mencionar a nuestros compañeros y compañeras de la Fiscalía Adjunta de Impugnaciones por tener la suerte de servir juntos a nuestro país. Finalmente, dedicamos este artículo a Ginette Robert.

* Costarricense, abogado, correo sergiorobertrejos@hotmail.com. Técnico jurídico en la Fiscalía Adjunta de Impugnaciones. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

** Costarricense, abogado, correo rickygof@hotmail.com. Especialista en Derecho Procesal de la Universidad de Salamanca, se desempeñó como fiscal coordinador del área de delitos electorales de la Fiscalía General de la República, actualmente destacado en la Fiscalía Adjunta de Impugnaciones.

En seguida preguntará el presidente si algún ciudadano tiene que exponer alguna queja relativa a cohecho o soborno para que la elección recaiga en determinada persona; y si la hubiere deberá hacerse justificación pública y verbal en el mismo acto. Siendo cierta la acusación, serán privados de voz activa y pasiva los que hubieren cometido el delito. Los calumniadores sufrirán la misma pena; y de este juicio no se admitirá recurso alguno. Artículo 49 de la Constitución de Cádiz de 1812.

Varios autores reconocen la interdisciplinariedad del derecho penal con otras disciplinas del conocimiento humano². Los delitos electorales son un buen ejemplo de este fenómeno: en esta materia confluyen conjuntamente diferentes elementos del derecho electoral y del derecho penal.

Andrei Cambroner Torres define el delito electoral como “[...] una acción típica, antijurídica y culpable, en la cual el tipo objetivo aspira a la protección de un interés o bien jurídico íntimamente relacionado con el objeto electoral” (Cambroner, 2018, p. 50). En otro ensayo se estudió este “bien jurídico relacionado con el objeto electoral” que se definió como “la integridad del sistema electoral” (Trejos y González, 2019).

Siguiendo esta misma línea, ahora se analizarán las penas con las que se castigan estos delitos. El Código Electoral (en adelante CE) castiga con prisión todos los delitos tipificados entre sus artículos 271 y 281. Asimismo, el cardinal 68 de la Reforma integral a la *Ley sobre estupefacientes, sustancias psicotrópicas, drogas de uso no autorizado, actividades conexas, legitimación de capitales y financiamiento al terrorismo* (en adelante ley de psicotrópicos n.º 8204) reprime con fuertes penas privativas de libertad el financiamiento de campañas políticas con fondos provenientes del narcotráfico o de la legitimación de capitales. Se trata de otro tipo penal de carácter electoral.

A pesar de que la prisión es la pena principal sobre la que se han constituido los sistemas penales contemporáneos³, algunas reformas recientes al Código Penal (en adelante CP) han introducido penas alternativas. La posibilidad de aplicar estas penas alternativas en los delitos electorales va a depender del fin que se quiera revestir la pena. En la medida que se les asigne una finalidad resocializadora se pueden aplicar, mientras que si se persigue la prevención general se deben rechazar. Adicionalmente, los numerales 282 y 283 CE contemplan como penas accesorias a los delitos electorales la suspensión de los derechos políticos y la inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, este opúsculo se dividirá en dos secciones: La pena principal y las penas accesorias.

² Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2000, pp. 146-148 y 2005, pp. 122-123; Bouloc, 2015, pp. 23-45; Pradel, 2016, pp. 49-70 y Berdugo, Pérez y Zúñiga, 2016, pp. 28-36.

³ Salas, 2006, pp. 166-177; Hassemer y Muñoz, 2001, pp. 265-266; Sandoval, 1984, pp. 114-142 y Zaffaroni, 2013, pp. 303-315.

1. LA PENA PRINCIPAL

José Luis Guzmán Dalbora define este concepto: “Reciben el nombre de «principales» las penas que tienen una existencia autónoma, es decir, que no subordinan su imposición judicial a la existencia de otras señaladas para el delito” (2009, p. 118). Nuestro ordenamiento jurídico contempla cuatro tipos de penas principales: la prisión, el extrañamiento, la multa y la inhabilitación (inc. 1, art. 50 CP). Tal como se señaló, la pena principal con la que se castigan todos los delitos electorales es la prisión. En la sección 2a se verá que la inhabilitación para ejercer cargos públicos del artículo 283 CE es una pena accesoria.

La clasificación más usual divide las penas entre las privativas de libertad y aquellas que no lo son (Larrauri, 2015). El derecho penal costarricense contempla las siguientes penas no privativas de libertad: la prestación de servicios de utilidad pública (art. 56 bis CP), el tratamiento de drogas bajo supervisión judicial restaurativa (art. 56 ter CP) y el arresto domiciliario con monitoreo electrónico (art. 57 bis CP).

Son penas alternativas aquellas para las que el juez fija una pena de prisión y la sustituye por alguna de estas; en caso de que el sentenciado las incumpla, deberá descontar la pena en un centro penitenciario (Cid y Larrauri, 1997 y González, 2009). Por esta razón “[...] se ha dicho, que estas medidas no son efectivamente «alternativas», dado que no excluyen, sino que integran la pena privativa de libertad” (Ferrajoli, 2000, pp. 264-266).

Los artículos 51 CP y 5.6 de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) indican que las penas deben cumplir una finalidad resocializadora. Es lo que la doctrina denomina “teoría de la prevención especial positiva”⁴. Esto no ha impedido a la Sala de Casación Penal señalar que, además de la función correccional, la pena también cumple un fin reivindicativo⁵. No obstante, recientemente un sector de la criminología crítica ha señalado que, con el desmantelamiento del Estado de bienestar⁶ por parte de políticas neoliberales, se utiliza el sistema penal como un medio de control social de los grupos excluidos del aparato económico (Garland, 2001; Wacquant, 2015; Balestena, 2006; Pavarini, 2009; Zaffaroni, 2013 y Simon, 2011).

⁴ Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2000, pp. 59-61 y 2005, pp. 46-47; Berdugo, Pérez y Zúñiga, 2016, pp. 64-69; Quintero, 2000, pp. 125-127; Muñoz y García, 2010, p. 50; Roxin, 1997, pp. 85-89; Pavarini, 2009, pp. 47-50; Hassemmer y Muñoz, 2001, pp. 237-248 y Ferrajoli, 2000, pp. 264-266. El preámbulo de la Declaración de Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas dispone lo siguiente: “[...] las penas privativas de libertad tendrán como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad”.

⁵ Resoluciones 224-2007 de las diez horas del catorce de marzo de dos mil siete y 897-2017 de las nueve horas y cuarenta y siete minutos del once de octubre de dos mil diecisiete de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

⁶ Consideramos que el párrafo primero del artículo 50 de nuestra Constitución Política fija este modelo: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza”. Véanse Hernández, 2004a, pp. 324; Sanz y García, 2017, p. 109 y Trejos y Fallas, 2018, pp. 282-285. La historiografía nacional ha estudiado este tema con amplitud: Díaz, 2015 y 2008; Botey, 2019; Salazar, 1990, pp. 174-284; Aguilar, 2004, pp. 17-34 y Alvarenga, 2005, pp. 4-10.

Las estadísticas del Ministerio de Justicia y Paz, expuestas en el anuario 2016, parecieran confirmar las tesis de control social. Solamente el 7,1% del promedio de la población penitenciaria recluida entre los años 2011 a 2015 terminó la secundaria y el 1,1% completó la formación universitaria. Esta información se refleja mejor en la tabla 1.

Tabla 1

Promedio de personas sentenciadas según grado máximo de escolaridad entre 2011 y 2016 en los programas institucionales y juvenil cerrado

Grado académico	Cantidad de personas sentenciadas	
Universidad completa	114	1,1%
Universidad incompleta	145	1,4%
Secundaria completa	476 ⁷	4,6%
Secundaria incompleta	2 474	24%
Primaria completa	3 211	31,1%
Primaria incompleta	2 229	21,6%
Analfabeta	519	5%
No indica	1 156	11,2%
Total	10 324	

Nota: Elaborado con base en las estadísticas del Ministerio de Justicia y Paz.

Estos datos contrastan con las cifras del resto de la población. Según información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (2015), para julio de 2015 el 23,4% de la población de 15 o más años tiene por lo menos los estudios secundarios completos y el 20,5% terminó los estudios universitarios. Dentro de esta realidad -desde el plano meramente teórico que no contempla el hacinamiento carcelario ni sus condiciones inhumanas⁸ -las tesis correccionistas- rehabilitadoras tienen sentido, ya que un acompañamiento psicopedagógico podría influir en que estas personas accedan a fuentes de empleo que les permita no volver a delinquir.

⁷ Para facilitar su estudio, hemos clasificado dentro del grado de secundaria completa los técnicos vocacionales y la formación parauniversitaria.

⁸ Las estadísticas del Ministerio de Justicia señalan que para el año 2017 la sobrepoblación carcelaria rondaba el 37%.

Pero el paradigma cambia por completo para los “delitos de cuello blanco”. Esta categoría conceptual -en la que se puede incluir la mayoría de los delitos electorales- fue desarrollada por Edwin Sutherland para agrupar los crímenes cometidos por personas de estatus social alto en el ejercicio de sus actividades profesionales (Álvarez, 2000; Zaffaroni, 2013; Borja, 2011, pp. 219-226; Borja, 2003 y Sanz y García, 2017).

Ninguna de las teorías criminológicas (teorías ecológicas, anomia, contactos diferenciales, “*broken homes*”, etiquetamiento, etc.) permite explicar estos delitos. En palabras de Burgos “[...] ni la pobreza, ni la falta de educación, la carencia de equipamientos para la utilización del tiempo libre o la inestabilidad emocional, brindarán respuestas adecuadas a este tipo de criminalidad” (2015, p. 77).

También se ha cuestionado el fin de la pena impuesta en los delitos de cuello blanco. Estos delincuentes no parecieran necesitar ser “resocializados”. En primer lugar, porque son personas que por lo general cuentan con un alto nivel académico. Efectivamente, están exitosamente insertadas dentro del aparato económico y social del país. ¿Cómo se va a resocializar al licenciado en contaduría pública -“buen vecino y padre de familia ejemplar”- que consignó datos falsos en la certificación de gastos del partido político oficialista? Este tipo de conductas -aunque revisten de una alta lesividad- son acordes con una sociedad de mercado donde la búsqueda del beneficio económico -sin importar el costo ni las consecuencias- rige la conducta de las personas físicas y jurídicas (Fernández, 2017).

Siguiendo este razonamiento, habría que abandonar la prevención especial positiva para justificar la pena en la prevención general según la cual “[...] el Derecho penal soluciona el problema de la criminalidad, en tanto que, a través de la conminación penal, anuncia frente a qué tipo de acción injusta piensa reaccionar y, a través de la ejecución de la pena impuesta, en el caso de que sea necesario, dice con claridad que está dispuesto a cumplir dicha conminación” (Hassemer y Muñoz, 2001, p. 303)⁹. La pena también podría cumplir un fin retributivo.

Aunque la fundamentación de la pena consiste en el análisis de las condiciones subjetivas y objetivas de los hechos y de sus respectivos autores para cada caso en concreto¹⁰, a la luz del razonamiento presentado en los párrafos anteriores, frente a un delito electoral, no sería factible imponer penas alternativas a la prisión.

⁹ En sentido similar, véanse Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2000, pp. 54-59 y 2005, pp. 39-46; Berdugo, Pérez y Zúniga, 2016, pp. 61-62; Quintero, 2000, pp. 122-134; Muñoz y García, 2010, p. 49; Roxin, 1997, p. 91 y Ferrajoli, 2000, pp. 274-280.

¹⁰ La jurisprudencia ha esclarecido los lineamientos fijados en el artículo 71 CP: 2012-00244 de las diez horas treinta y ocho minutos del diecisiete de febrero del dos mil doce y 2014-01639 de las dieciséis horas cuatro minutos del catorce de octubre del dos mil trece, ambas de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Otros autores han planteado la necesidad de que se repare el daño económico y social causado por este tipo de delincuencia priorizando las penas alternativas a la privación de libertad (Gálvez y Armas, 2013). En este orden de ideas se ha escrito que:

[...] respecto al planteamiento que se hace sobre que la resocialización no es necesaria pues la mayoría de estos sujetos ya se encuentran socializados, justificando con ello penas retributivas, o penas en que la razón preventivo general se imponga a la preventivo especial, considero con ZÚÑIGA que lo que se debe hacer es partir de un concepto más amplio de resocialización. Resocialización que abarcaría la capacidad para vivir en sociedad sin infringir las normas penales en generales, incluso las socioeconómicas, pues con su delito han demostrado que no se motivan con la norma. [...] En estos casos, al menos el delito demuestra el fracaso de la socialización en el ámbito concreto (negocios, política, etc.) por lo que también la reeducación es necesaria en términos de falta de empatía, solidaridad, discriminación, etc. (Sanz y García, 2017, p. 449).

Desde esta otra óptica, el fin resocializador de la pena podría lograrse por medio de las penas alternativas a la prisión. Sin embargo, esta solución deja un amargo sabor de boca: mientras que un político que financió su campaña por medio de contribuciones ilegales es “resocializado” por medio del arresto domiciliario bajo monitoreo electrónico en su mansión, el adicto que le vendió dos piedras de crack a otro es “resocializado” en la prisión.

El cuestionamiento anterior implica que no se pueda afirmar -con total certeza- cuál es la finalidad que cumple la pena en los delitos electorales. Algunos autores sostienen -no solamente para los delitos electorales, sino para todo el derecho penal- que “[...] no se sabe cuál es la función del poder punitivo” Alagia, Slokar y Zaffaroni, 2005, p. 55). Se trata de la teoría agnóstica de la pena.

Sin embargo, no vemos cómo esta teoría pueda servir de brújula para determinar si se puede sustituir la prisión, como pena principal a los delitos electorales, por alguna alternativa. Entonces, nos devolvemos a la disyuntiva que se planteó líneas atrás: en caso que se les asigne una función de resocialización, las penas alternativas son viables; y si se considera que cumplen una finalidad de prevención general deben de rechazarse.

2. LA PENA ACCESORIA

Además de la pena principal, la sentencia condenatoria de un delito electoral también debe imponer una pena accesoria. Sobre este último concepto la doctrina ha acotado lo siguiente: “Se denominan accesorias porque acompañan a otras penas y su duración depende de éstas” (Vicente, 2018, p. 281). Es decir, “[...] aquellas que complementan una principal, a las que se unen por ordenarlo así un precepto común o particular de la ley son llamadas “accesorias” (Guzmán, 2009, p. 118)¹¹.

¹¹ En sentido similar Roca, 2007, p. 97.

Nuestra legislación contempla dos tipos de penas accesorias para los delitos electorales: la inhabilitación para ejercer cargos públicos (art. 283 CE) y la suspensión de los derechos políticos (art. 282 CE).

a) LA INHABILITACIÓN PARA EJERCER CARGOS PÚBLICOS

Conforme la letra del canon 283 del CE, si el o los responsables de cometer las acciones delictuales previstas en ese cuerpo legal son funcionarios públicos o actúan con ocasión de su investidura, se ordenará, aneja a la pena principal respectiva, el despido y la inhabilitación para ejercer puestos estatales. El CE ciñe esta obligación penológica en extremos mínimos de dos años y máximos de ocho.

El inciso 2) del artículo 23 CADH permite restringir “por condena, por juez competente, en proceso penal” el acceso a los cargos públicos. En ese sentido, cabe mencionar el párrafo 107 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Debe entenderse que no se puede restringir este derecho humano por la vía administrativa¹².

Al estar relacionada esta figura con el ejercicio de la acción penal, debe siempre tomarse en cuenta el interés público, como centro de toda manifestación del Estado, para procurar el respeto de los derechos de los usuarios. El numeral 4 de la Ley General de la Administración Pública (en adelante LGAP) establece los principios que deben regir el servicio público: continuidad, eficiencia, legalidad, necesidad e igualdad¹³.

Es importante precisar qué se entiende por “funcionario estatal” en el artículo 283 CE. Este concepto jurídico encuentra su raigambre en los artículos 11, 191 y 192 de la Constitución Política, así como en los cánones 111 a 114 de la LGAP. Por su parte, Eduardo Ortiz Ortiz lo define con las siguientes palabras: “[...] servidor público es el que presta un servicio a nombre y por cuenta de un ente público” (2002, p. 140). En otros términos “son funcionarios públicos de carrera aquellos que, sujetos a un régimen de Derecho Administrativo, mantienen con el Estado una relación de servicios estatutaria y permanente” (Milano, Ortiz y Rivero, 2016, p. 124). El cardinal 2 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (n.º 8422), aporta la conceptualización más actualizada del elemento normativo en discusión y lo encuadra de esta manera:

¹² Sentencia de fondo, reparaciones y costas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictada el 01 de setiembre 2011 en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*.

¹³ La normativa patria agrega a la definición clásica los principios de eficiencia y necesidad. Al respecto, Jacqueline Morand-Deviller acota lo siguiente: “El servicio público está sometido a tres principios: continuidad, adaptación e igualdad” (2013, p. 456).

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha retomado estos principios en varias sentencias dentro de las que se pueden citar las siguientes: 1992-743 de las once horas con cinco minutos del trece de marzo de mil novecientos noventa y dos; 2003-11382 de las quince horas con once minutos del siete de octubre de dos mil tres; 1992-288 de las nueve horas con cuarenta minutos del siete de febrero de mil novecientos noventa y dos; y 1992-632 de las dieciséis horas con cuarenta minutos del cuatro de marzo de mil novecientos noventa y dos.

Para los efectos de esta Ley, se considerará servidor público toda persona que presta sus servicios en los órganos y en los entes de la Administración Pública, estatal y no estatal, a nombre y por cuenta de esta y como parte de su organización, en virtud de un acto de investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Los términos funcionario, servidor y empleado público serán equivalentes para los efectos de esta Ley. (Art. 2).

La inhabilitación como pena accesoria en los delitos electorales es un instituto de uso restrictivo y temporal, que está condicionada a varios elementos normativos: *con ocasión del cargo o valiéndose de su condición*; al momento de ser bastanteados por los jueces, estos demandan valoraciones intelectivas de tipo político, instrumental y jurídico profundas. Ambos supuestos son distintos y en esa medida acarrearán un examen casuístico en términos modales, para dimensionar si el agente activo del ilícito verdaderamente incurrió en alguna de las causales estatuidas en la legislación especial que gobierna en criminalidad electoral.

Cuando se habla de “con ocasión del cargo”, se hace referencia a la persona que, en virtud de una relación de empleo público, toma para lograr réditos -personales o de terceros- los poderes de imperio, facultades, competencias y atribuciones jurídico-materiales que le fueron prestadas a modo de nombramiento como trabajador oficial y se sirve de su investidura para alcanzar los propósitos espurios que persigue, pero que jamás podría obtener si no se valiese de las prerrogativas que son consustanciales al puesto para desplegar las competencias serviciales del Estado. En otras palabras, es la utilización irregular de los elementos inherentes al cargo, como la probidad, los poderes reglados coactivos y, una aparente buena fe aceptadas por el resto de administrados a modo de herramienta para aprovecharse del vínculo simbiótico funcionario y competencia, a fin de conseguir ventajas prohibidas para sí o para terceros, que se castigan desde los parámetros de legalidad sobre la base de *ius puniendi*.

El segundo escalón es delimitar cuándo se incurre en la causal denominada “valiéndose de su condición”. Tal hipótesis, en nuestro criterio, es la más compleja de establecer, pues distinto a la primera posibilidad de comisión, el funcionario lo que hace es una manipulación de las “bondades” de facto –no positivizadas de su puesto- y recrea una escena de legitimidad que claramente no posee, para tomar las facultades que sí tiene a la mano, por el simple evento circunstancial de ser un trabajador de la Administración (sentido amplio) y con ello, asegurarse obtener el norte buscado. Acá, el servidor básicamente manipula el sistema organizacional del Estado, escruta nichos de aprovechamiento, focos de debilidad en el control interno, denotando -a veces- zonas de anomia a las cuales ingresa con facilidad por ser un representante y detentador de la autoridad que el constituyente derivó a partir de la designación formal de los funcionarios públicos.

La ponderación de este vector dependerá del supuesto de hecho, pero irremediablemente va a traducirse en dosis de pena si, y solo si, el juzgador encargado de revisar la acción injusta logra precisar con claridad que el servidor oficial se hubiese asido de la estructura política y material pública,

para cumplir con todos los elementos de tipicidad que estatuye el título V del CE, concerniente a la previsión de los delitos comiciales establecidos; desde otro escenario, la aplicación de este supuesto devendría en inefectiva.

Como se observa con claridad, el espíritu de esa legislación es punir con más rigor, en tanto pena, aquellas actuaciones criminales que tienden a socavar, afectar o, al menos, poner en peligro las bases institucionales de los esquemas políticos de participación ciudadana directa o semidirecta como lo son los comicios municipales o nacionales en sentido amplísimo.

Ahora bien, dichas sanciones se agravan cuando los agentes comisores son funcionarios públicos. En ese contexto, de cara a la condenatoria, el imputado se topará –cuando proceda- con una posible prisionalización, la pérdida de la calidad funcional y, una restricción *ex ante* para que, durante un plazo circunscrito por el juez en sentencia, no tenga la oportunidad de desarrollarse en cargos públicos.

La inhabilitación para ejercer cargos públicos, como pena accesoria, puede ser por un plazo mayor que la pena principal y tiene como finalidad -tratándose de funcionarios públicos- “la corrección del servicio público”¹⁴. La imposición de ese impedimento -y su dosificación- debe realizarse a tono con los principios de razonabilidad y proporcionalidad¹⁵, de suerte que el corolario jurídico de la conducta delimitada como criminosa no resulte exacerbada o violatoria de garantías ciudadanas, pero sí ajustada al grado de disvalor que comportó haber lesionado el bien jurídico de la integridad del sistema electoral.

Una de las condiciones para aplicar la inhabilitación consiste en que sea el autor de un “delito tipificado en este capítulo”, es decir, el capítulo I del título VI del Código Electoral. Sin embargo, el delito de financiamiento de campañas políticas con fondos provenientes del narcotráfico y la legitimación se encuentra en una ley especial: la ley de psicotrópicos (n.º 8204). Teniendo en cuenta la prohibición de la analogía en materia penal, esta pena accesoria no se puede imponer para este último delito.

¹⁴ Sentencias 1152-2000 de las nueve horas con trece minutos del seis de octubre del dos mil y 534-2014 de las nueve horas y veinte minutos del veintiocho de marzo de dos mil catorce de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

¹⁵ *Vid.* González, 1990 y Aguado, 2012.

b) LA SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

El artículo 282 CE dispone la siguiente pena accesoria: “A los responsables de los delitos electorales con pena de prisión igual o superior a tres años, se les impondrá, además de la pena principal, la accesoria de suspensión de los derechos políticos por el mismo plazo de la pena principal”. Por su parte, el inciso 2) del artículo 91 de nuestra Constitución Política y el numeral 23.2 de la CADH también contemplan la posibilidad de imponer esta pena accesoria.

El derecho francés, igualmente, considera esta pena accesoria. Al respecto, se pueden citar a los profesores Hamon y Troper: “La incapacidad moral es la situación de una persona que, por motivo de una condena penal, ha sido privado de sus derechos cívicos, civiles y de familia. [...] Por lo general es una pena accesoria, es decir, que viene a añadirse a una pena de prisión o de multa dictada a título principal” (2017, p. 495)¹⁶. El tratado de Favoreu retoma esta causal de suspensión de los derechos de participación: “Existe otra causal de inelegibilidad, que se puede llamar «sanción de inelegibilidad» que acompaña ciertas sanciones penales o producto del irrespeto de la legislación acerca del financiamiento de las campañas electorales” (2014, p. 613)¹⁷.

¿Qué son los derechos políticos?¹⁸ La doctrina contemporánea prefiere denominarlos derechos de participación, en ese sentido “el hombre como animal político, forma parte de una comunidad estatal y, como tal, es titular de un conjunto de derechos de participación que implican que la persona, en cuanto ciudadano, interviene en la determinación de la voluntad de la colectividad a la que pertenece, es decir, se convierte en partícipe de la voluntad estatal” (Hernández, 2008, p. 515)¹⁹. Similar se puede citar la escuela de Aix-en-Provence: “se llaman «derechos de participación» el conjunto de derechos que permiten a los ciudadanos implicarse en el funcionamiento del juego político entendido en sentido amplio” (2012, p. 343)²⁰.

El artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 reconoce algunos derechos políticos: se trata de participar en los “asuntos públicos” ya sea directamente o por medio de representantes (instrumentos de democracia directa y representativa); el derecho al sufragio

¹⁶ Texto original: «*L'incapacité morale est la situation d'une personne qui, à la suite d'une condamnation pénale, a été privée de ses droits civiques, civils et de famille. [...] C'est généralement une peine complémentaire, c'est-à-dire qu'elle vient s'ajouter à une peine de prison ou d'amende prononcée à titre principal*».

¹⁷ Texto original: «*Il existe une autre catégorie d'inéligibilités, que l'on peut appeler « inéligibilités-sanctions » qui accompagnent certaines sanctions pénales ou qui résultent du non-respect de la législation sur le financement des campagnes électorales*».

¹⁸ Este es un tema que ha sido tratado reiterativamente en esta revista: Valverde, 2016 y Rosales, 2014. Acerca del desarrollo histórico nacional de estos derechos: Quirós, 2013. El principio de igualdad: Ojeto, 2016. La suspensión por insania: Padilla, 2016. La beligerancia política prohibida: Cambronero, 2012. En el marco interamericano de los derechos humanos: Thompson, 2015. El monopolio de los partidos políticos en presentar candidatos a los puestos de elección popular: Román, 2009. La imposibilidad de suspender los derechos políticos por la vía administrativa: Prado, 2012.

¹⁹ En sentido idéntico, Hernández, 2010, p. 391.

²⁰ Texto original: «*On appelle « droits-participation » l'ensemble des droits qui permettent aux citoyens de s'impliquer dans le fonctionnement du jeu politique entendu au sens large de l'expression*». En sentido idéntico Favoreu et al., 2014, p. 956.

(activo y pasivo); y, finalmente, poder acceder a la función pública en condiciones equitativas. El numeral 23.1 CADH retoma, palabra por palabra, la misma definición del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El profesor José Thompson consigna “[...] el derecho a elegir, el derecho a ser elegido y el derecho a ejercer funciones públicas” (2015, p. 119). Sagüés (1993) desarrolla los siguientes derechos políticos: libertad de expresión; derecho a votar; derecho a ser elegido; derecho a constituir partidos políticos; y el derecho de resistencia a la opresión²¹. Xavier Boy (2014) -por su parte- conceptualiza el derecho a elecciones libres, el derecho al voto y el derecho a ser electo.

Se han dividido los derechos políticos (o de participación) en activos y pasivos. Los derechos políticos activos se refieren a los derechos de concurrir a la formación de la voluntad popular mientras que los pasivos se refieren al derecho a ser postulado para cargos de elección popular. Otra clasificación consiste en dividirlos entre aquellos que son de carácter individual y los colectivos (Hernández, 2010, pp. 393-395; 2008, pp. 517-518 y 2015, pp. 363-364).

No pareciera haber una definición unívoca de “derechos políticos”. Por el contrario, existen tantas definiciones como autores. Esta afirmación es válida para un café entre colegas o hasta un artículo académico, pero poco o nada le sirve al juez que debe imponer una inhabilitación de derechos políticos. Se tienen que desarrollar los derechos enunciados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como en la CADH, para darle un contenido instrumental a esta pena accesoria.

Una persona condenada a la inhabilitación de sus derechos políticos tiene un impedimento para participar en los diferentes instrumentos de democracia directa: No puede formular ni adherirse a las propuestas de iniciativa popular reguladas en la Ley n.º 8491²² ni emitir su voto en el referéndum legislativo o constitucional²³ ni participar en el “plebiscito” para la conformación de nuevas provincias o cantones del artículo 168 de la Carta Magna²⁴, así como en la revocatoria de mandato del alcalde del ordinal 19 del Código Municipal²⁵ ni tampoco en ninguna consulta popular a nivel cantonal o distrital²⁶.

²¹ Bien señala Sagüés que el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1949 consagra una serie de derechos “[...] a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”. Sobre este tema coexisten dos tesis: la que reconoce el derecho de resistencia a la opresión y aquella que lo niega (o razón de Estado). Se ha arrancado este derecho de los textos de la mayoría de las constituciones actuales. Al abrir los libros de historia podemos encontrarlo en el artículo 3 de la Declaración de Derechos del Pueblo de Virginia de 1776 y en el artículo 33 de la Constitución Francesa de 1793. ¿Con cuál autoridad se niega en el siglo XXI un derecho que existía al final del siglo XVIII? *Vid.*: Ferrajoli, 2000, pp. 809-810 y Trejos y Fallas, 2018, pp. 372-383.

²² Trejos, 2017.

²³ Este instrumento lo desarrolla la Ley de Regulación del Referéndum (n.º 8492). Véase Robles, 2016; González, 2017 y Alfaro y Madriz, 2008.

²⁴ Inciso k) del artículo 13 del Código Municipal (n.º 7794).

²⁵ Rivera, 2006.

²⁶ Fernández y Sánchez, 1999.

Las personas sentenciadas por delitos electorales tienen también prohibido participar en los instrumentos de democracia representativa. Marie-Anne Cohendet define este concepto así: “En todos los países contemporáneos, el pueblo no adopta él mismo todas las normas, ni siquiera la mayoría de éstas. Designa gobernantes que van a ejercer el poder en su nombre y bajo su control” (2013, p. 103)²⁷. Consecuentemente, estas personas no pueden votar ni ser electas en ninguno de los cargos de elección popular: presidente, diputados, alcaldes, regidores o síndicos.

La sentencia que condena a un delincuente electoral también le suspende el derecho de pertenecer a partidos políticos. Este derecho político se consagra en el numeral 98 constitucional. Los partidos políticos son de alguna forma el puente existente entre los ciudadanos y el Estado:

El ciudadano de una democracia no puede tener, por la sola virtud de su derecho al voto, ninguna influencia real en la elección de sus dirigentes. La democracia representativa, desde la universalización del sufragio, solamente puede funcionar por el medio de partidos que vengan a servir de correa de trasmisión entre el ciudadano y el Estado. (Lauvaux, 2004, p. 73)²⁸.

El numeral 282 CE se refiere “A los responsables de delitos electorales con pena de prisión igual o superior a tres años”, por lo que es aplicable al delito de financiamiento de campañas políticas con fondos provenientes del narcotráfico y la legitimación del artículo 68 de la Ley n.º 8204.

Queda una pregunta sin contestar: ¿La pena accesoria de inhabilitación de derechos políticos también comprende el derecho a acceder a la función pública? El apartado c) del 23 CADH reconoce como un derecho político “[...] tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”. En la sección anterior de esta investigación, se analizó que existe otra pena accesoria para los funcionarios públicos que cometan -en el ejercicio del cargo o valiéndose de su condición- delitos electorales.

¿En caso de que el sentenciado no sea funcionario público -o siéndolo no cometió el delito electoral en el ejercicio del cargo ni valiéndose de su condición- se le puede inhabilitar para ejercer cualquier función dentro del aparato estatal? Es una difícil interrogante: “derechos políticos” no es un elemento normativo para nada sencillo. Aquí se camina por una senda en la que rápidamente se puede caer en la analogía, por lo que consideramos que esta pena accesoria no debería comprender la prohibición de acceder a la función pública.

²⁷ Texto original: « Dans tous les pays contemporains, le peuple n'adopte pas lui-même toutes les normes, ni même la plupart des normes. Il désigne des gouvernants qui vont exercer le pouvoir en son nom et sous son contrôle ». En sentido similar vid. Hernández 2004a; Lauvaux, 2004; Verpeaux, 2010; Favoreu et al. y Hamon y Troper, 2017.

²⁸ Texto original: « Le citoyen d'une démocratie ne peut avoir, par la seule vertu de son droit de vote, aucune influence réelle dans le choix des dirigeants. La démocratie représentative n'est, depuis l'universalisation du suffrage, en état de fonctionner que par le moyen des partis qui viennent servir de courroie de transmission entre le citoyen et l'État ». En sentido similar vid. Hernández, 2004a; Hernández, 2004b; y Sagüés, 1993.

3. CONCLUSIÓN

Es importante recapitular varios puntos importantes expuestos a lo largo de esta investigación.

Se presenta una interesante discusión sobre el fin de la pena en estos delitos. No se puede afirmar con claridad qué finalidad cumple: ¿Prevención especial positiva? ¿Prevención general y retribución?

La teoría agnóstica de la pena extiende este cuestionamiento a todos los delitos²⁹. Sin embargo, para los delitos electorales esta interrogante tiene implicaciones de orden práctico: si se inclina por la prevención especial positiva (o la resocialización) sí se pueden imponer penas sustitutivas a la prisión. En cambio, si se adhiere a la prevención general no se deberían conceder estas penas alternativas. Adicionalmente, los delitos electorales contemplan dos penas accesorias: la inhabilitación para ejercer cargos públicos y la suspensión de los derechos políticos.

El principio de legalidad de las penas prohíbe la aplicación analógica de penas (Roxin, 1997). Solamente se puede inhabilitar a las personas que ya ostenten el cargo de servidores públicos y tampoco es posible inhabilitar a los autores de financiación de campañas con fondos provenientes del narcotráfico o de la legitimación de capitales.

²⁹ Vid. Zaffaroni, 2009.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado, T. (2012). *El principio constitucional de proporcionalidad*. San José, Costa Rica.
- Aguilar, M. (2004). *Luchas sociales y conquistas laborales*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Alagia, A; Slokar, A; Zaffaroni; R. (2000). *Derecho Penal: Parte General. Vol. I*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.
- Alagia, A; Slokar, A; Zaffaroni; R. (2005). *Manual de Derecho Penal: Parte General*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.
- Alvarenga, A. P. (2005). *De vecinos a ciudadanos*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Álvarez-Uría, F. (2000). El delito de cuello blanco. *Nómadas*, (1), 1-40.
- Alfaro, E. y Madriz, P. (Ene.-Jun., 2008). La reforma realizada en el año 2002 al artículo 195 de la Constitución Política: La posibilidad de someter a referendúm una reforma constitucional. *Revista de Derecho Electoral*, (5), 1-19.
- Balestena, E. (2006). *La fábrica penal*. Buenos Aires, Argentina: Editorial BdeF.
- Berdugo-Gómez, I., Pérez, A. y Zúñiga, L. (2016). *Lecciones de Derecho Penal. Vol. I*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Borja, E. (2003). *Problemas político-criminales actuales de las sociedades occidentales*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Borja, E. (2011). *Curso de política criminal*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Botey, A. M. (2019). *Los orígenes del Estado de bienestar en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Bouloc, B. (2015). *Droit pénal général*. París, Francia: Dalloz.

- Boy, X. (2014). *Droits fondamentaux et libertés publiques*. Paris, Francia: LGDJ.
- Burgos, A. (2015). Cuello blanco y delito. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (138), 57-87.
- Cambronero, A. (Ene.-Jun., 2012). Marco jurídico que regula la beligerancia y participación política prohibida del Presidente de la República en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (23), 78-146.
- Cambronero, A. (2018). *La justicia penal electoral en Costa Rica*. San José, Costa Rica: IFED-TSE.
- Cohendet, M. (2013). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: LGDJ.
- CidJ.; y Larrauri, E. (1997). *Penas alternativas a la prisión*. Barcelona, España: Librería Bosch.
- Vicente, R. (2018). *Vademécum de derecho penal*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Díaz, D. (2008). *Construcción de un Estado moderno*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Díaz, D. (2015). *Crisis social y memorias de lucha*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Favoreu, L. et al. (2012). *Droit des libertés fondamentales*. Paris, Francia: Dalloz.
- Favoreu, L. et al. (2014). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: Dalloz.
- Fernández, C. (2017). ¿Necesitan ser los delincuentes de cuello blanco resocializados?: una aproximación crítica a las limitaciones del término «resocialización» a partir de la experiencia española. *Configurações. Revista de sociologia*, (20), 44-58.
- Fernández, H. y Sánchez, I. (1999) *Las consultas populares a nivel cantonal y distrital*. San José, Costa Rica: Editorial IJSA.
- Ferrajoli, L. (2000). *Derecho y razón*. Traducido por Perfecto, I.; Ruiz, A.; Bayón, J. C.; Terradillos, J. y Cantarero, R. Madrid, España: Trotta.
- Galvez, I. y Armas, T. (2013). La ejecución de la sanción en los delitos de cuello blanco. *Misión Jurídicas. Revista de Derecho y de Ciencias Sociales*, (6), 85-94.

- Garland, D. (2012). *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Traducido por Sozzo, M. Barcelona, España: Gedisa.
- González, N. (1990) *Proporcionalidad y derechos fundamentales en el proceso penal*. Madrid, España: Editorial COLEX.
- González, I. (2009). Abolicionismo, cárceles e inseguridad ciudadana. Crítica, alternativas y tendencias. *Revista de derecho penal y criminología*, (1), 291-315.
- González, R. (Ene.-Jun., 2017). Ley de Referéndum: Reflexiones a diez años de su promulgación. *Revista de Derecho Electoral*, (23), 203-215.
- Guzmán, J. L. (2009) *La pena y la extinción de la responsabilidad penal*. Buenos Aires, Argentina: Editorial BdeF.
- Hamon, F. y Troper, M. (2017). *Droit constitutionnel*. Paris, Francia: LGDJ.
- Hassemer, W. y Muñoz, F. (2001). *Introducción a la Criminología*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Hernández, R. (2004a). *El Derecho de la Constitución*. Vol. I. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2004b). *Derecho electoral costarricense*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2009). *El Derecho de la Constitución*. Vol. II. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2010). *Régimen jurídico de los derechos fundamentales*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Hernández, R. (2015). *Constitución Política comentada y anotada con citas de Jurisprudencia*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica. (2015). *Población de 15 años o más por nivel de instrucción según zona, región de planificación y sexo en 2015*. Recuperado de <http://www.inec.go.cr/educacion>

- Instituto Nacional de Larrauri, E. (2015). *Introducción a la criminología y al sistema penal*. Madrid, España: Trotta, 2015.
- Lauvaux, P. (2004). *Les grandes démocraties contemporaines*. Paris, Francia: PUF.
- Ministerio de Justicia y Paz de Costa Rica. (2016). *Anuario estadístico*. Recuperado de http://www.mjp.go.cr/Documento/Catalogo_DOCU/64
- Milano, A.; Ortiz, L. A. y Rivero, R. *Manual de derecho administrativo*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Morand-Deviller, J. (2013). *Droit administratif*. Paris, Francia: LGDJ.
- Muñoz, F. y García, M. (2010). *Derecho Penal; Parte General*. Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- Ojesto, F. (Jul.-Dic., 2016). Derechos políticos, equidad e igualdad en la contienda electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 4-19.
- Ortiz, E. (2002). *Tesis de derecho administrativo*. Vol. II. Medellín, Colombia: DIKÉ.
- Padilla, D. A. (Jul.-Dic., 2016). Interdicción por discapacidad mental y derecho al sufragio activo. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 79-93.
- Pavarini, M. (2009). *Castigar al enemigo*. Traducido por Ferreccio, V.; y Sozzo, M. Quito, Ecuador: FLACSO.
- Pradel, J. (2016). *Droit pénal général*. París, Francia: Éditions CUJAS.
- Prado, N. (Jul.-Dic., 2012). El ejercicio de la potestad sancionadora por parte de la Administración Pública y sus límites tratándose de restricciones a derechos políticos. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 63-91.
- Quintero, G. (2000). *Manual de Derecho Penal*. Madrid, España: Aranzadi.
- Quirós, P. (Ene.-Jun., 2013). Y para usted: ¿Cuál es su compromiso con la democracia? *Revista de Derecho Electoral*, (24), 67-81.
- Rivera, J. L. (Jul.-Dic., 2006). Revocatoria del mandato para funcionarios de elección popular en los gobiernos locales. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-42.

- Robles, A. J. (2016). *La reforma por la vía referendaria en Costa Rica: Su tramitación y el ejercicio de Control de Constitucionalidad*. San José, Costa Rica: TSE.
- Rosales, C. M. (Jul.-Dic., 2014). Radiografía de la democracia: naturaleza, fundamentos y objetivos. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 86-130.
- Román, G. (Ene.-Jun., 2009). Monopolio de los partidos políticos sobre la presentación de candidaturas a los cargos de elección popular: reseña de dos resoluciones emblemáticas. *Revista de Derecho Electoral*, (7), 1-18.
- Roxin, C. (1997). *Derecho Penal; Parte General*. Traducido por Díaz, M.; Vicente Remesal, J. y Luzón, D. Madrid, España: Civitas.
- Sagüés, P. N. (1993). *Elementos de derecho constitucional*. Buenos Aires, Argentina: Editorial ASTREA.
- Salas, R. (2006). *La sanción penal: Síntoma de un orden social*. San José, Costa Rica: IJSA.
- Salazar, J. M. (1990). *Crisis liberal y Estado reformista*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sandoval, E. (1984). *Penalogía*. Colombia, Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Sanz, N. y García, A. (2017). *Manual de política criminal*. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Simon, J. (2011). *Gobernar a través del delito*. Traducido por Boschioli, V. Barcelona, España: Gedisa.
- Terradillos, J. M. et al. (2017). *Lecciones de derecho penal*. Vol. IV. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental.
- Thompson, J. (Jul.-Dic., 2015). Las obligaciones internacionales en materia electoral. Un enfoque a partir del sistema interamericano de derechos humanos. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 111-133.
- Trejos, S. (Ene.-Jun., 2017). Institutos de democracia directa: La iniciativa popular. *Revista de Derecho Electoral*, (23), 235-259.
- Trejos, S. y Fallas, J. (2018). *La teoría del bien jurídico como un límite al topos discursivo de la seguridad ciudadana* (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

- Trejos, S. y González, R. (Ene.-Jun., 2019). El bien jurídico de la integridad del sistema electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 197-214.
- Valverde, R. (Ene.-Jun., 2016). 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. *Revista de Derecho Electoral*, (21), 121-143.
- Verpeaux, M. (2010). *Manuel de droit constitutionnel*. Paris, Francia: PUF.
- Wacquant, L. (2015). *Las cárceles de la miseria*. Traducido por Pons, H. Buenos Aires, Argentina: MANANTIAL.
- Zaffaroni, E. (2009). *En búsqueda de las penas perdidas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial EDIAR.
- Zaffaroni, E. (2013). *La cuestión criminal*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibáñez.

Resoluciones

- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional (1992). Resolución 1992-288 de las nueve horas con cuarenta minutos del siete de febrero.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional (1992). Resolución 1992-632 de las dieciséis horas con cuarenta minutos del cuatro de marzo.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional (1992). Resolución 1992-743 de las once horas con cinco minutos del trece de marzo.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional (2000). Resolución 2000-1152 de las nueve horas con trece minutos del seis de octubre.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Constitucional (2003). Resolución 2003-11382 de las quince horas con once minutos del siete de octubre.
- Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Tercera (2007). Resolución 224-2007 las diez horas del catorce de marzo.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Tercera (2014). Resolución 534-2014 las nueve horas y veinte minutos del vietiocho de marzo.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Tercera (2017). Resolución 897-2017 de las nueve horas y cuarenta y siete minutos del once de octubre.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Tercera (2012). Resolución 2012-00244 de las diez horas treinta y ocho minutos del diecisiete de febrero.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Sala Tercera (2014). Resolución 2014-01639 de las dieciséis horas cuatro minutos del catorce de octubre.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2011). Sentencia de fondo, reparaciones y costas de la dictada el 01 de setiembre 2011 en el caso López Mendoza vs. Venezuela.

LAS PROMESAS EN EL ÁMBITO DE LA SALUD PÚBLICA, ELECCIONES PRESIDENCIALES 2018, COSTA RICA

Allan Abarca Rodríguez*
Gabriela Murillo Sancho**

DOI 10.35242/RDE_2019_28_7

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 7 noviembre de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 14 de junio de 2019.

Resumen: El análisis de las propuestas de política pública ofertadas en una campaña electoral presidencial resulta esencial para determinar los problemas públicos que se abordarán en una posible gestión de gobierno. Este artículo analiza las promesas realizadas en la campaña presidencial 2018, en Costa Rica, en el ámbito de la salud. Se concluye, respecto de una diversidad de ejes temáticos presentados, que enfatiza en propuestas sobre: a) la gestión en salud y la prestación de los servicios de salud y b) las políticas de promoción de la salud, prevención y educación para la salud. No obstante, sobresalen también propuestas sobre el recurso hídrico, la vialidad (concentrada en políticas para aminorar los accidentes de tránsito y mejorar la transitabilidad por las ciudades), y políticas sobre sexualidad (lo que incluye salud sexual y derechos sexuales y/o reproductivos).

Palabras clave: Promesas de campaña / Compromisos políticos / Programas de gobierno / Campaña política / Salud pública / Política de salud / Política pública.

Abstract: The analysis of public policy proposals presented during a presidential election campaign is essential to determine the public issues that will be addressed in a possible president's term. This article analyzes the promises, regarding health topics, made during the 2018 Costa Rican presidential campaign. Given a diversity of thematic axes, this article concludes that there is an emphasis on: a. health management and the provision of health services; and b. health promotion and prevention and health education policies. However, proposals about water resources, road infrastructure (focusing on traffic accident reduction and improving transit within cities), and policies concerning sexuality (including sexual health, and sexual and/or reproductive rights) stand out as well.

Key Words: Campaign promise / Political commitments / Government programs / Political campaign / Public health / Health policy / Public policy.

* Costarricense, politólogo y especialista en políticas públicas, correo allan.abarca@ucr.ac.cr. Profesor catedrático de la Universidad de Costa Rica. Se desempeña como docente-investigador en la Escuela de Salud Pública. Tiene una maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, una maestría en Salud Pública, y es egresado de la Maestría en Estudios Interdisciplinarios de Discapacidad. Las investigaciones que realiza se enfocan en análisis de la formulación y ejecución de políticas públicas.

** Costarricense, educadora y psicopedagoga, correo maria.murillo@ucr.ac.cr. Profesora asociada de la Universidad de Costa Rica. Es docente-investigadora de la Escuela de Salud Pública. Cuenta con una maestría en Psicopedagogía y es egresada de la Maestría en Salud Pública con énfasis en Gerencia de la Salud. Los temas de investigación incluyen educación superior, desempeño docente, promoción de la salud, ciudades saludables, objetivos del desarrollo sostenible.

1. INTRODUCCIÓN

En febrero del año 2018 se realizaron las elecciones nacionales en Costa Rica. Acude a las urnas el 65,7% del electorado inscrito quien elige al presidente(a) de la República y los miembros que compondrán la Asamblea Legislativa (diputados). Para la presidencia de la República se inscribieron 13 candidaturas (12 hombres y 1 mujer). Dado que ningún partido político logró el mínimo necesario (40%) y los que obtuvieron mayor porcentaje fueron el partido Restauración Nacional (PRN) con un 24,99% y el partido Acción Ciudadana (PAC) con un 21,63%, se efectuó una segunda ronda en abril de 2018, con los candidatos de ambos partidos; el resultado fue de un 60,59% para el Partido Acción Ciudadana (TSE, 2018).

Desde el inicio de la campaña electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) lanza una campaña publicitaria para invitar al voto informado, esto es, un llamado a conocer las propuestas de los candidatos; se denominó “Un Voto Informado es un Voto Inteligente”, con un costo de ₡64.010.000,00 (Castro, comunicación personal vía correo electrónico, 27 de agosto de 2018), lo que aproximadamente son \$111.498,20 al tipo de cambio vigente el 4 de febrero de 2018.

Esta campaña fue presentada en setiembre del año 2017 con la intención de auspiciar un voto informado en las personas; esto es, que el ejercicio de una ciudadanía responsable implica informarse antes de votar, para el beneficio colectivo (La Revista, 2017). La campaña tuvo un enfoque motivacional (el llamado a votar con conciencia) y otro informativo (logística para ejercer el voto). El presidente del TSE, Dr. Luis A. Sobrado indica que “con el programa votante informado hemos tratado de dar mucha exposición a los candidatos y hemos apoyado todo tipo de encuentros y debates” (Semanao Universidad, 2018).

Si bien es en enero de 2018 cuando se intensifica la difusión de los programas de gobierno -dada la mayor inversión publicitaria de los partidos políticos y la ejecución de múltiples debates-, la coyuntura electoral fue marcada por la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ante la opinión consultiva realizada por el Gobierno de la República de Costa Rica, respecto al cambio de nombre y sexo de las personas a partir de su identidad de género y “¿si es necesaria la existencia de una figura jurídica que regule los vínculos entre personas del mismo sexo, para que el Estado reconozca todos los derechos patrimoniales que se derivan de esta relación?” (CIDH, 2017), entre otros aspectos consultados.

El criterio de la administración Solís Rivera (2014-2018) de reconocer a las uniones legales de personas del mismo sexo los derechos legislados para parejas heterosexuales, incluido el derecho al matrimonio, generó una campaña cuasi monotemática.

En efecto, el debate en torno a las políticas públicas necesarias para el país, presentes en las distintas propuestas programáticas, queda relegado para dar paso al centralismo del tema religioso, lo que Rosales (2018, p. 61) denomina “shock religioso”. Por eso, Díaz postula el criterio de que “si el crecimiento electoral de Alvarado Muñoz (PRN) fue una reacción a la resolución de la CIDH, el de Alvarado Quesada (PAC) parece haber sido una respuesta al crecimiento del PRN” (2018, p. 39).

Rosales (2018) precisa que la campaña política se caracterizó por una diversidad de partidos políticos (con candidaturas muy diferentes entre sí en cuanto a edad, trayectoria política, posición ideológica y religiosa) y lo que denomina la volatilidad de la participación ciudadana en el proceso. Sobre este último aspecto -la

volatilidad-, Díaz (2018, p. 38) indica que responde a un desencanto y deslealtad partidaria, así como a la fragmentación interna en los partidos políticos del momento.

Para la segunda ronda electoral, Rosales (2018, p. 64) destaca, entre otros, el surgimiento de “Coalición por Costa Rica”, creada con el fin de un frente común por los derechos humanos, entre otros temas. Para Díaz (2018), la apuesta por un “gobierno de unidad nacional” pareciera que resultó una mejor opción para hacer frente a situaciones de gobernabilidad.

De la campaña política se esperaba un debate sobre temas centrales de la salud que habían estado en la agenda pública los últimos dos años: conflictos sobre el acceso al agua, deficiencia en la atención en los servicios de salud (particularmente reflejado en las listas de espera), agotamiento del sistema de pensiones, políticas sobre gestión de residuos, el asfixiante colapso vial, entre otros.

Bajo el reconocimiento de que el componente salud es fundamental en el desarrollo y la calidad de vida de una nación, este artículo tiene como propósito un análisis de las propuestas de los partidos políticos, expresadas en la campaña electoral 2018, clasificables en el ámbito de la salud pública.

2. METODOLOGÍA

La unidad de observación es el programa de gobierno de los partidos políticos (participantes de la primera ronda). A partir de esta, se inicia un análisis que comprende identificar y clasificar aquellas promesas políticas (oferta de política pública) que son propias del ámbito de la salud pública.

Solamente 3 programas de gobierno incluyen una sección o acápite específico sobre salud, en estos casos se aborda cada una de las promesas; también se analizan las otras secciones para detectar aquellas promesas que son del ámbito de la salud pública. Para los otros 10 programas de gobierno, se analiza cada propuesta de política pública a fin de identificar las propias de la salud o bien que están intrínsecamente ligadas a problemas de salud. Por ejemplo, hay temas que son propios de la salud, aunque estén ubicados en otros ámbitos: políticas públicas respecto del *bullying* y de la violencia doméstica podrían estar localizadas en secciones relativas a “política educativa” y a “política social”; dado que también son propias de la salud pública, se les retoma como tales.

Cuando se detecta una promesa en el ámbito de la salud se procede a clasificarla en un descriptor o categoría, por ejemplo, “*bullying*”, “promoción de la salud”, “prevención de la salud”, “gestión de residuos y reciclaje”, entre otras. No obstante, es posible que una propuesta de política pública, según el propósito de su enunciado, se sitúe en dos ámbitos temáticos a la vez, por ejemplo, en “derecho a la salud” y en “primer nivel de atención”. Cuando sucede esto último se procede a clasificarla en ambas para tener claros los ámbitos de intervención de las políticas, aunque se reconoce que solo es una propuesta. En concreto, interesa tanto la frecuencia de las políticas públicas anunciadas en salud como los ámbitos propios de intervención de cada política.

Hay ofertas políticas como la “infraestructura” o la “generación de empleo”, que si bien tienen un impacto en la salud de las personas -son determinantes sociales de la salud-; por el hecho de que se presentan como soluciones exclusivas de la reactivación económica del país, se prefiere no incluirlas como políticas

de salud. Algunos temas, si bien están relacionados con la salud pública, se omite darles un seguimiento y análisis detallado, por ejemplo, “energías limpias” y “áreas silvestres”, ya que tienen un estrecho vínculo con el macrotema “asuntos ambientales”. En cambio, siendo el “reciclaje y gestión de residuos” temas ambientales, pero altamente sensibles y de discusión permanente en el ámbito de la salud pública, sí se les considera.

Así, la idea de construir una carretera por sí sola no se clasifica en “salud”, a no ser que la solución esté claramente auspiciada en el marco de un problema de salud pública, por ejemplo, los referidos a “movilidad urbana”. Este último tema ha sido central en la discusión pública de problemas adversos a la salud en Costa Rica.

Para la determinación del millar de promesas cuantificadas (véase el segmento “3.1 De las promesas realizadas”), se procedió a estructurar una base de datos en la cual la variable de interés principal era la promesa. Se añadieron dos variables: la existencia o no de metas para la política y su posible expresión problemática. El diseño de base de datos pretendió evitar la confusión de una promesa con una meta, esto para no generar el sesgo de la amplificación en el número de las ofertas electorales.

Así pues, a una promesa concreta (por ejemplo, “tercerizar los servicios de salud que se puedan obtener más baratos en el sector privado”) se le clasificó en un ámbito en particular, esto es, el descriptor más próximo (en el caso ejemplificado corresponde a “servicios de salud”). Esta primera clasificación se ejecutó a partir de los temas y áreas propias de la salud expuestas en los informes mundiales de la salud de los años 2007, 2008 y 2010, además de los ámbitos de salud definidos en la Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud de Ottawa (1986), de la Conferencia Internacional sobre la Promoción de la Salud de Yakarta (1997) y de los problemas públicos principales en materia de salud congruentes con la definición de la salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Precisamente, el enunciado de salud, escrito en el preámbulo de la OMS del año 1946, establece una concepción integral, suponiendo que “es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. A partir de esta circunstancia, aspectos como la contaminación, la bioética, la violencia infantil, las ciclovías, las pensiones, la atención médica, entre otros, forman parte de los problemas y retos propios de la salud.

Por lo anterior, con la clasificación inicial de identificación de promesas, el objetivo es dar cuenta del amplio abanico temático con el cual se auspician promesas de salud y, de estas, cuáles son en concreto las que promueven los partidos políticos, como parte de una eventual agenda de gobierno.

Las promesas de campaña en salud abarcan la siguiente tipología: acreditación de los servicios de salud, rectoría del Ministerio de Salud, promoción de la salud, salud preventiva, participación comunal en salud, agua, investigación científica en salud, planificación de servicios, organización de servicios de salud, comunicación de políticas en salud, atención en salud, sistema y gestión en salud, calidad de los servicios, inter-institucionalidad para políticas de salud, sistemas de información en salud, gestión de residuos y reciclaje, vigilancia de la salud, reestructuración de servicios de salud, reorganización de servicios de salud, recursos humanos para salud, medicamentos, sistema de salud, TIC en salud, formación continua en salud, educación para la salud, finanzas de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), primer nivel de atención, aseguramiento, equidad y acceso,

atención primaria, riesgos y vulnerabilidad, listas de espera, derechos a la salud, salud comunitaria, salud sexual y salud sexual reproductiva, adulto mayor y salud, niñez y salud, mujer y salud, indígenas y salud, centros de cuidado en salud, deporte, recreación, ciudades saludables, servicios de salud, movilidad urbana, discapacidad y salud, pensiones, vialidad, ciclovías, seguridad vial y accidentes, adicciones, *bullying*, salud mental, salud global, violencia de género, violencia intradomiliaria, violencia infantil, adicciones, cáncer, rehabilitación, vulnerabilidad y salud, infraestructura, riesgo de trabajo, violencia contra el adulto mayor, salud ocupacional, ciudades amigables, seguridad y salud, contaminación, transparencia en acciones e instituciones de la salud, bioseguridad, bioética, modelos de salud, planificación urbana, derecho laboral y otros temas en salud no incluidos en los anteriores.

Finalmente, una vez identificadas las promesas políticas por partido en el ámbito de la salud, se procede a definir categorías amplias en las que se agrupan, de manera que se obtiene una primera clasificación de grandes temáticas. Con la reagrupación se pretende generar núcleos de representación homogénea que recojan de mejor manera el énfasis general del conjunto de promesas en salud de cada partido político. Por ejemplo, hay promesas temáticas en “dirección y planificación de servicios de salud”, “gestión de la atención en salud”, “reestructuración de los servicios de salud”, “reorganización de los servicios de salud”, “recursos humanos para la atención en salud”; no obstante, se pueden reagrupar en el núcleo mayor denominado “sistema y servicios de salud”. Con esto hay una visión general más compacta acerca de los grupos de problemas públicos que en materia de salud se privilegian en el país, al menos en el discurso y propuesta de los partidos políticos partícipes en la contienda electoral para la presidencia de la República.

En otras palabras, con la reagrupación temática es posible generar un perfil general más entendible de los énfasis programáticos o de intervención que en materia de salud proponen los partidos políticos.

3. RESULTADOS

3.1 DE LAS PROMESAS REALIZADAS

En el ámbito de la salud, los 13 partidos políticos esbozan un total de 1052 propuestas políticas. El Partido Acción Ciudadana (PAC) y el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) se constituyen en los mayores oferentes con 161 promesas cada uno. Este último partido, que es cuarto en el proceso electoral, tuvo de candidato a un expresidente ejecutivo de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) durante el período 1998-2002, institución que brinda los servicios de salud públicos.

Destaca el hecho de que el partido que terminó de primero en la primera ronda electoral, el Partido Restauración Nacional, es apenas el octavo en promesas en materia de salud, esto es, con una reducida oferta de políticas como se puede observar en la figura 1.

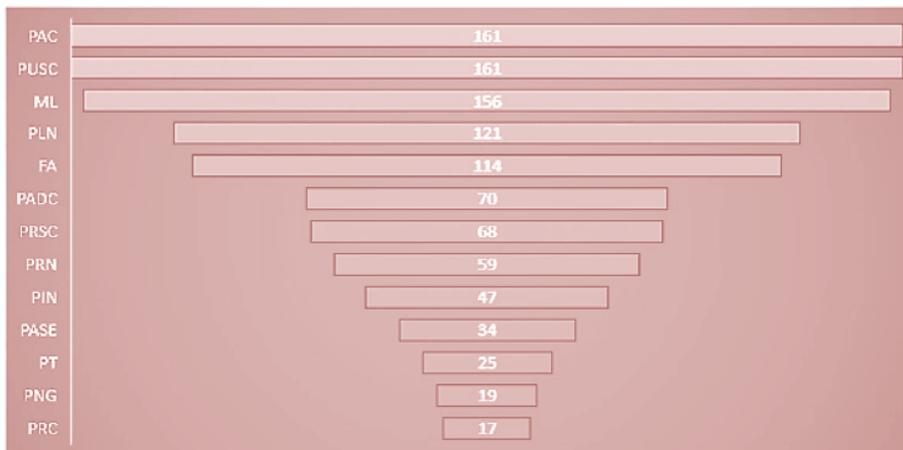


Figura 1. Promesas de políticas en el campo de la salud, elecciones presidenciales 2018, según partido político, Costa Rica. Elaborado con base en los programas de gobierno.

Notas: PAC Partido Acción Ciudadana, PUSC Partido Unidad Social Cristiana, ML Movimiento Libertario, PLN Partido Liberación Nacional, FA Frente Amplio, PADC Partido Alianza Demócrata Cristiana, PRSC Partido Republicano Social Cristiano, PRN Partido Renovación Nacional, PIN Partido Integración Nacional, PASE Partido Accesibilidad Sin Exclusión, PT Partido de los Trabajadores, PNG Partido Nueva Generación, PRC Partido Renovación Costarricense.

Las propuestas son variadas y se encuentran distribuidas en 75 temas identificados, los cuales incluyen un amplio abanico de políticas, por ejemplo, enfermedades (cáncer), rectoría del Ministerio de Salud, derecho a la salud, atención al adulto mayor, políticas de recreación, políticas de salud mental, red vial, adicciones, entre otros.

3.2 ÉNFASIS TEMÁTICO DE LAS PROMESAS

En términos agregados (considerando las políticas independientemente del partido político que las propuso) las “políticas públicas del deporte” se sitúan en el primer lugar, lo cual llama la atención por cuanto el sector ha sido tradicionalmente relegado de las políticas del Estado. Recuérdese, por ejemplo, cuando el ministro de Deportes, William Todd, anunció en el año 2011 la posibilidad de una teletón para financiar el deporte, aduciendo la disponibilidad de un “escasísimo recurso económico” por parte del Gobierno (La Nación).

En segundo lugar, destacan las “políticas sobre el recurso hídrico”, lo cual demuestra la preocupación que el tema ha posicionado en la agenda pública, y que el propio Estado de la Nación (2017) ha mencionado, destacando aspectos tales como el poco tratamiento de aguas residuales y la desmejora en la calidad de los cuerpos de agua, además de la referencia a los procesos agrícolas que amenazan la calidad del agua, la falta de servicio de agua o el acceso al agua potable, la insostenibilidad en el uso de recursos naturales clave para el desarrollo y protección del agua, así como la inadecuada o inexistente gestión de residuos sólidos y líquidos en relación con los cuerpos de agua.

En tercer lugar, políticas vinculadas a la reestructuración y reorganización de servicios, programas y de instituciones del campo de la salud. En cuarto lugar, políticas en promoción de la salud. Según la figura 2 respecto de los 5 temas de salud con más promesas.

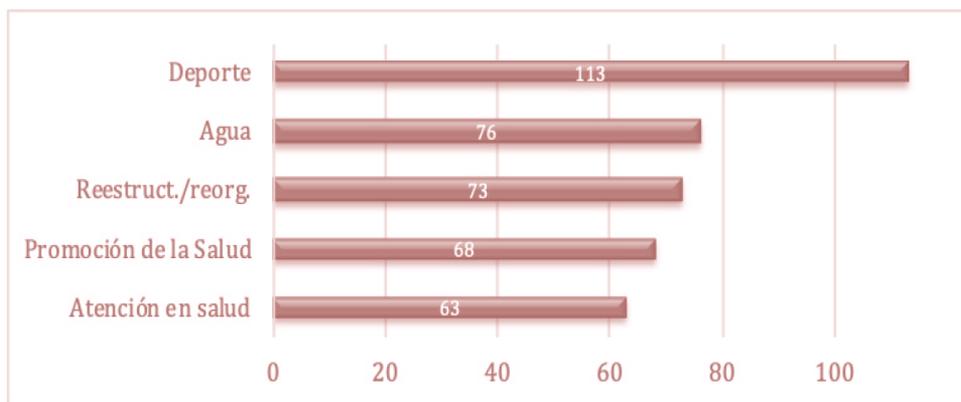


Figura 2. Promesas de políticas de mayor relevancia en el campo de la salud, elecciones presidenciales 2018, Costa Rica. Elaboración basada en los programas de gobierno.

Por otra parte, los énfasis temáticos de los partidos políticos difieren. Un análisis de los 5 partidos con mayor frecuencia de propuestas de política pública -que, dicho sea de paso, anuncian el 68% de todas las promesas en salud- arroja las siguientes áreas temáticas como prioritarias (solamente se presentan las 3 primeras):

- PAC: promoción de la salud (18), deporte (13), atención en salud (12), salud sexual reproductiva (12).
- PUSC: reestructuración/reorganización de los servicios de salud (34), finanzas de la CCSS (22), deporte (19).
- ML: deporte (31), atención en salud (16), formación continua (15).
- PLN: violencia intradomiliaria (16), listas de espera (14), formación continua en salud (10).
- FA: gestión de residuos y reciclaje (22), agua (20), deporte (17).

Reagrupando los temas en categorías de primer orden, se pueden constatar los siguientes grandes componentes en materia de propuestas:

- **Gestión en salud y prestación de los servicios de salud**, con aspectos como la rectoría de salud, planificación, organización de los servicios, reestructuración de los servicios, mejora en la calidad de las prestaciones de los servicios, sistema de salud y recursos humanos sanitarios.
- **Políticas de promoción de la salud, prevención de la salud, y la educación para la salud.**
- **Vialidad**, lo que incluye políticas para aminorar los accidentes de tránsito y mejorar la transitabilidad por las ciudades.
- **Políticas sobre sexualidad**, esto incorpora a la salud sexual y a los derechos sexuales y/o reproductivos.

El núcleo de políticas agrupadas en “Gestión en salud y prestación de los servicios de salud” es el dominante de las propuestas (subyace en el 69% de los 12 ejes temáticos dominantes). Lo interesante es que internamente la mayoría de las políticas públicas ofertadas refieren a reestructuraciones de los servicios de salud (73) y a mejoras propiamente en la atención de las personas aseguradas (63).

Aislado las propuestas sobre atención en salud (recuperación) y de los esquemas de organización de los servicios, hay otros 11 núcleos temáticos prioritarios en cuanto a promesas de políticas públicas, en las que sobresalen las de promoción/preVENCIÓN/educación de la salud (146 políticas), deporte (113), vialidad (84) y agua (76). En la figura 3 se puede apreciar proporcionalmente el contenido de temas en propuestas de política.

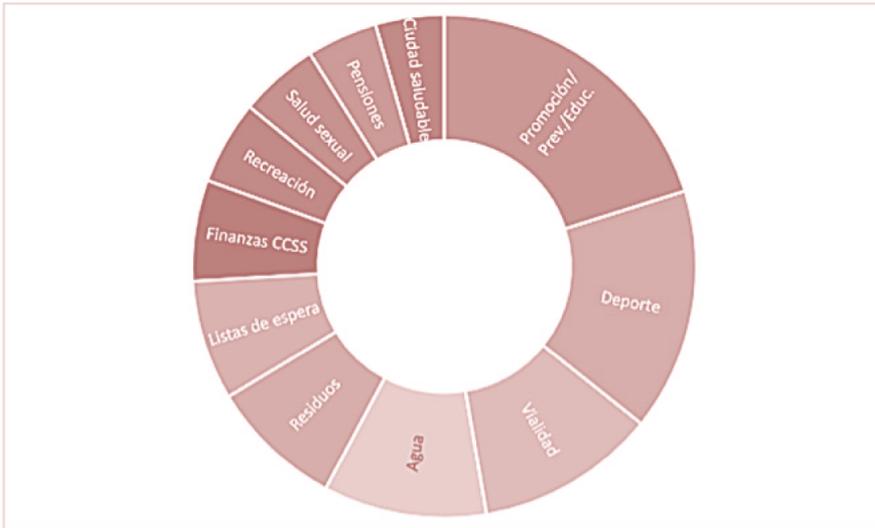


Figura 3. Agenda de política pública en salud de las principales promesas presentadas en la campaña electoral 2017-2018, a partir de núcleos temáticos, Costa Rica. Elaboración basada en los programas de gobierno.

Notas: Se excluyen los temas con menos de 30 políticas propuestas, y los propios del eje de “atención en salud y reorganización de los servicios”.

No deja de ser relevante el hecho de que exista una cantidad importante de propuestas de políticas respecto del “recurso hídrico”, las “listas de espera” en los servicios de salud, y la “vialidad”.

Sobre los **accidentes de tránsito**, según datos del Consejo de Seguridad Vial, entre el año 2013 y el año 2016 la cantidad de muertes en sitio por accidentes de tránsito tuvo un crecimiento de 67,7%, incluso la tasa de mortalidad en sitio por cada 100 mil habitantes fue de 6,32 en el 2013 y llega a 9,92 en el 2016 (Cosevi, 2016).

En cuanto a las **listas de espera**, la OCDE (2017) es del criterio de que, si bien la “cobertura universal de salud” es un logro, los pacientes esperan durante años por la atención definida. Indica, además, que los tiempos de espera para las cirugías electivas exceden el año. Por su parte, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS, 2015) indicó que el tiempo de espera promedio para una cirugía general fue de 452 días; aproximadamente un 31% de los pacientes ha tenido una espera de 540 días. Las principales especialidades afectadas con estos tiempos de espera son los reemplazos de articulaciones, la extirpación de venas varicosas y las reparaciones de hernias inguinales. Los hospitales especializados son los más afectados con esta situación.

Resalta también la incorporación de políticas que son clasificables dentro del concepto de **ciudades saludables**, en tanto favorecen e impulsan la salud de la población. En la medida en que se relacionen con este concepto, se atiende a lo que señala el Consenso de Shanghái, en cuanto al compromiso de los Gobiernos locales que incluye el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible, y el desarrollo de 5 principios de gobernanza, a saber: integrar la salud como consideración fundamental en todas las políticas; abordar todos los determinantes de la salud; promover una participación firme de la comunidad; reorientar los servicios sanitarios y sociales hacia la equidad; evaluar y vigilar el bienestar, la carga de morbilidad y los determinantes de la salud” (OMS, 2016).

Es destacable que las políticas públicas ofertadas en materia de **promoción de la salud, prevención y educación para la salud** sean numerosas. Es materia de otro análisis abordar qué promueven tales políticas, sus propósitos y el nivel de profundidad en las intervenciones que plantean.

Un análisis segmentado permite identificar los énfasis de propuestas elaborados por cada partido político. Por ejemplo, en materia de pensiones el PUSC realiza 11 propuestas, mientras tanto hay 4 partidos sin propuesta alguna, a pesar de que en el período 2014-2017 fue un tema país el financiamiento y sostenibilidad del régimen de pensiones de la CCSS. En políticas de salud mental, el PLN realiza 8 propuestas, pero hay 11 partidos políticos sin una sola propuesta.

Si se toma en cuenta un problema público concreto como el de las “listas de espera”, un tema propositivo como el de “educación/prevenición/educación para la salud” y el de “finanzas de la CCSS”, es posible palpar las diferencias de las propuestas de los partidos políticos (véase figura 4).

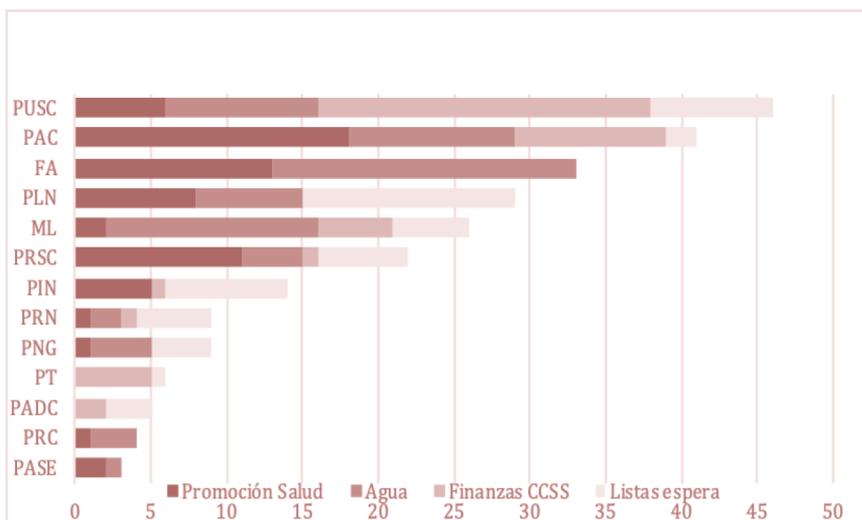


Figura 4. Comparación de ofertas de políticas sobre promoción de la salud, agua, finanzas de la CCSS, y listas de espera; elecciones presidenciales 2018, según partido político, Costa Rica. Elaboración basada en los programas de gobierno.

3.3 LA PERSPECTIVA DE SALUD DE LOS PARTIDOS

De los 13 partidos políticos solamente 3 (FA, PAC y PUSC) tienen una concepción de la salud que trasciende lo biológico y se inscribe en el marco de la producción social de la salud, esto es, de las condiciones sociales, políticas y económicas que, al incidir en una calidad de vida, afecta la salud de las personas. Posterior a la revisión de cada programa de gobierno se detecta:

- a. El FA manifiesta situarse más allá de un concepto biológico de la salud (p. 83), abogando por una mejora en las condiciones de vida como parte del concepto de salud (p. 84); incluso, dice asentarse en el concepto de sistema de producción social de la salud (p. 84).
- b. El PAC destaca el criterio de la “Promoción de la Salud como Derecho Humano, la prevención de enfermedades y el saneamiento básico local” (p. 146). En materia de los determinantes sociales de la salud establece la meta de elaborar un “Análisis de Situación de Salud Nacional” que se convierta en un “insumo para la evaluación y planificación de la producción social de la salud y los factores protectores, tomando en cuenta el agua potable, seguridad vial, educación en salud, nutrición, etc.” (p. 147). En su oferta programática destaca cambios en el Ministerio de Salud, y de reforzamiento sobre la calidad de atención en los servicios de salud.
- c. El PUSC indica que “la política de salud es interdependiente con otras políticas sociales, razón por la cual implica un intenso trabajo intersectorial (...)” (p. 58); no obstante, el programa hace énfasis en la prestación de los servicios de salud. La violencia intrafamiliar, la atención del adulto mayor, las finanzas de la CCSS, y la importancia de la recreación como derecho humano son temas resaltados en la exposición programática.

Ahora bien, no siempre lo discursivo empata con el espíritu de lo propuesto, por ejemplo, en el caso del PUSC, las promesas tienen un énfasis sobre los servicios de salud de atención en un marco de intervención biológico, pese a su discurso oficial previamente mencionado.

Otros partidos políticos en sus programas de gobierno resaltan algunos temas o situaciones problemáticas en el ámbito de la salud que merecen intervención pública.

- a. El PIN enfatiza sobre la protección y el fortalecimiento de la CCSS (p. 8). Dentro de los 7 temas que califica de urgentes en el país menciona dos que son propios de la salud: las pensiones y las listas de espera (p. 11).
- b. El PRN aboga por lo que denomina como una “política preventiva y curativa universal”; resalta que “los enfoques puramente ‘biologistas’ de la salud deben sustituirse por enfoques integrales, en los que se vincule con asertividad lo puramente físico con lo emocional” (p. 26), mas no se profundiza en políticas al respecto.

- c. El PASE desarrolla su programa de gobierno basado en 6 áreas de trabajo, donde una de ellas es la de “Atención y Promoción de la salud”, pero la mayoría de tales propuestas se concentran en “estímulo al deporte”.
- d. El PADC hace énfasis en el deterioro de los servicios de salud, indicando que se genera “por las restricciones presupuestarias que afectan la cantidad de personal, equipo e infraestructura, como por la inercia institucional que ha impedido una autoevaluación rigurosa (...)” (p. 48).
- e. El PNG puntualiza que “la situación que afronta el país en materia de salud pública es crítica” (p. 25); no obstante, el enfoque lo reduce al tema de listas de espera en los servicios de salud.
- f. El PRS hace un llamado “a consolidar un pacto social en materia de salud y seguridad social” (p. 37); además, propone avanzar hacia un “modelo de Medicina Mixta Moderna sin fronteras”; y en la creación de un sistema nacional de salud, con un Ministerio de Salud que sí ejerza la rectoría que le compete.
- g. El PML aboga por que cada ciudadano tenga la libertad de “elegir la atención médica y hospitalaria de su preferencia” (p. 74), y propone declarar como emergencia nacional “la crisis actual de las listas de espera, para poder realizar así los respectivos contratos de manera expedita” (p. 182).
- h. El PLN plantea varias políticas respecto de la violencia contra la mujer y la violencia infantil; sobre esta última se afirma que “es ya una epidemia en Costa Rica y requiere un abordaje integral, interinstitucional y bajo un enfoque de salud pública” (p. 47).

4. CONCLUSIONES

En la oferta programática del proceso electoral presidencial 2018, en Costa Rica, es posible detectar más de mil promesas propias del ámbito de la salud (1052), donde el PAC y el PUSC presentaron una mayor cantidad (161 cada uno).

Algunas propuestas manifiestan trascender un concepto biológico de la salud en aras de un sistema de producción social de la salud, aunque parece más discursivo que real, ya que en la mayoría aparecen las promesas inconexas de una transversalidad o de un vínculo, por ejemplo, entre la salud y lo socioeconómico.

Se identificaron 75 temas propios de la salud, los cuales incluyen un amplio abanico de políticas, por ejemplo, derecho a la salud, atención al adulto mayor, adicciones, entre otros.

Los 5 temas con mayor número de propuestas son:

- a. Políticas públicas sobre deporte.
- b. Políticas respecto del recurso hídrico.

- c. Políticas vinculadas con la reestructuración y reorganización de servicios, programas e instituciones del campo de la salud.
- d. Políticas en promoción de la salud. Si los temas se agrupan por afinidad, destacan las siguientes grandes categorías:
 - a. Propuestas en torno a la gestión en salud y la prestación de los servicios de salud.
 - b. Políticas de promoción de la salud, prevención y educación para la salud.

Hay diferencias conforme los partidos políticos, por ejemplo, el PAC enfatiza en promoción de la salud; el PUSC en la reestructuración/reorganización de los servicios de salud; el ML en deporte; el PLN en la violencia intradomiciliaria y el FA en gestión de residuos y reciclaje.

Según los resultados del análisis mostrado en este escrito, así como de los propiamente electorales de la segunda ronda, podría inferirse que le corresponde al PAC durante la gestión de gobierno (2018-2021) abordar problemas públicos relacionados con la promoción de la salud, el deporte, la atención en salud y la salud sexual y reproductiva.

En ese sentido, resulta imperioso analizar cómo se concretan esas promesas políticas realizadas en el ámbito de la salud, de manera que corresponda con la confianza que el electorado mostró en las urnas para llevar adelante las propuestas de gobierno.

La campaña del TSE, “Un voto informado”, es una estrategia valiosa para incentivar al electorado para el reconocimiento y estudio de la perspectiva de salud de cada partido político, entre otras áreas. Es imprescindible el diseño de alguna política para el seguimiento y diseminación de los cumplimientos, ya que es parte de una ciudadanía activa.

En otras investigaciones se puede profundizar en:

- a. El enfoque sobre temas en particular, por ejemplo, en listas de espera o en reorganización de los servicios de salud; esto es, si existen diferencias de fondo respecto del alcance y la forma efectiva de solucionarlos o abordarlos.
- b. La hechura de las metas que tienen las políticas propuestas, ya que en la presentación de los programas de gobierno se carece de una estructura obligatoria del tipo problema-propuesta-meta.
- c. La materialización de las promesas del partido político ganador en las elecciones 2018 en el Plan Nacional de Desarrollo.
- d. Si como ente rector de la salud, el Ministerio de Salud debe dar algún seguimiento y apoyo al cumplimiento de las promesas de salud esbozadas por el partido político ganador.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión consultiva OC-24/17, 24/11/2017, solicitada por la República de Costa Rica, identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*. Documento. San José, C.R.: CIDH.
- Costa Rica. Consejo de Seguridad Vial (2016). *Observatorio de seguridad vial, estadísticas*. Recuperado de <https://www.csv.go.cr/estadisticas>
- Costa Rica. Caja Costarricense de Seguro Social (2015). *Evaluación 2014. Prestación de Servicios de Salud. Áreas de Salud, Hospitales y Centros Especializados*. Recuperado de <http://www.binasss.sa.cr/serviciosdesalud/2014.pdf>
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2018). Resultados definitivos 4 de febrero de 2018. Recuperado de <http://resultados2018.tse.go.cr/resultadosdefinitivos/#/presidenciales>
- Díaz, J. A. (2018). El gobierno del bicentenario en Costa Rica. *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 18 (4), 37-44. Recuperado de www.fal.itam.mx
- Estado de la Nación (2017). *Informe Estado de La Nación 2017*. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/2017>
- La Nación. *Ministro de Deportes anuncia teletón para financiar atletas*. Crónica. San José, C.R. 14 de julio, 2011. Recuperado de <https://www.nacion.com/puro-deporte/otros-deportes/ministro-de-deportes-anuncia-teleton-para-financiar-atletas>
- La Revista. (2017). *Un voto informado es un voto inteligente ¡Sea responsable con Costa Rica!* Recuperado de <https://www.larevista.cr/voto-informado-voto-inteligente/>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2017). *Assessment and recommendations*. En *OECD Reviews of Health Systems: Costa Rica*, OECD Publishing, París. Recuperado de <https://www.ministeriodesalud.go.cr/>
- Organización Mundial de la Salud (2016). *Consenso de Shanghái sobre Ciudades Saludables*. Recuperado de <http://www.who.int/healthpromotion/conferences/9gchp/mayors-consensus-ES.pdf>
- Partido Accesibilidad sin Exclusión (Costa Rica) (2017). *Plan de Gobierno 2018-2022. Hacia una nueva Constitución Política*. San José. C.R.: Accesibilidad sin Exclusión.
- Partido Acción Ciudadana (Costa Rica) (2017). *Carlos 2018. Creer y crear la Costa Rica del siglo XXI: compromiso país*. San José. C.R.: Acción Ciudadana.
- Partido Alianza Demócrata Cristiana (Costa Rica) (2017). *Plan de Gobierno 2018-2022. Hagamos de Costa Rica un país de oportunidades*. San José. C.R.: Alianza Democrática.

- Partido Frente Amplio (Costa Rica) (2017). *Plan de Gobierno 2018-2022. Un país equilibrado para que nadie se quede atrás*. San José. C.R.: Frente Amplio.
- Partido Integración Nacional (Costa Rica) (2017). *Costa Rica el país azul. Perspectivas para la reconstrucción nacional. Administración Juan Diego Castro Fernández (2018-2022)*. San José. C.R.: Integración Nacional.
- Partido Liberación Nacional (Costa Rica) (2017). *El momento es ahora. Álvarez Desanti*. San José. C.R.: Liberación Nacional.
- Partido Movimiento Libertario (Costa Rica) (2017). *Gobernar por Costa Rica: programa de gobierno*. San José. C.R.: Movimiento Libertario.
- Partido Nueva Generación (Costa Rica) (2017). *Sergio 2018. Propuesta de Gobierno 2018-2022*. San José. C.R.: Nueva Generación.
- Partido Renovación Costarricense (Costa Rica) (2017). *Un país comprometido con el bienestar de las familias. Propuesta política 2018-2022*. San José. C.R.: Renovación Costarricense.
- Partido Republicano Social Cristiano (Costa Rica) (2017). *Programa de Gobierno. Humanismo, Libertad y Justicia. Versión resumida 2018-2022*. San José. C.R.: Republicano Social Cristiano.
- Partido Restauración Nacional (Costa Rica) (2017). *Costa Rica ¡Hagámoslo juntos! Plan de Gobierno 2018-2022*. San José. C.R.: Restauración Nacional.
- Partido De Los Trabajadores (Costa Rica) (2017). *Programa socialista para Un Gobierno de los Trabajadores. 2018-2022*. San José. C.R.: De los Trabajadores.
- Partido Unidad Social Cristiana (Costa Rica) (2017). *Aquí sí hay algo por qué votar. Plan de Gobierno. Vote por algo. Piza Presidente*. San José. C.R.: Unidad Social Cristiana.
- Rosales, R. (2018) Costa Rica: volatilidad, fragmentación, shock religioso y decisiones de último minuto. En: Adenauer, K. Fundación. *Nuevas campañas electorales en América Latina*. 55-67. Recuperado de: https://dialogopolitico.org/wp-content/uploads/2019/01/Campa%C3%B1as-electorales-en-Am%C3%A9rica-Latina_WEB.pdf
- Semanario Universidad. (2018). Entrevista. *Luis Antonio Sobrado, presidente del TSE "Es importante de ir a votar libres de presiones religiosas"*. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/pais/importante-ir-votar-libres-presiones-religiosas/>

REELECCIÓN EN MÉXICO: BREVIARIO HISTÓRICO

Omar Delgado Chávez*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_8



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 4 de julio de 2018.

Revisión, corrección y aprobación: 9 de octubre de 2018.

Resumen: Presenta un marco histórico de la figura de la reelección en México, la que ha sido vista por el colectivo como una restricción necesaria para el control político. El autor apunta a la restricción del derecho de los aspirantes a reelección y concluye que esta puede representar una nueva ruta para profesionalizar la actividad de la administración pública municipal y legislativa.

Palabras clave: Reelección / Historia electoral / Historia política / Sistemas electorales / Derecho a ser electo / Equidad / México.

Abstract: t presents a historical framework of the re-election concept in Mexico, which has been seen by the collective as a necessary constraint for public control. The author points out the restriction of the right of those running for re-election and concludes that this may represent a new road to professionalize the activity of the legislative and municipal public administration.

Key Words: Re-election / Electoral history / Political history / Electoral systems / Right to be elected / Equity / Mexico.

* Mexicano, abogado, correo omardelch@yahoo.com.mx. Abogado por la Universidad de Guadalajara, maestro en Derecho Electoral, actualmente adscrito a la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

1. LOS AÑOS 1900

Aunque la claridad de la definición nos daría a entender qué es reelección, Dieter Nohlen lo entiende como:

...el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo) o mandato (parlamentario); o la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el período de su ejercicio. (Nohlen, 2007, p. 287).

El tema de reelección fue enseñado en México desde una perspectiva restrictiva, ejemplificada con la frase “Sufragio Efectivo, No Reelección”, que Francisco I. Madero abanderaba en las elecciones de 1910 cuando era presidente de México Porfirio Díaz Mori¹.

De hecho, este último fue el primero en utilizar dicho enunciado en sentido negativo, cuando en el último tercio del siglo XIX, Benito Pablo Juárez García y con posterioridad Sebastián Lerdo de Tejada buscaban repetir la titularidad del ejecutivo, por lo que se prefería que no fueran reelectos a través de diversos planes e insurrecciones².

Pues bien, esta concepción predominó por varios años en la conciencia colectiva, cuando lo cierto es que la reelección tuvo otras incidencias en nuestra historia.

Algunos autores se han referido a la reelección; entre ellos Zelaya, citado por Treminio, quien expone que el principio de la no reelección, en oposición al continuismo, constituyó el fundamento de la política democrática en la región de América Latina, tras los regímenes dictatoriales desde finales del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX. Esto:

...porque la reelección era empleada para un ejercicio de poder con: 1) regímenes autocráticos, basados en un supuesto cumplimiento de la normativa, pero mediante la celebración de elecciones no competitivas. 2) Regímenes dictatoriales, el líder del partido se hace sustituir mediante otros candidatos para ostentar el cargo como jefe del Ejecutivo. 3) Regímenes personalistas, donde el dictador continúa su mandato sin interrupciones en forma dictatorial. (Treminio, 2013, p. 63).

Y es que si bien, a nivel presidencial se prohibió la reelección en la época del constituyente de 1917, esta resurgió brevemente en el periodo del entonces titular del ejecutivo Plutarco Elías Calles, hasta ser abolida en 1933 con la doctrina antirreeleccionista, aunque se aduce más bien una cuestión política ante la muerte de Álvaro Obregón (Gaceta Parlamentaria, 2013, pp. 22-30).

¹ Estas dos ideas se han definido como las dos condiciones esenciales para la existencia de la democracia en México.

² Ambos incluidos en los denominados Plan de la Noria.

Este episodio histórico consistió en un breve restablecimiento de la reelección presidencial con la reforma del entonces presidente Calles en 1927, supuestamente para posibilitar que Álvaro Obregón, que había sido presidente de 1920 a 1924, volviera a ocupar ese cargo. El saldo de la sucesión fue que dos contendientes de Obregón mueren violentamente; los generales Amulfo R. Gómez (fusilado el 4 de noviembre de 1927) y Francisco Serrano (asesinado el 2 de octubre de 1927 en la matanza de Huitzilac). El general Obregón victimado ya en su condición de presidente electo el 17 julio de 1928 (Gaceta Parlamentaria, 2009, pp. 42-46).

Meses después, se funda el Partido Nacional Revolucionario (PNR), y fue esa formación política la que en 1932 propone directamente a la Cámara de Diputados la reforma al 83 constitucional, para impedir de manera definitiva la reelección presidencial.

Sin embargo, aprovechando esa iniciativa, sin mediar ningún argumento convincente, el PNR propuso establecer la no reelección inmediata de diputados y senadores, que quedó establecida en el artículo 59, extendida también al 116 (legislaturas locales), ambos de la Carta Magna.

La Comisión Primera de Puntos Constitucionales y la Primera de Gobernación, estimaron la extensión del principio antirreeleccionista obedeciendo a una poderosa demanda social: “un clamor insistente pide la renovación absoluta de hombres en el Poder Legislativo” (Ferrer, 1999, p. 177).

El diputado Ezequiel Padilla afirmaba:

Con estas reformas vamos a poner cortapisas a la voluntad del pueblo (...) a vulnerar uno de los sistemas más certeros que tiene (...) para revisar la actitud de sus representantes en el Parlamento (...) pero era necesario eso: un sacrificio a la doctrina constitucional (...) porque el continuismo, la reelección, había expulsado de la Cámara el sufragio efectivo. (Estrada, 2006, p. 90).

Según Fernando F. Dworak y Benjamín Hill³, la no reelección consecutiva de legisladores obedeció más a un intento de la élite política revolucionaria por centralizar un poder que, desde la independencia, se encontraba disperso entre innumerables grupos locales. De esta manera, se controlaba quiénes serían los próximos candidatos y, como consecuencia, futuros legisladores. Así tuvieron que pasar casi 81 años para que, de nueva cuenta, se incluyera la reelección en nuestro país.

Mas ello no significa que el tema haya sido olvidado. Por el contrario, por lo menos lo referente a los legisladores persistió en la mente de algunos diputados y senadores.

En 1964 se discute el asunto por primera vez dentro de un órgano legislativo, de la mano de un grupo político ajeno al que en ese momento ejercía el poder presidencial y la mayoría del congreso. Fue un 13 de octubre de 1964, cuando la fracción parlamentaria del entonces Partido Popular Socialista, encabezada por Vicente Lombardo Toledano, presentó una iniciativa de adición al artículo 54 de la Constitución a la que se agregaría una fracción sexta para añadir la frase: “los diputados podrán ser reelectos”.

³ Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=8909>

Sin embargo, los resultados no fueron positivos, y el tema volvió a resguardarse, al rechazarse el dictamen por la Cámara de Senadores (Bardan, 2002, p. 16).

2. DEL AÑO 2000 EN ADELANTE

Para el año 2004, se realizó una encuesta a fin de conocer la viabilidad del tema, presentada a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados. Al respecto, se observó que del total de opiniones sobre la reelección de legisladores, aquellas que mencionan el nivel federal representan 93,5; el nivel estatal 4,5 % y el nivel municipal 2%. También destaca que, entre los tipos de opiniones, las correspondientes a *A Favor* representan el mayor porcentaje con 62,6 % contra 18,9 de las opiniones *En Contra* y 18,3 de las *Neutras* (Sandoval, 2004).

En 2005, el Senado aprueba la reelección inmediata de legisladores en comisiones, pero en el pleno es rechazada; y a finales de 2009 renació el proyecto, el cual se discutió en 2010. Sobre esto, Josafat Cortez Salinas señala:

En el contexto del presidencialismo mexicano en 1964, el PRI en el Senado rechazó la propuesta de permitir la reelección de legisladores sin discusión alguna; en 2005, después de que se fragmentó su hegemonía política, también estuvo en contra de restablecer la reelección de legisladores, cinco años después está a favor de la iniciativa.

El Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia también presentaron su iniciativa de reforma política en la que no se propone la reelección inmediata de diputados y senadores.

En 2005, el PRD en el Senado fue uno de los partidos que impulsó la iniciativa, y cinco años después no está a favor del proyecto. (Cortez, 2011, p. 1332).

En este punto hago una reflexión, pues el tema persistió en la agenda política, y en el caso de la opinión del doctrinista citado, existió una variante respecto a la visión de la propuesta de volver a incluir el tema de la reelección.

No por nada se menciona la existencia de un derecho dinámico acorde con los cambios surgidos dentro de la sociedad y con las demandas de la época. Lo hemos visto con las cuestiones de género, de los derechos de las personas indígenas y también con el tema de la reelección.

En la propuesta de ese año se indicaba:

Un Legislativo fuerte no puede entenderse sin parlamentarios profesionales y expertos en sus temas. Resulta evidente, y así lo establece la mayor parte de la doctrina, que el incentivo más poderoso para un buen desempeño de los miembros del Legislativo se encuentra en la posibilidad de reelegirse. (Cortez, 2011, p. 1333).

Según estadísticas proporcionadas por Emma Campos, solamente un 13% de los diputados que han sido electos entre 1934 (año en que se conformó el primer congreso que habría de regirse con base en la no reelección inmediata) y 1997, se ha reelegido alguna vez. La experiencia legislativa a través de la reelección no consecutiva no se ha producido ni siquiera en el PRI, a pesar de su larga permanencia como mayoría absoluta en la Cámara. Por ejemplo, el legislador Blas Chumacero Sánchez fue electo 6 veces diputado y 2 veces senador por el PRI, sumando un total de 30 años. Solo un legislador diferente del PRI, Jorge Cruickshank García, ha sido 4 veces diputado y 1 vez senador, con lo que contabiliza un total de 18 años. Esto en elección no consecutiva, bajo las reglas imperantes antes de 2014 (Rostro, 2007, p. 31).

Parecería que la tesis de una mayor profesionalización era viable para restablecer la reelección inmediata.

Para el año 2012, un estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad daba razones de una variante en el convencimiento de la ciudadanía para el regreso de esta figura: 70% afirmó estar en desacuerdo, derivado, tal vez, de una memoria histórica que ve en la reelección una oportunidad para el cacicazgo y el caudillismo, y no como un mecanismo de rendición de cuentas (Resendiz, 2012).

Así, poco antes de la reforma del año 2014, se debatían dos posturas con mayor vehemencia ante la inminente inclusión en el debate nacional del tema (también debido al conocido “Pacto Por México”), por legisladores, partidos y doctrinistas.

Los que estaban en contra de la reelección sustentaban su postura por las siguientes razones⁴:

- El individuo que ya fue diputado por un distrito y nunca dio la cara a sus representantes tiene incentivos para, de ser de nuevo candidato, serlo por otro distrito. Es decir, el sistema no solo desincentiva la responsabilidad, sino que premia la irresponsabilidad.
- Reactivación de los cacicazgos locales.
- Estancamiento de la clase legislativa al no renovarse.
- Personalismo que genere regionalismo, corrupción y fin de la disciplina en las bancadas.
- Los funcionarios públicos que están en su segundo periodo son significativamente más corruptos que los que están en su primer periodo.
- El control de los gobernadores y la filtración del narcotráfico y el crimen organizado en los gobiernos locales.

Los beneficios vistos en el reconocimiento de la reelección legislativa fueron⁵:

- a) Profesionaliza las carreras políticas. El prospecto de reelegirse y permanecer en el cargo por varios periodos consecutivos motiva a los legisladores y miembros de los ayuntamientos a informarse y aprender sobre diversas materias, a mejorar su técnica legislativa y a trabajar con mayor eficacia y disciplina.
- b) Inyecta estabilidad política y legislativa.

⁴ Las posturas a continuación enunciadas han sido recogidas de varias obras, artículos y opiniones, vertidas tanto en libros, revistas como conferencias, por lo que constituye una recopilación, sin que sean de autoría propia. Incluso, algunos autores citados en este trabajo han enunciado estas posturas.

⁵ *Ibid.*

- c) Fortalece el carácter representativo de la democracia, so pena de ser castigados en las urnas.
- d) Incentiva la elaboración de proyectos de largo plazo.
- e) Propicia una relación armónica entre funcionarios electos y cúpulas partidistas.
- f) Incrementa la eficacia.
- g) Favorece la independencia del Congreso frente al Ejecutivo.
- h) Permite la profesionalización de los legisladores.
- i) Exige la rendición de cuentas frente a los ciudadanos.
- j) Responsabilidad de los cuadros políticos, la profesionalización de los cuadros públicos y capacidad institucional.
- k) Continuidad en la planeación y los programas de gobierno.

Después de los debates del año 2013 en torno a este concepto y su previsión histórica nacional, surge a la luz la reforma política del año 2014, en el cual, entre otros temas, la reelección llamó la atención, pues nuevamente se regresaba este principio a los cargos de diputados (federales y locales), senadores y presidentes municipales.

- **Reelección legislativa federal consecutiva (artículo 59 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).** En el ámbito federal se contempla que tanto senadores como diputados puedan reelegirse hasta por 12 años; es decir, que los senadores podrán hacerlo hasta por 2 periodos consecutivos, mientras que los diputados lo podrán hacer hasta por 4 periodos consecutivos.
- **Reelección consecutiva municipal (artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).** Las constituciones de los estados podrán ser adecuadas para establecer, en ejercicio de su autonomía, la elección consecutiva de los miembros de los ayuntamientos (presidentes municipales, regidores y síndicos) por un periodo adicional, siempre y cuando la duración del mandato de los ayuntamientos no sea superior a 3 años.
- **Reelección legislativa local consecutiva (artículo 116 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).** Se prevé que los estados deberán modificar sus respectivas constituciones para establecer la posibilidad de reelección consecutiva de diputados hasta por 4 periodos consecutivos.
- **Reelección legislativa de la Ciudad de México (artículo 122 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos).** En la Constitución Política de la Ciudad de México se establecerá que los diputados a la legislatura podrán ser electos hasta por 4 periodos consecutivos.
- La reforma establece que si un legislador o munícipe busca la reelección tendrá que hacerlo por la misma vía por la que resultó electo la primera vez; es decir, por el mismo partido político o coalición que lo postuló, o por la vía de una candidatura independiente, salvo que haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
- Como corolario, las reformas para los cargos federales aplicarían a partir de 2021 cuando sean electos en 2018; y en el caso de ayuntamientos y diputados locales, podría aplicar la reelección a partir del proceso electoral de 2018 si fueron electos con posterioridad al 10 de febrero de 2014 (fecha en que entró en vigor la reforma) y siempre que el mandato no sea superior a 3 años.

En virtud de esta aprobación, se reglamentó su aplicación en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. En su precepto 238, párrafos 1, inciso g) y 6, se establece como requisito para el registro de candidaturas a las Cámaras del Congreso de la Unión y de los congresos de las entidades federativas a quienes busquen reelegirse en sus cargos, acompañar una carta que especifique los periodos para los que han sido electos en ese cargo y la manifestación de estar cumpliendo los límites establecidos por la Constitución en materia de reelección.

En el caso de la solicitud de registro de las listas de representación proporcional a diputados y senadores, los partidos y coaliciones deberán especificar cuáles de los integrantes de cada lista están optando por reelegirse en sus cargos y el número de veces que han ocupado la misma posición de manera consecutiva.

Marina Lacalle y Gustavo Rivera Loret de Mola establecieron un marco de oportunidades y riesgos con motivo de estas reformas. Entre los primeros estaban el fortalecimiento del federalismo (fijación de reglas claras para los aspirantes a reelección en el ámbito estatal, la reducción de la opacidad en la selección de candidatos y el fortalecimiento del desarrollo político de las entidades y de la rendición de cuentas, y profesionalización de los candidatos (Lacalle, 2015).

Como riesgos acotaban la vulneración de derechos de aspirantes a reelección; como consecuencia, la judicialización de los procesos electorales y en los que aquellos candidatos que se sientan vulnerados abandonen las filas de sus partidos, inequidad en las campañas (existirán incentivos para desviar recursos públicos durante el mandato de los aspirantes a reelección), y militantes y ciudadanos sin influencia para seleccionar candidatos.

A esto agregaríamos el posible uso de programas sociales como parte de las campañas para ser reelectos, principalmente los presidentes municipales, pues existe una posibilidad de que no se separen del cargo para competir al cargo en el que desean reelegirse.

Armando Soto Flores señala que el argumento relativo a que la reelección brindará a los ciudadanos un instrumento para castigar o premiar a los legisladores federales, a través del otorgamiento del voto para la siguiente elección, no es tan creíble, ya que los ciudadanos difícilmente podrán identificar a los candidatos electos por este principio en las próximas elecciones (Soto, 2014, p. 281).

Como vemos, se da un marco histórico-regulativo en cuando a la reelección en nuestro sistema electivo, así como posibles escenarios o desventajas a este sistema, por implementarse en este proceso electoral federal.

A esto, surgen otros cuestionamientos, unos futuros como el caso de la omisión para reglamentar la reelección de candidatos independientes federales; y otros más próximos, como el planteado por la consejera Dania Paola Ravel Cuevas. Ella señala que en el marco del proceso electoral los partidos políticos deben cumplir con su obligación de seguir aplicando el principio de paridad en la integración de sus candidaturas evitando colocar mayoritariamente a las mujeres en distritos donde hayan tenido muy bajos niveles de votación y; por otro lado, tendremos representantes públicos en funciones que podrán buscar su reelección al cargo que ostentan. Pero, la mayoría de los municipios de México son gobernados por hombres, por lo que tienen mayor probabilidad de participación para reelegirse que las mujeres.

Estamos en la disyuntiva ¿paridad sobre reelección o reelección sobre paridad? Esta pregunta ha sido abordada judicialmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el cual se ha realizado una ponderación de ambos principios, tomando en cuenta la situación de las acciones afirmativas como algo históricamente importante (Avena, 2018), para justificar por qué sí o por qué no sobre una y otra figura (Rodríguez, 2018).

La historia nos marca un reto por desarrollar sobre una figura que, aunque existió en la mayor parte del siglo XIX e inicios del XX, sus condiciones son diferentes (por ejemplo, los medios de comunicación masiva y las redes sociales), por lo cual habremos de estar atentos a su contextualización en este siglo XXI.

Hasta el momento, según indica Berenice Ayala González, han sido 3 los funcionarios reelectos en México: 2 diputados locales, Javier Mercado Zamora, del distrito VII de Nayarit y Lilia Isabel Gutiérrez Burciaga por el distrito XII de Coahuila. Mientras que, en el municipio de Tepic, Nayarit, fue reelecto el regidor Lucio Carrillo Bañuelos (Ayala, 2017).

3. CONSIDERACIONES FINALES

El tema de reelección está marcando una pauta en un modelo sobre el cual crecimos y fuimos educados en cuestión cívica. Ahora se nos presenta como una ruta para profesionalizar la actividad de la administración pública municipal y la de nuestros legisladores.

Atrás quedaron discusiones y viejas teorías de partidos hegemónicos para transitar a un modelo de gobernanza construida por la experiencia. En un aspecto, hay muchas dudas y retos que sólo el desarrollo del proceso electoral nos ayudará a contestar (el uso de recursos por los candidatos a reelegirse, por ejemplo).

De esta manera, el proceso electoral en México de 2018, presenta una oportunidad para investigar si se generó un campo vasto de aplicación de los principios estructurales del derecho de elección consecutiva, y ver si se aplicaron lineamientos en materia de fiscalización o monitoreo de uso de recursos para aquellos que pretendían reelegirse sin separarse de su función pública. A la par, también se puede analizar si el electorado demostró esa confianza por reiterar en el Gobierno a quienes ya ostentaban el cargo (presidentes municipales o diputados) o eligieron un cambio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Avena, A. (2018). El principio de paridad de género y la adopción de acciones afirmativas: ¿corregir o transformar? *Revista Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8409>

Ayala, B. (2017). La reelección: Mantener cargo tiene sus reglas. *El economista*, 15 de julio de 2017. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/La-reeleccion-Mantener-cargo-tiene-sus-reglas-20170715-0004.html>

- Bardán Esquivel, C. *et al.* (2002). *Reelección legislativa*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. LVIII Legislatura.
- Cortez Salinas, J. (2011). La propuesta de la reelección inmediata de legisladores en la reforma del estado de 2010. *Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, (132), 1321-1333.
- Díaz Mori, P. (1871). *Plan de la Noria*. Recuperado de <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/NORIA.pdf>
- Díaz Mori, P. (1876). *Plan de Tuxtepec*. Recuperado de <http://museodelasconstituciones.unam.mx/1917/wp-content/uploads/1876/01/10-enero-1876-Plan-de-Tuxtepec.pdf>
- Dworak, F. *et al.* (1998). La reelección legislativa en México 1812-1933. *Revista Nexos*, 1 de junio de 1998. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=8909>
- Estrada Sámano, R. (2006). La reelección de los miembros del poder legislativo. En Cienfuegos Salgado, David, *et al.* (Coord.). *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano*. México: IJ-UNAM, Serie doctrina jurídica número 25.
- Ferrer, M. (1999). Panorama histórico de la reelección en México. *Revista de la facultad de derecho en México*, (XLIX), (227-228), 161-180.
- Gaceta Parlamentaria (2009). LXI Legislatura. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro. México. Año XIII. Martes 8 de diciembre de 2009. Número 2907-II.
- Gaceta Parlamentaria (2013). LXII Legislatura. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro. México. Año XVI. Jueves 17 de octubre de 2013. Número 3887-V.
- Lacalle, M. *et al.* (2015). *Reelección en perspectiva comparada. Ideas para fortalecer la eficacia de la reforma constitucional en materia de reelección*. Recuperado de <http://www.ieeg.org.mx/pdf/Acceso%20Directo/170222-LibroReeleccion.pdf>
- Levín Rojo, D. *et al.* (2004) *Estudio preliminar*. En Vázquez Gómez, E. *et al.* *En torno a la democracia. El sufragio efectivo y la no reelección (1890-1928)*. México: Colección Pensamiento Político. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana.

- Nohlen, D. (2007). La reelección. En Nohlen, D. et al. *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ravel, D. (2017). Paridad vs. Reelección. *Revista Voz y Voto*, 13-16. Recuperado de <https://centralectoral.ine.mx/2017/08/08/paridad-vs-reeleccion-de-dania-ravel-en-voz-y-voto/>
- Resendiz, C. (2012). *Reelección municipal y rendición de cuentas: ¿Cómo lograr el círculo virtuoso?* Recuperado de <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/La-reeleccion-en-Mexico-en-los-tiempos-de-la-partidocracia.pdf>
- Rodríguez, R. (2018). Paridad o reelección, el nuevo dilema. *Revista Nexos*. Recuperado de <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8053>
- Rostro Hernández, J. (2007). *La reelección legislativa a debate*. Guanajuato, México. LX Legislatura del H. Congreso del estado de Guanajuato. Instituto de Investigaciones Legislativas. Apuntes Legislativos. Año 3. Número 19.
- Sandoval de Escurdia, J. (2004). *Reelección de Legisladores en México: Un análisis de opinión pública*. México. Servicio de investigación y análisis. División de política social. Dirección General de Bibliotecas. Cámara de Diputados. LIX Legislatura.
- Soto Flores, A. (2014). Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, (31), 273-284.
- Treminio, I. (enero-abril, 2013) Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, XXXI(91), 59-85.

EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA ELECTORAL ESPAÑOL*

Enrique Arnaldo Alcubilla**

DOI 10.35242/RDE_2019_28_9

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 13 de marzo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 29 de mayo de 2019.

Resumen: Resumen: Análisis del sistema de elección de los miembros al parlamento español y argumenta que el cambio del bipartidismo al multipartidismo no ha sido causado por el sistema de repartición de escaños, sino por factores psicológicos y sociológicos condicionantes del comportamiento electoral. El autor cuestiona las propuestas para reformar el sistema electoral basadas, exclusivamente, en variables institucionales o en cálculos partidistas.

Palabras clave: Sistema de elección de diputados / Sistemas electorales / Sistema proporcional / Representación política / Parlamento / España.

Abstract: It analyzes the system of election of the members of the Spanish Parliament and it argues that the change from bipartisanship to multi-partisanship has not been caused by the system of distribution of seats but rather by psychological and sociological factors affecting the electoral behavior. The author questions the proposals to reform the electoral system that are based exclusively on institutional variables or party calculations.

Key Words: System of election of congress members / Electoral systems / Proportional system / Political representation / Parliament / Spain.

* Publicado previamente en "El Español" el 1 de marzo de 2019.

** Español, abogado, correo e.arnaldo@estudiobalbuena.es. Socio y abogado de Estudio Jurídico Balbuena de Madrid. Es catedrático de Derecho Constitucional, doctor en Derecho por la Universidad Complutense, administrador civil del Estado y Letrado de las Cortes Generales, ha ocupado distintos puestos en el congreso de los Diputados y en la Junta Electoral Central. Desde 1996 ocupa el cargo de vocal del Consejo General del Poder Judicial en donde es adjunto al presidente. Ha sido profesor de Derecho constitucional de la Universidad San Pablo-CEU. Es autor de diversas publicaciones de Derecho Electoral y de Derecho Parlamentario, así como sobre Derecho Comunitario y sobre el Poder Judicial.

1. DEL BIPARTIDISMO AL PENTAPARTITO CON EL MISMO SISTEMA ELECTORAL

Durante treinta y cinco años ha persistido la crítica unánime al sistema electoral español concretada en su falta absoluta de proporcionalidad dada la prima sustantiva que proporcionaba a los dos primeros partidos. Según esta crítica, mantenida como verdad suprema, el sistema D' Hondt combinado con el tamaño de las circunscripciones, convertía a España necesariamente en baluarte del bipartidismo.

El silencio se ha hecho. Con el mismo sistema electoral y las mismas circunscripciones, hemos pasado al tetrapartidismo en 2015 y se anuncia, a la vista de los resultados andaluces y de las encuestas (las fiables) publicadas, un pentapartidismo. Aunque la autocita siempre delata la vanidad, no se entienda como tal, ni siquiera como la pretensión de ser oráculo de nada. Simplemente se recuerda, porque no estoy en condiciones de expresarlo mejor de lo que entonces lo hice, en un artículo publicado en esta casa, en *El Español*, en junio de 2015 con el título "Lo que tienes que saber del sistema D'Hondt". Explicaba que la conclusión mantenida hasta entonces de los efectos bipartidistas de ese sistema, con prácticamente nulas posibilidades para los terceros o cuartos partidos:

...no tiene en cuenta variables como la tendencia a la concentración del voto (frente a la dispersión) o el recurso al voto útil (frente al voto ideológico) o la propia implantación de las formaciones grandes en todo el territorio (frente a la falta de homogeneidad de otras). Los efectos del sistema electoral y, en concreto, el de la potenciación del bipartidismo no derivan sin más de la fórmula D'Hondt, sino del conjunto de factores psicológicos y sociológicos condicionantes del comportamiento electoral y de otros que podemos calificar de estructurales consecuencias de la propia organización de partidos. (Arnaldo, 2015, párr. 5)

En suma, la fórmula D'Hondt no produce por sí efectos mayoritarios, sino que "está en función del grado de concentración o dispersión del voto". Y, por supuesto, sin olvidar que solo veinte de las cincuenta circunscripciones provinciales eligen menos de seis diputados, mínimo a partir del cual, en teoría, se producen los sanadores efectos proporcionales.

2. JUSTICIA Y EFICACIA ELECTORALES NO SON ALTERNATIVAS

Aunque muchos de nosotros no somos duchos en las ciencias exactas, estas nos cautivan cuando hablamos del sistema electoral. El derecho electoral es probablemente la parte más creativa del derecho constitucional. Se abre camino al disfrute intelectual, a la elucubración sobre reformas de la geografía electoral, de la matemática electoral, de la demografía electoral e incluso de la ingeniería electoral en sus diversas especialidades.

Todos llevamos un creador, un escultor o arquitecto electoral en nuestro interior, pues todos aspiramos a encontrar el fiel de la balanza que personifica la justicia, y que en este campo es la justicia electoral, que al modo de Ulpiano significa dar a cada cual lo que le corresponde. Pocos retos más difíciles sobre todo cuando la justicia electoral nunca puede quedarse sola. La justicia electoral se convierte en una desolada viuda si no se completa con la visión que proporciona el principio de eficacia traducido como gobernabilidad.

Justicia y eficacia, binomio eterno entre el que no cabe opción pues uno no puede comprenderse sin el otro. De entenderse como alternativas se pondría en peligro la viabilidad ya no del sistema electoral, sino del Estado mismo.

En este binomio eterno, en esta permanente discusión en la que percibimos que no encontramos una eficacia suficientemente justa ni una justicia lo bastante eficaz, la regla es dejar las cosas como están. No correr riesgos, lo que se ha denominado el principio de la conservación electoral, de la inercia. Se discute apasionadamente en la doctrina, en el campo académico, lo mismo que entre los actores políticos, sobre todo entre los que se consideran injustamente tratados y hasta menospreciados por las reglas siempre pensadas para favorecer a los grandes y ricos; es decir, a los que obtienen más dividendos en términos de escaños o curules.

3. PRUDENCIA ELECTORAL

El debate es intenso, por tanto, en esos campos de juego -académico y político-, pero las reglas no cambian. Podríamos añadir que existe hasta una difusa opinión de que el sistema electoral no es justo, aunque hay abundancia de respuestas contradictorias sobre el alcance y concreción de lo que se entiende injusto.

Resulta más sencilla la elucubración filosófico-política que el diseño de la plataforma de la que pende el ser del Estado democrático de derecho. Ello explica perfectamente que una vez las reglas están establecidas, el cambio es enormemente complicado, porque es tanto como el ensayo por descolocar las piezas del motor y conseguir que siga funcionando; cualquier pequeño tornillo o el más nimio repuesto inciden en su adecuado funcionamiento. Prudencia, pues, ante cualquier aventurismo electoral. Pero también consenso, acuerdo sustancial y fundamental, de manera que no cabe imponer cambios por mayorías coyunturales aprovechando debilidades de rivales que no son ni deben ser enemigos, pues el Estado democrático nace del pluralismo real y efectivo de espacios que se complementan sin odios.

4. ¿EL CAMBIO POR EL CAMBIO? ¿QUÉ CAMBIO ES POSIBLE?

La tesis de Heráclito, siempre favorable al cambio pues el río no es nunca igual, no rige necesariamente en materia electoral, ya que las reglas que lo configuran, como hemos señalado, son permeables, es decir, son capaces de adaptación a realidades políticas diferentes. Detengámonos, aunque sea como mero repaso, en conocer cuáles son las reglas de nuestro sistema electoral para el Congreso:

Elemento territorial: la circunscripción electoral es la provincia (50) y esta se completa con las entidades autónomas.

Elemento numérico: entre 300 y 400 diputados que fija el artículo 68 de la Constitución española. La Ley Electoral establece el número medio, 350, que se reparte así:

- 1 para cada ciudad autónoma.
- 2 mínimo para cada provincia.
- Resto (248) repartidos entre las provincias en razón de la población.

- Fórmula electoral: D'Hondt o de las mayores corrientes aplicado en cada provincia; es decir, fórmula proporcional no nacional, sino en cada circunscripción en la que se aplica también la barrera (salvo en Ceuta y Melilla en que es mayoritario).
- Elemento formal: listas cerradas y bloqueadas, inalterables, lo que se traduce en el dominio avasallador de los partidos que las confeccionan.

Ninguno de estos cuatro elementos conformadores del sistema electoral, es decir del sistema que traduce votos en escaños, ha variado desde el 77 a la actualidad, y decimos del 77 porque la Ley Orgánica del Régimen Electoral General es reproductora de los contenidos del Real Decreto-Ley del 18 marzo de 1977. La inercia ha dominado, como en casi todo los Estados del mundo, quizás excepto Italia, que no es el mejor ejemplo.

Las propuestas para modificar el sistema con mayor o menor profundidad son variadas, casi incontables, y no poco contradictorias entre sí. He aquí algunas de las ideadas:

- Bajar el mínimo provincial de diputados a 1 con lo que se primaría a la población sobre el territorio.
- Aumentar a 400 el número de diputados, lo que aumentaría la proporcionalidad (pero también el número de políticos).
- Los 50 diputados nuevos (al subir a 400) asignarlos a una circunscripción nacional, de forma que se repartirían proporcionalmente entre los partidos por los restos de votos que no hubieran sido útiles en la circunscripción.
- Sustituir la fórmula D'Hondt por la Sainte-Lagüe, que aumenta tendencialmente la proporcionalidad al distanciar las divisiones.
- Suprimir la barrera electoral (aunque se ha demostrado que no es excluyente) o subirla.
- Establecer una barrera mínima de votos a nivel nacional para que los partidos tengan derecho a participar en el reparto de escaños, con el fin de frenar los partidos nacionalistas.
- Doble voto, doble urna, al modo alemán. Se concreta en la combinación voto de lista de partido con el voto de lista personal, es decir, de distritos plurinominales y uninominales.
- Listas abiertas o entreabiertas para frenar el omnímodo poder de los partidos en la preselección de los candidatos sobre los que se pronuncian los ciudadanos.
- Atribución de una prima al partido mayoritario ganador de las elecciones, que se beneficiaría de X escaños suplementarios.

En fin, un conjunto de propuestas disjuntas con consecuencias incluso inconciliables, aunque en la mayoría late la búsqueda de una mayor proporcionalidad; es decir, que el Congreso sea espejo fiel de la distribución de los votos en la sociedad, y todo porque se atribuye al vigente la vocación del alcalde de Nottingham que robaba a los pobres para entregárselo a los ricos, lo que, ya dijimos, no es cierto.

5. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La verdad es que las últimas elecciones generales han hecho saltar por los aires esta aseveración mecanicista al modo de las leyes de Duverger (1980). En efecto, el sistema de partidos no depende del sistema electoral, como sostenía el profesor francés. Si los partidos políticos son los dueños del proceso de participación política de los ciudadanos, es su capacidad de penetración en esos, en la sociedad, su mayor o menor fuerza e implantación, la que condiciona los resultados electorales. Con el mismo sistema electoral hemos pasado de bipartidismo imperfecto a un pluripartidismo neto. No podemos, pues, buscar en el sistema electoral las claves únicas para explicar el sistema de partidos. El sistema electoral no es, como bien explicó Nohlen (2015), una variable independiente, sino interdependiente, de forma que no puede analizarse aislado o separadamente de otras variables.

Ahora bien, si el sistema electoral ha permitido en España, hasta 2015, el equilibrio institucional y la alternancia política, en un marco bipartidista, debemos preguntarnos hoy si los cantos al proporcionalismo pueden ser de sirena ante los riesgos serios para la gobernabilidad, más aun teniendo en cuenta la fuerza consolidada, elección tras elección, por los partidos nacionalistas (cercana al 10 % de la Cámara), convirtiéndose históricamente en condicionantes de la mayoría de gobierno.

No es momento, como contaban los profesores franceses Cotteret y Emeri, de coger lápiz y papel para idear un sistema electoral favorecedor de intereses propios, o sea de los partidos desafortunados por los resultados, sino en volver a pensar -como en el 78- en los intereses generales y comunes de la nación española que han de girar necesariamente en el eje de justicia y eficacia, entendidos de consumo.

En fin, la reforma -si es que se considera, finalmente, que es imprescindible- nunca debe acomodarse en beneficio de nadie, sino en beneficio del principio democrático. No me resisto a la cita de Manuel Aragón “democracia y representación forman el sustrato a partir del cual han de examinarse todas las soluciones técnicas que ofrece el derecho electoral” (1993, p. xxiv). A la luz del principio democrático han de efectuarse las críticas y también a la luz del principio democrático han de efectuarse las propuestas para una modificación, es decir, para su robustecimiento o fortalecimiento. En todo, una hipotética reforma del sistema electoral, a mi juicio, requeriría una mayoría notablemente superior a la absoluta que exige el artículo 81 de la Constitución. Largo lo fiais, Sancho.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aragón, M. (1993). Discurso de apertura. En *Tendencias contemporáneas del derecho electoral del mundo*. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electora. México: UNAM.
- Arnaldo, E. (8 de junio, 2015). Lo que tienes que saber del sistema D'Hondt. *El Español*. Recuperado de <http://blog.lespanol.com/firmas-invitasdas/lo-que-tienes-que-saber-del-sistema-dhondt/>
- Duverger, M. (1980). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- España (1978). Constitución Política del 27 de diciembre, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 311 del 29 de diciembre.
- España (1985). Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, publicada en el Boletín Oficial del Estado n.º 147 del 20 de junio.
- Heráclito de Éfeso (s.f.). Fragmentos. Recuperado de https://www.academia.edu/33144231/FRAGMENTOS_DE_TEXTOS_FILOS%C3%93FICOS_GRIEGOS_Her%C3%A1clito_de_%C3%89feso_-544_a_-484
- Nohlen, D. (2015). *Ciencia política y justicia electoral: quince ensayos y una entrevista*. México: UNAM.
- Cotteret, J. y Emeri, C. (1988). *Systemes electorauz*. France: Presses Universitaires de France.



SECCIÓN
ESPECIAL

PREÁMBULO: LA CONTRIBUCIÓN DE LA POLÍTICA LOCAL A LA DEMOCRACIA

María José Cascante Matamoros*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_10



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 15 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: Introducción de la investigación sobre el comportamiento electoral en las elecciones municipales realizada bajo el convenio entre la Universidad de Costa Rica y el Tribunal Supremo de Elecciones. El texto ofrece un panorama general de los tópicos investigados: sistema de partidos políticos a nivel cantonal, la competencia electoral por territorios, integración de las municipalidades, las tendencias de la participación de la ciudadanía.

Palabras clave: Sistema de partidos políticos / Elecciones municipales / Fragmentación electoral / Comportamiento electoral / Participación ciudadana / Gobierno local / Municipalidad.

Abstract: Introduction to research on electoral behavior in municipal elections carried out under the agreement between the University of Costa Rica and the Supreme Electoral Tribunal. The article offers a general overview of the researched topics: political party system at the canton level, electoral competence per territory, integration of municipalities, trends regarding citizenry participation.

Key Words: Political party system / Municipal elections / Electoral fragmentation / Electoral behavior Citizenry participation / Local governments / Municipality.

* Costarricense. Correo electrónico: mariajosecascante@gmail.com. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Máster en Estudios Latinoamericanos y doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas, investigadora y subdirectora del Centro de Investigación y Estudios Políticos y directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica.

A pesar de que existen investigaciones previas sobre la contribución de la política local a la democracia costarricense, el aporte de los artículos de esta Sección Especial de la *Revista de Derecho Electoral* radica en la presentación de información inédita, acompañado de un análisis en profundidad de la participación electoral, la distribución territorial de los apoyos en los municipios, las élites locales y las percepciones ciudadanas; recopilando así una serie de miradas novedosas sobre las dinámicas que enmarcan las elecciones de los Gobiernos municipales y las transformaciones de los partidos y los sistemas de partidos en ese nivel de competencia.

Antes de iniciar con las reflexiones que encuadran esta sección, es importante hacer un breve punteo sobre las diferencias existentes con la mayoría de las investigaciones realizadas anteriormente (Rivera, 2005; Blanco, 2002 y Cascante, 2012). Si bien, esas contribuciones han analizado la dinámica política contribuyendo con aspectos importantes del desarrollo histórico de la competencia local, incluso previo a la Segunda República, así como el efecto de la falta real de descentralización administrativa, política y fiscal sobre las municipalidades y la competencia electoral; este estudio no contribuye a actualizar el análisis en estos dos aspectos no porque hayan dejado de ser importantes, sino debido a que no han cambiado recientemente y en ese sentido retomarlos no aportaría información novedosa al debate.

De estas investigaciones que se han realizado en Costa Rica sobre la relación de los partidos y el territorio a nivel municipal, el texto editado por Rivera (2005) es un esfuerzo fundamental para analizar la temática desde distintas miradas. Posteriormente, los estudios sobre el tema han sido esporádicos y ponen énfasis en la particularidad que implica los partidos locales en las elecciones municipales (Alfaro, 2002 y 2008; Blanco, 2002, 2011 y s/f.; Cascante, 2016b y Beers, 2006), componente de gran relevancia para entender la complejidad de la competencia local. Esta sección propone analizar el problema de investigación en varias vías; en primer lugar, entender cómo es la competencia en el territorio, con miradas desde los partidos políticos y las élites, pero también, desde las y los ciudadanos, con las respectivas decisiones de participación o abstención.

La propuesta es construir sobre lo que ya se ha señalado (en Rivera, 2005) para conocer la dinámica electoral local en la democracia costarricense desde los territorios, en momentos en que la sombra del bipartidismo poco a poco deja de calar sobre los análisis y así entender que la competencia actual en Costa Rica tiene más actores y que las luchas por las cuotas de poder en todos los niveles son más complejas, ya que las posibilidades de que cualquier partido político llegue al poder han aumentado, aunque, cada vez hay menos recursos (Blanco, 2011) y un interés desigual del electorado (Alfaro Redondo, 2019b). Es decir, con la consolidación de la competencia multipartidista la complejidad es parte central de cada elección, más aún en los municipios.

Una de las novedades de los artículos es que la mayoría analiza el comportamiento electoral del Partido Liberación Nacional (PLN), que se trabaja como un ancla para entender los diversos procesos y cambios por los que transita la competencia en el territorio costarricense, a partir de la Segunda República, con mayores cuestionamientos luego de las elecciones nacionales de 1998. Lo que se busca, en este sentido, es determinar si los cambios electorales que ha sufrido el PLN se comportan de manera similar a los del sistema de partidos en el territorio y así, también, determinar la estrechez de dicha relación.

Sin dejar de lado en el análisis la deliberación sobre las similitudes o diferencias que se han encontrado con respecto a las estructuras de competencia en el nivel nacional y el papel de estas en el territorio, así como del componente del binomio rural/urbano en cada fenómeno analizado. Sin lugar a duda, las y los autores asumen el reto de incluir la diversidad de los municipios costarricenses, con datos de las elecciones desde 1953, que se materializa con un importante aporte para entender el comportamiento de los diferentes actores de la competencia, pero, principalmente, aquellos que son fundamentales para el estudio de la democracia representativa: los partidos, las élites y el electorado.

Parte de la complejidad del estudio de la competencia en el nivel local es que se suman actores nacionales con aquellos específicos de cada municipalidad, esto es un reto interesante para los partidos nacionales que deben negociar con diversas élites locales, que incluso pueden dividirse y forman partidos locales, provinciales o coaliciones para intentar disputarles el poder. Adicionalmente, la pérdida de apoyo electoral que han sufrido los partidos tradicionales también les ha afectado en los municipios, especialmente al Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), pero también de manera paulatina al PLN¹, por lo que incluirlo en el análisis es fundamental.

Muchas de las características analizadas en estudios anteriores sobre las municipalidades evidencian que la calidad de la democracia local es menor que en el nivel nacional. En primer lugar, la legislación de competencias para las municipalidades las tiene relegadas a la prestación de servicios concretos como arreglo de carreteras y recolección de basura, además, no se ha avanzado en las promesas hechas sobre el aumento de transferencia de presupuesto desde el Gobierno central, ni de mayores responsabilidades administrativas que puedan fortalecerlas (Cascante, 2014). En este sentido, la mayoría de los servicios fundamentales que presta el Estado siguen en manos del Gobierno central. No es de extrañar que, en este contexto institucional, la participación del electorado en promedio sea menor y que sea mayor solo en cantones fuera del Valle Central, donde la presencia del Gobierno central es más difusa y el electorado tiene una cercanía mayor con las municipalidades (Alfaro, 2019c), sobre esto se profundizará más adelante.

En tercer lugar, con respecto a la competencia electoral, a pesar de las exigencias que existen para la inscripción de partidos políticos locales, las restricciones para obtener financiamiento les ponen en desventaja con respecto a los recursos con los que cuentan los partidos nacionales (Blanco, 2011). Y, por último, no hay una regulación con respecto a la reelección consecutiva de los alcaldes lo que permite que se mantengan en los puestos por largos periodos, incluso cambiando de partido político, para continuar en el poder y que gracias a la baja participación, la movilización de votos que se requiere para mantenerse en el puesto es poca.

Teniendo esto en cuenta, cuando se estudia la competencia a nivel local surge el cuestionamiento sobre la relevancia que esta tiene, tanto para los partidos políticos, como para los electorados en cada municipalidad, pero también como parte del conjunto sistémico político nacional. De acuerdo con Pignataro y Cascante (2018, p. 61), un 61,3% de las personas consideran muy importantes las elecciones municipales, lo que resulta

¹ Sobre el detalle de esa pérdida de control de los partidos tradicionales de los espacios locales de toma de decisión ver Cascante (2016b) y Alfaro (2019a).

paradójico, y ha sido señalado con anterioridad en diversas investigaciones aquí citadas, al analizar los datos agregados de abstencionismo, pero también es interesante a la luz de los hallazgos de los artículos de esta sección especial que los datos que se analizan a continuación demuestran que el interés por las elecciones locales no es el mismo en todo el país. A pesar de ser algo central para la identidad costarricense (Beltrán, 2019).

Es evidente que la dinámica de la competencia en el territorio se ve afectada por la participación electoral. Al observar el dato de promedio de abstencionismo se asume que en las elecciones municipales hay baja participación y los datos analizados por Alfaro (2019b) demuestran que “dos terceras partes de los ciudadanos con derecho a sufragar nunca han ejercido ese derecho”, dejando así la decisión de las y los representantes locales en manos de una minoría de votantes en muchas de las municipalidades del país. No obstante, vale aclarar que el primer artículo hace precisiones importantes que afinan la información que se tiene sobre dicha participación, y es que más allá de las cifras en promedio del abstencionismo, no todas las personas votan o se abstienen de manera constante; y para explicar esto, las características sociodemográficas son importantes, pero aún más los factores políticos; por ejemplo, se aumenta la participación cuando existe hegemonía de una agrupación política en varios niveles de gobierno, es decir, que las personas pueden optar por una estrategia a la hora de tomar una decisión con respecto al voto².

Los estudios realizados desde la perspectiva de la descentralización exponen la paradoja de que en un país centralista y unitario como el costarricense, el escaso poder que tiene el Gobierno local debería restarles interés a los actores locales por dominar esa arena de competencia; no obstante, al estudiarla con detenimiento, es claro que por el contrario hay una amplia demanda por dominarlo, en diferentes capítulos se encuentra evidencia que demuestra que la competencia por las municipalidades es incluso más compleja que aquella a nivel nacional, ya que la mayoría de los partidos políticos nacionales presentan candidaturas para puestos de elección municipal en todos los cantones, a lo que se suma la presencia de partidos cantonales, provinciales y coaliciones en municipalidades específicas³.

Otro aspecto importante es que la estructura de la competencia en el territorio es más estable que cambiante. En este sentido, el aporte que realiza Alfaro (2019a) respecto de cómo el régimen electoral influye sobre el sistema de competencia es muy relevante para demostrar que, de manera general, los cambios son pocos. Uno de los más importantes para la competencia electoral es la separación de dos años de las elecciones nacionales, ya que a los partidos políticos les afecta en su organización interna y en la necesidad de conseguir recursos constantemente para movilizar al electorado, pero también es algo que va a afectar la participación del electorado. Seguido de esto se encuentra la elección directa de los alcaldes, que es un componente importante en el personalismo de la política, característico del sistema presidencialista. Finalmente, como tercer elemento surge la necesidad de cumplir con la reglamentación sobre la paridad y la alternancia, demanda que los partidos en general tienen resistencia para cumplir y respetar (Blanco, 2005).

² Alguna de la información recabada por Beltrán (2019) también da cuenta de dichas estrategias en los relatos de las y los entrevistados.

³ Esto no es constante en el territorio, otras investigaciones han comprobado que la estructura de la competencia varía, por ejemplo, Cascante (2016b) clasifica la fragmentación de los diferentes cantones. Mientras que Beltrán (2019) pone en evidencia que existe una especificidad en los relatos ciudadanos sobre la democracia en aquellos cantones donde se percibe a la municipalidad como una estructura gubernamental más cercana.

A pesar de la estabilidad proporcionada por los pocos cambios institucionales⁴, el sistema de partidos a nivel local muestra importantes transformaciones y cada vez hay más evidencias de que el multipartidismo, la fluidez y la volatilidad del sistema de partidos, que se ha analizado mucho a nivel nacional desde las elecciones de 1998, se consolida en el nivel local. Tanto Alfaro (2019c), como Cascante y Camacho (2019) muestran evidencias claras sobre cómo estos cambios toman forma en los diferentes espacios de competencia a nivel local⁵. Lo relevante de estos aportes es pasar de los indicadores tradicionales que se utilizan para medir la fragmentación en los órganos de presentación a mirar las dinámicas de dicha fragmentación en el territorio; aportes en este sentido encaminan el debate de la competencia hacia una comprensión más clara de las características que esta adquiere a lo largo del país, especialmente al incluir el factor geográfico que es muy importante para extraer nuevas conclusiones. Es decir, a nivel local no solamente se reproducen las estructuras de competencia del nivel nacional, sino que adquieren matices específicos en los diferentes espacios territoriales.

Al aumento de actores nacionales en la competencia electoral en las municipalidades también se suman los partidos políticos locales, que son parte del fenómeno de consolidación del multipartidismo del sistema, estos “han crecido en número y en cantidad de representantes desde la elección de 2002” y es un fenómeno que parece consolidarse en diversos cantones, pero principalmente en el espacio urbano donde paradójicamente se concentra la baja participación, en contraposición, con las zonas fuera del área metropolitana que se caracterizan por un menor abstencionismo (Alfaro, 2019c)⁶.

Resulta muy interesante que en la disputa por los puestos de elección popular de muchas de las municipalidades urbanas se confirma lo señalado por Alfaro (2019c), que para las y los votantes los comicios locales son de “segundo orden”, de ahí la baja participación; aunado a esto se encuentra la evidencia cualitativa presentada por Beltrán (2019), que confirma de la voz propia de las personas lo que muestran los datos agregados. Mientras que en los cantones rurales “los gobiernos locales revisten una mayor importancia y tienen una mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno Central” (Alfaro, 2019c). La paradoja que presenta el espacio urbano costarricense es interesante, ya que es la arena de competencia con mayor dinamismo, pero con menor participación, lo que puede reflejar en ese sentido el distanciamiento del electorado con respecto a los Gobiernos locales o esa cercanía señalada con el Gobierno central.

Los datos presentados en esta sección demuestran que los cambios producidos en el sistema de partidos no son solamente con respecto al aumento de la cantidad de actores que compiten por los puestos de elección popular en las municipalidades, sino en las dinámicas de dicha competencia; en la forma en que se distribuyen los votos en el territorio y en el tipo de actores que tienen capacidad de alcanzar esos puestos. El territorio se vuelve así un espacio vivo que interviene en la composición de la competencia, más allá de las dinámicas nacionales o provinciales, las regiones del sistema de partidos pueden clasificarse en dos: un valle central más apático, pero

⁴ Característica que no es exclusiva del nivel local, en el nivel nacional los cambios del régimen electoral también son pocos (Cascante, 2016a).

⁵ Sobre este tema se refiere Blanco (2002) con respecto a los partidos políticos locales.

⁶ Para ampliar sobre esto se puede recurrir también a las investigaciones de Alfaro 2002 y 2008; Blanco, 2002, 2011 y s/f.; Cascante, 2016b y Beers, 2006.

con más diversidad de actores en disputa por los puestos de elección popular y el resto del país que es más participativo, pero que por ahora se encuentra dominado por partidos nacionales. Para entender en profundidad el sistema de partidos costarricense es necesario comprender que el peso del territorio es relevante como parte del juego y la dinámica electoral actual.

Lo cierto es que la evidencia presentada en esta investigación sobre comportamiento electoral en los comicios municipales contribuye a mostrar que en este momento el sistema de partidos es multipartidista y volátil, a pesar de la estabilidad de las instituciones políticas, el dinamismo de la competencia electoral es complejo y cambiante tanto en cada elección, como en cada cantón. Y que a pesar de existir mucha legislación con respecto a las elecciones municipales también hay muchos vacíos que han permitido distintos comportamientos que a nivel nacional no serían concebibles ni permitidos, por lo que la democracia local es de menor calidad.

En este contexto, lo local ha sido relegado a un papel de segundo orden dentro del Estado costarricense y mientras no exista una verdadera descentralización administrativa, política y fiscal se continuará limitado la capacidad de desarrollo de una dinámica de democracia de mayor calidad. Así mismo, se requiere que los actores compitan en igualdad de condiciones para fortalecer aún más la pluralidad de la competencia y que existan límites institucionales a la concentración del poder político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2019a). Elecciones municipales en Costa Rica en retrospectiva. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro R. (2019b). Resultados electorales municipales más recientes. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro, R. (2019c). Participación en las elecciones municipales. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro, R. (2010). *Explaining Party Nationalization in New Democracies: Central America (1980-2010)*. (Tesis de maestría). Columbia University. New York, USA.
- Alfaro, R. (Jul., 2008). Elecciones de alcaldes municipales 2006 en Costa Rica: muchos los llamados, pocos los concurridos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 5(1), 169-204.
- Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y el debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en CR periodo 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos* 28(1-2), 89-135.
- Beers, R. (Jul.-Dic., 2006). Partidos políticos en el ámbito local. *Revista de Derecho Electoral*, (2), 1-29.
- Beltrán, V. (2019). El voto como “deber ser” y práctica política en espacios locales: una exploración de los relatos en torno a las elecciones municipales 2016. Artículo entregado para la publicación.
- Blanco, R. (2011). *Análisis de las elecciones municipales 2010: resultados, tendencias y desafíos*. Ponencia para Decimoséptimo Informe Estado de la Nación de 2010. Recuperado de http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/017/Ponencia_blanco_elecciones_municipales_2010.pdf
- Blanco, R. (2005). Representación femenina legislativa y municipal en el 2002. El valor de las cuotas y la trampa de las vicealcaldías. *Revista de Ciencias Sociales*, (109-110), 57-68.
- Blanco, R. (2002). Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28(1-2), 161-186.
- Blanco, R. (s/f.). *Partidos cantonales en Costa Rica 2002-2010: Resultados electorales y financiamiento electoral*. Ponencia presentada en el Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, México.

- Cascante, M. (2016a). Costa Rica. Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral. En Freidenberg, F. (Ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, pp. 79-110. México D.F. INE-UNAM.
- Cascante, M. (2016b). Elecciones municipales 2016 datos para el análisis del sistema de partidos multinivel. *Revista de Derecho Electoral*, (22), segundo semestre. Disponible en línea: <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>
- Cascante, M. (2014). *La competencia partidista en América Central desde la óptica subestatal*. (Tesis de Doctorado). Universidad de Salamanca. Salamanca, España.
- Cascante, M. (2012). La legislación electoral y su impacto sobre la descentralización de la competencia partidista en Centroamérica. *Anuario del CIEP*, (3), 64-90. Recuperado de <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/ciep/issue/view/1513>
- Pignataro, A. y Cascante, M. (2018). *Los electorados de la democracia costarricense: Percepciones ciudadanas y participación en torno a las elecciones nacionales de 2014*. San José: IFED-CIEP.
- Rivera, R. (Ed.). (2005). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*. San José, C.R.: FLACSO y Fundación Konrad Adenauer.
- Rivera, R. y Calderón, R. (2005). Los micropartidos en Costa Rica: radicalización de la democracia local o transformación cromática. En Rivera, R. (Ed.). *Los partidos locales y la democracia en los microterritorios de Costa Rica (retrospección y perspectivas)*, pp. 17-91. Costa Rica, FLACSO y Fundación Konrad Adenauer.

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LOS CANTONES: ANÁLISIS DE LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LOS APOYOS (1953-2016)*

María José Cascante**
Sharon Camacho Sánchez***

DOI 10.35242/RDE_2019_28_11



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 15 de mayo de 2019

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: Por medio de un análisis del voto por territorio desde el año 1953, enfocado en el sistema de partidos, el artículo examina la fortaleza o debilidad del respaldo electoral municipal y la relación entre el apoyo obtenido, con los partidos políticos que han llegado a la presidencia; con el objetivo de hacer un examen del comportamiento de estos partidos políticos a nivel de las unidades territoriales y conocer el grado de homogeneidad territorial de los apoyos, a través de una comparación de los patrones de comportamiento entre los municipios, así como en el tiempo.

Palabras clave: Sistema de partidos políticos / Elecciones municipales / Fragmentación electoral / Comportamiento electoral.

Abstract: The article examines the strength or weakness of the municipal electoral support and the relation between the support attained and the political parties that have achieved the presidency. The article examines the vote per territory since 1953, focused on the party system with the aim of analyzing the behavior of these political parties at the territorial unit level and also with the aim of knowing the extent of territorial homogeneity of the support by means of a comparison of the behavioral patterns among municipalities and throughout time.

Key Words: Political party system / Municipal elections / Electoral fragmentation / Electoral behavior.

* Este artículo se realizó con datos electorales del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica y con el apoyo de las asistentes de investigación Rebeca Solano, Karla Acuña, Camila Rodríguez, Sara Blanco, Wendy León, Natasha Mejía, Yoselin Solano, Mariana Castro y María Fernanda Durán.

** Costarricense, politóloga, correo mariajosecascante@gmail.com. Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Máster en Estudios Latinoamericanos y doctora en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca. Profesora de la Escuela de Ciencias Políticas, investigadora y subdirectora del Centro de Investigación y Estudios Políticos y directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica.

*** Costarricense, geógrafa, correo sharon.macamacho@gmail.com. Estudiante de licenciatura en Geografía en la Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

Costa Rica se había caracterizado desde 1953 por tener un sistema de partidos políticos a nivel nacional con una competencia bipolar y estable, que luego se consolidó en un bipartidismo (Rovira, 2007; Hernández, 2001). A partir de 1998 y hasta la actualidad, se ha experimentado un aumento de la fragmentación de la competencia, la competitividad, la volatilidad electoral agregada y el abstencionismo (Cascante, 2016). A raíz de estos cambios es importante preguntarse si el comportamiento electoral de las municipalidades responde a las mismas lógicas que elecciones las nacionales; esto es relevante para el estudio de la participación, especialmente desde que las elecciones municipales se realizan de manera separada de las nacionales, lo que afecta aún más el abstencionismo de los votantes en dichas elecciones.

Con miras a analizar el sistema de partidos desde la perspectiva de la fortaleza o debilidad del respaldo electoral municipal y la relación que esto tiene con la participación, se busca conocer el grado de homogeneidad territorial de los apoyos, a través de una comparación de los patrones de comportamiento entre los municipios, así como en el tiempo. Este tipo de estudios se ha hecho a nivel de sistema de partidos nacional (nacionalización de los partidos), pero no de unidades subnacionales territoriales -como los cantones-, por lo que se trata de un análisis exploratorio que busca conocer la dinámica del sistema de partidos en la unidad territorial base de organización política de Costa Rica: el municipio (Jones y Mainwaring, 2003; Leiras, 2009 y Alfaro, 2010)¹.

Una distribución homogénea de los apoyos del sistema de partidos local es un reflejo de la estabilidad de la democracia local, ya que la mayoría de los partidos que compiten por puestos en el concejo municipal obtendría un porcentaje similar a lo largo de los distritos del territorio, mientras que un puntaje menor en el índice implica concentración de votos en distritos específicos; es decir, una distribución heterogénea de los apoyos, lo que puede significar descuido de algunos distritos o movilizaciones clientelares de los votos, incluso mayores niveles de abstencionismo o una participación desigual de las y los votantes del cantón. Esto puede ser una indicación de baja calidad de la democracia local, especialmente cuando se mezcla con bajos niveles de participación electoral.

Para el presente artículo, el análisis estará enfocado en el sistema de partidos y su relación con los partidos políticos que han llegado a la presidencia del país (Partido Liberación Nacional-PLN, el Partido Unidad Social Cristiana-PUSC y el Partido Acción Ciudadana-PAC). Con el objetivo de hacer un esfuerzo de análisis del comportamiento de estos partidos políticos en las unidades territoriales, pero con el conocimiento de que un artículo de esta naturaleza no puede ser exhaustivo.

Para la construcción del índice se utilizaron datos de los cantones del país, que cuentan con dos o más unidades territoriales menores (distritos²) y para todos los partidos políticos que recibieron más de un 5% de votos en las elecciones para los concejos municipales de 1953 a 2016, como se ha realizado en otras investigaciones de

¹ Se entiende como sistema de partidos a la interacción regular y recurrente entre partidos en un escenario dado (Wolinetz, 2006, p. 51).

² Si el cálculo se realiza en un cantón de distrito electoral único el resultado será 1, ya que no hay variación territorial.

nacionalización³. La utilización de este índice permite observar cómo el apoyo a lo largo del territorio puede variar, y así contribuir a identificar la dinámica de la competencia local, a partir de los resultados electorales para las elecciones de los concejos municipales. En el entendido de que el apoyo a los partidos políticos en competencia y la dinámica de esta competencia pueden variar a lo largo del territorio y del tiempo.

Una vez calculado el índice, se procedió a clasificar los resultados encontrados. En esta clasificación no se siguió la propuesta de Jones y Mainwaring (2003), debido a las particularidades de participación electoral local. Los mapas temáticos representan a través de la degradación de tonos en grises la forma en que se distribuyen los apoyos en el espacio geográfico, en este caso específico, en cada municipalidad. De manera que se puede observar el patrón geográfico del índice a escala cantonal para todo el país, lo que permite identificar cantones con comportamientos interesantes según su distribución. Debido a que el índice tiene valores mínimos y máximos que varían considerablemente entre cada año, no se pudo establecer clases específicas bajo un método estadístico para crear mapas con una clasificación estándar, por lo que dependiendo de los rangos del índice para cada año, se establecieron tres o cuatro clases manuales tratando de que estas tuvieran un patrón general que pueda ser comparable.

Esta categorización de los resultados permite una visualización adecuada a través de mapas de análisis presentes en la tercera sección, para conocer con mayor detalle el componente dinámico del índice, en relación no solo con el resultado individual por cantón en cada elección, sino con el patrón geográfico de su alrededor y a nivel país. Luego, se hace un análisis de los resultados del índice para los partidos seleccionados. Finalmente, se presentan las conclusiones y los hallazgos más importantes, donde resalta que en los índices de la distribución geográfica de los apoyos del sistema de partidos es posible identificar dinámicas cambiantes espaciales y temporales, así como la disminución del índice a partir de la elección de 1998.

2. DISCUSIÓN TEÓRICA

Los estudios comparados sobre América Latina se enfocan en la nacionalización del sistema de partidos y los partidos políticos⁴ y el impacto que esto tiene sobre las políticas públicas o la calidad de la democracia (Jones y Mainwaring, 2003; Leiras, 2009 y Alfaro, 2010). Esta línea de investigación tiene como premisa que la nacionalización es beneficiosa para la democratización, al reducir el clientelismo y la corrupción de la política local. Jones y Mainwaring (2003) lo corroboran al analizar el impacto que tiene la estructura y organización de los partidos políticos y los sistemas de partidos y cómo esto refleja una parte importante de las dinámicas de la competición partidaria. Con respecto a Centroamérica, Alfaro (2010) también analiza los distintos factores que explican la nacionalización de los partidos y Cascante (2011, p. 46) brinda una comparación entre este índice y el de congruencia para los casos de Costa Rica y Nicaragua, determinando que en general el comportamiento de los apoyos en el territorio tiende a ser constante, con el aporte de este artículo se busca conocer si esto se da también a nivel municipal.

³ Vale la pena aclarar que se ha aplicado el mismo cálculo en todos los cantones costarricenses que cumplen con este requisito; no obstante, no todos los cantones tienen la misma cantidad de distritos. Es decir, hay una variabilidad de las unidades territoriales que son la base del cálculo del índice. Adicionalmente, tampoco en todos los cantones compiten los mismos partidos.

⁴ La formación de sistemas de partidos nacionalizados ha sido estudiada de manera extensiva a nivel nacional (Schattschneider, 1960; Strokes, 1970; Sundquist, 1970; Chhibber y Kollman, 2004 y Caramani, 2004), especialmente en los Estados Unidos, pero también en Europa occidental.

La perspectiva teórica que sostiene la aplicación de este índice a nivel local es la misma de la nacionalización, a pesar de las diferencias en el nivel de análisis. Un sistema de partidos cantonal con alto puntaje en el índice puede ser ventajoso para la legitimidad de la democracia local, ya que los partidos políticos logran tener lealtades o apoyos a lo largo de todo el territorio (Jones y Mainwaring, 2003); es decir, en cada uno de los distritos, mientras más alto es el resultado del índice, más homogénea es la distribución del voto en el territorio. Esto les permite a los partidos una relación más cercana con el electorado, mejores procesos de rendición de cuentas, etc. Además, una distribución territorial estable de los apoyos en los cantones (alto puntaje en el índice) que debería ir acompañada de una participación política también estable.

Todo esto concuerda con lo establecido por Alfaro (2010, p. 3), debido a que la nacionalización determina el “comportamiento de los partidos, las prioridades gubernamentales y la consolidación de la democracia” (Alfaro, 2010, p. 3). Y así, cuando los partidos políticos reciben una distribución uniforme de los apoyos en el territorio serán más capaces de agregar las demandas sociales en el ejercicio gubernamental y de implementar políticas con un espectro social más amplio, a diferencia de los apoyos a los partidos que se encuentran localizados o con una distribución heterogénea, que pueden ser prisioneros de iniciativas parroquiales para atraer votos y esto se verá reflejado en un índice de la distribución territorial de los apoyos en el sistema de partidos bajo.

Para el cálculo del índice de distribución territorial de los apoyos se utiliza la resta de 1 del Coeficiente de Gini, para cada partido político en competencia y, posteriormente, se agregan -teniendo en cuenta el peso electoral- para calcular el índice del sistema de partidos; es decir, el índice se compone de dos elementos: la distribución de los apoyos de los partidos políticos y del sistema de partidos, utilizando la siguiente fórmula:

$$Gi = (n \sum Xi Yi + 1) - (n \sum Xi + 1 Ti) \quad 1 = 1$$

Mientras más se acerque el índice a 1 (alto), más homogéneos son los resultados electorales del partido político o del sistema de partidos. Con el objetivo concreto de analizar la distribución del voto en el territorio se utilizará el índice propuesto por Jones y Mainwaring (2003), adaptando la interpretación de los resultados a nivel de cada cantón costarricense.

Como se estableció anteriormente, la agregación del índice de nacionalización de los partidos políticos determina en qué medida un sistema de partidos se encuentra más o menos nacionalizado. Con esto se pretende profundizar en análisis territoriales que no sigan lógicas del centro a la periferia, sino sobre los distintos electorados que caracterizan actualmente la sociedad costarricense⁵. Este análisis es importante debido a que brinda información sobre una cantidad relevante de unidades territoriales de un mismo país a través del tiempo, lo que permite conocer con mayor detalle la dinámica de la competencia local del país, así mismo, debido a la utilización de este índice también es posible que se realicen comparaciones con otros países, cuando la información esté disponible.

⁵ Siguiendo la lógica de Pignataro y Cascante (2018) de que los electores costarricenses son diversos y las decisiones con respecto al voto son múltiples.

Aunque es posible calcular la distribución de los apoyos en el territorio, tanto de las elecciones para alcaldes como para concejos municipales, se seleccionaron estas últimas, en línea con la propuesta de Jones y Mainwaring (2003, p. 9), de que las arenas de competencia para elecciones ejecutivas tienden a puntuar más alto en el índice -debido a la importancia que tienen los ejecutivos en los sistemas presidencialistas-; en cambio, en la lucha por el concejo municipal es más probable determinar con mayor precisión la distribución real de los apoyos de los partidos, más allá de los liderazgos personalistas que se pueden desarrollar en la contienda por las alcaldías, lo que se analizará en detalle en la siguiente sección.

3. DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS EN LOS CANTONES COSTARRICENSES

Esta sección se dedica a presentar la información de los resultados del índice, con miras a conocer las relaciones dinámicas que tienen los partidos políticos con el voto en el territorio, específicamente para la elección de los concejos municipales desde 1953. A partir del 2002 se separan las elecciones municipales de las nacionales, aunque es hasta el 2016 que se realizan a mitad del periodo y se incluye en el mismo proceso la elección de los regidores, en este momento se vuelve evidente que al separar dichos comicios las elecciones municipales se ven afectadas por un alto nivel de abstencionismo. En la tabla 1 se resume la información más importante con respecto a las características institucionales en que se producen dichas elecciones y los promedios del índice de distribución territorial de los apoyos; en esta se muestra una disminución del promedio en las elecciones de 1998, momento político que -como se ha señalado antes- ha marcado el tipo de competencia electoral que actualmente vive Costa Rica y que ha sido estudiado principalmente a nivel nacional. A partir de 1998 el promedio del índice se mantienen en los 0,7.

Tabla 1

Calendario electoral, cantones, promedio de abstencionismo y promedio del índice de distribución territorial de los apoyos en Costa Rica, 1953-2016

Año	Elección de presidente	2.ª vuelta	Coincidencia con la elección de diputados	Coincidencia con la elección de concejos municipales	Coincidencia con la elección de alcaldes	Número de cantones	Promedio de abstencionismo	Promedio del índice
1953	✓		✓	✓	✓	65	32,8 %	0,84
1958	✓		✓	✓	✓	65	35,3 %	0,81
1962	✓		✓	✓	✓	68	19,1 %	0,84
1966	✓		✓	✓	✓	68	18,6 %	0,88
1970	✓		✓	✓	✓	69	16,7 %	0,85
1974	✓		✓	✓	✓	77	20,1 %	0,80
1978	✓		✓	✓	✓	80	18,7 %	0,84
1982	✓		✓	✓	✓	81	21,4 %	0,83
1986	✓		✓	✓	✓	81	18,2 %	0,87
1990	✓		✓	✓	✓	81	18,2 %	0,85
1994	✓		✓	✓	✓	81	18,9 %	0,87
1998	✓		✓	✓	✓	81	30,1 %	0,79
2002	✓	✓	✓	✓		81	31,2 % (77,2 %*)	0,79
2006	✓		✓	✓		81	33,6% (76,2 %*)	0,73
2010	✓		✓	✓		81	30,9% (72,1 %*)	0,79
2014	✓	✓	✓			81	31,8 %	
2016				✓	✓	81	64,6 %	0,79

Nota: Construcción con base en datos del TSE.

* Se incluye entre paréntesis el abstencionismo para las elecciones de alcaldes, vicealcaldes, intendentes, síndicos, concejales y 32 concejales municipales de distrito.

A continuación, en la figura 1 se presentan los índices de la distribución territorial de los apoyos para el sistema de partidos en las elecciones de concejos municipales entre 1953 y 2016. Se observa que en general el índice se comporta como en oleadas de cambio donde los cantones se movilizan hacia mayores o menores posiciones, el movimiento más drástico a partir de 1998 queda claramente plasmado en la figura 1. La mayoría de los cantones tienen índices que se ubican en los niveles altos de clasificación de 1953 a 1994 entre 0,8 y 0,9 y luego de 1998 entre 0,7 y 0,9.

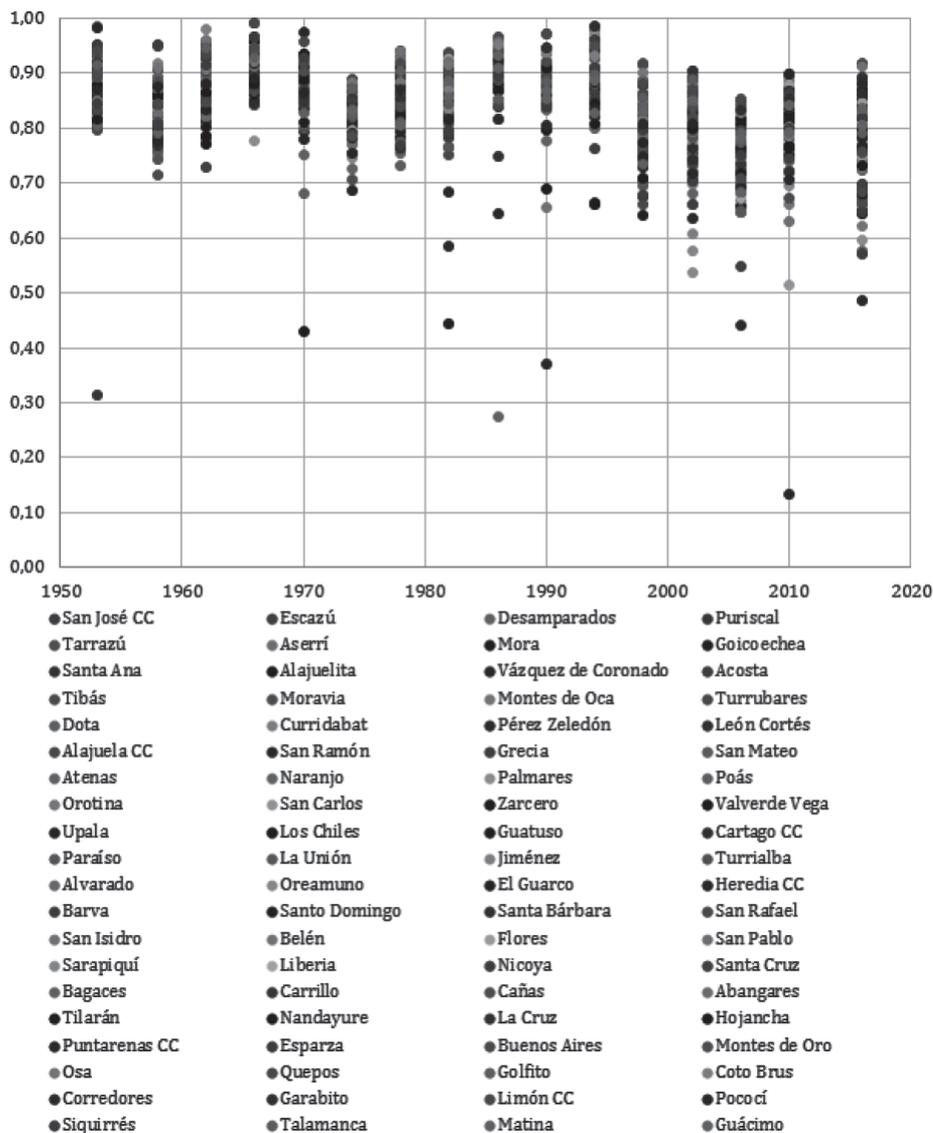


Figura 1. Distribución territorial de los apoyos, 1953-2018.

A continuación, se analizarán los resultados de los cálculos del índice para las elecciones de concejos municipales de las 16 elecciones que se producen entre 1953 a 2016 a través del análisis de cartografía temática, para observar con mayor detenimiento los comportamientos específicos que se han desarrollado de manera simultánea con las etapas del desarrollo del sistema de partidos costarricense y continuar con las explicaciones de esos comportamientos desde una visión dinámica de la competencia.

3.1. DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS ENTRE 1953 Y 1998

Esta primera etapa está compuesta por las primeras elecciones luego del establecimiento de la Segunda República hasta 1994. Una de las características principales de este periodo es el surgimiento del PLN en 1951, generándose así, a partir de ese momento, una competencia bipolar entre el PLN y coaliciones en constante cambio como oposición, además de la “existencia de algunos partidos minoritarios de carácter nacional o provincial que a pesar de obtener alguna representación a nivel de la Asamblea Legislativa o de las Municipalidades, no alteran en lo fundamental, el predominio del PLN y de la otra agrupación mayoritaria” (Hernández, 1998, p. 7). A partir de ese momento se definen características centrales del sistema de partidos costarricense, que van a mantenerse casi constantes hasta 1998.

Con respecto a la competencia electoral, en primer lugar, el periodo de 1953 a 1962 se trata de una etapa de consolidación del sistema de partidos, como bien lo señala Hernández (1998). En la figura 1 se puede ver que la mayoría de los cantones para la elección de 1953 tienen índices entre 0,8 y 0,9 a excepción del cantón Carrillo en Guanacaste con un índice muy bajo de 0,3. Es decir, los partidos políticos lograron conseguir votos de manera homogénea en los distritos que conforman cada cantón. Sin embargo, los cantones con índices altos de 0,9 se localizan principalmente fuera de la región central del país, por ejemplo: cantones Limón, Pococí, Golfito, Pérez Zeledón, Atenas, Liberia, entre otros. En la región central se pueden mencionar cantones como San José, Escazú, Vázquez de Coronado, Tibás, Moravia, entre otros.

Según lo anterior, es interesante cómo aquellos cantones con índices de 0,9 tienden a agruparse, es decir, pueden observarse pequeños conglomerados de dos o tres cantones con este comportamiento dentro del núcleo de cantones con índices de 0,8.

Para la elección de 1958, como se observa en la figura 1, son menos los cantones con índice de 0,9 si se compara con 1953. Además, de los cinco cantones con índice de 0,9 sólo dos de ellos, Nicoya en la provincia Guanacaste y Jiménez en la provincia Cartago, se ubican en la periferia del país o bien, son cantones rurales. Los demás: Belén, Escazú y Tibás se concentran en el centro del país. Por otro lado, la mayor parte de los cantones tienen niveles de clasificación media, específicamente en valores de 0,8, lo que indica que la distribución del apoyo en el territorio por parte de los partidos fue uniforme.

Sobresalen casos de cantones con índices entre 0,7 y 0,8 que tienden a concentrarse en sitios periféricos del centro del país. Para el caso de la elección municipal de 1962, se puede ver cómo se mantiene el patrón observado desde 1953 con altos índices de distribución de los apoyos, ver figura 2. Particularmente, sobresalen los cantones Quepos, Osa, Golfito, Pérez Zeledón y Buenos Aires al sur del país al formar un conglomerado de cantones con índices de 0,9.

Si se comparan los datos de la distribución de los apoyos del sistema de partidos con los obtenidos por el PLN, se observa un patrón similar, al ser un partido que inicia su participación en la política electoral con un apoyo relativamente homogéneo en el territorio.

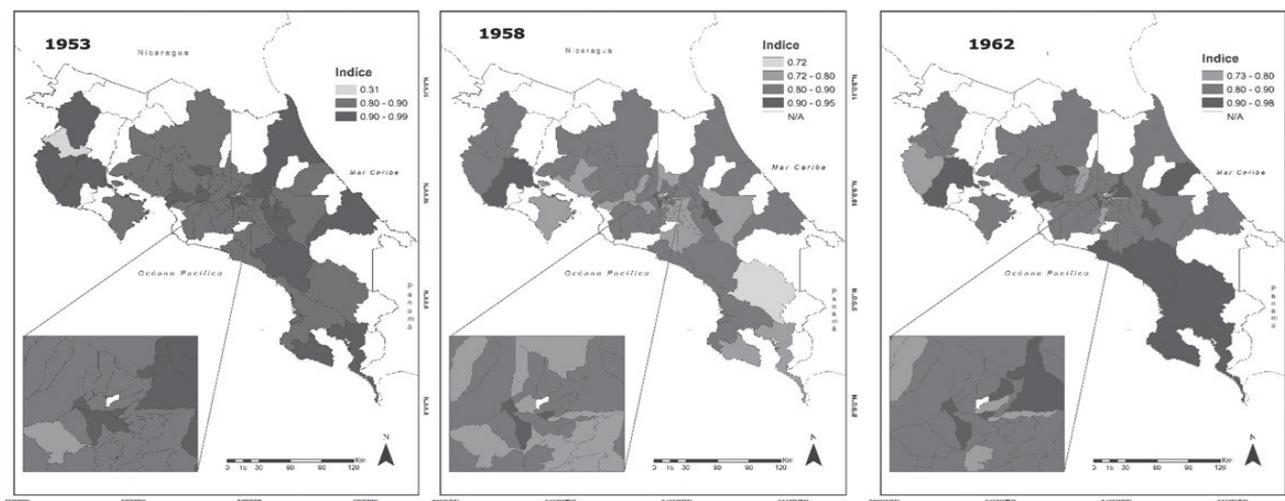


Figura 2. Distribución geográfica del índice para la elección municipal de 1953 a 1962⁶. Blanco y Camacho (2018).

Los siguientes años muestran un comportamiento similar; no obstante, se observa en la distribución de los apoyos ciertas diferencias con la etapa inicial, esto porque se da una transición de un mapa más homogéneo en 1966 a otros más dinámicos. Cuestión interesante, ya que es a partir de 1974 cuando se lleva a cabo el aumento del número de cantones en el país: pasan a ser 77. La figura 3 incluye la serie de mapas de este periodo.

Como se mencionó anteriormente, la elección del año 1966 muestra la tendencia de una distribución homogénea de los apoyos hacia los partidos políticos, con índices principalmente entre 0,8 y 0,9. En el mapa de 1966, en la figura 3 se destaca la relación de cercanía entre cantones con un mismo comportamiento (índice de 0,9), como es el caso de los cantones Jiménez, Paraíso, Alvarado, Cartago y Vázquez de Coronado, así como Alajuela, Atenas, San Mateo, Montes de Oro, entre otros.

Para 1970 continúa la tendencia de niveles altos de distribución de los apoyos, así como el conglomerado de cantones con índices de 0,9 al sur del país. No obstante, llama la atención que se empieza a dinamizar el centro del país al mostrar relaciones interesantes entre cantones con índices bajos y altos.

El índice para los cantones en la elección de 1974 resulta interesante debido a que muestra mayor variedad de relaciones entre los valores de este. En primer lugar, en el mapa de 1974 de la figura 3 se puede ver cómo aparecen más cantones con índice bajos, o bien, se empieza a observar cómo en ciertos cantones las condiciones de competencia partidaria van cambiando. De manera que, aunque la tendencia a agruparse según el índice

⁶ Las primeras series de mapas nos muestran que el número de cantones que existía en este periodo era mucho menor que el actual, por lo que la distribución geográfica era distinta, y por esa razón se observa una gran cantidad de cantones señalados como “no aplica”, en este momento Costa Rica tenía entre 65 y 68 cantones (figura 1).

que obtuvo cada cantón se sigue observando, se puede ver mayor dinamismo con respecto a las relaciones entre grupos de cantones con alta distribución del apoyo. Este año se caracteriza porque ningún cantón obtiene un índice de 0,9.

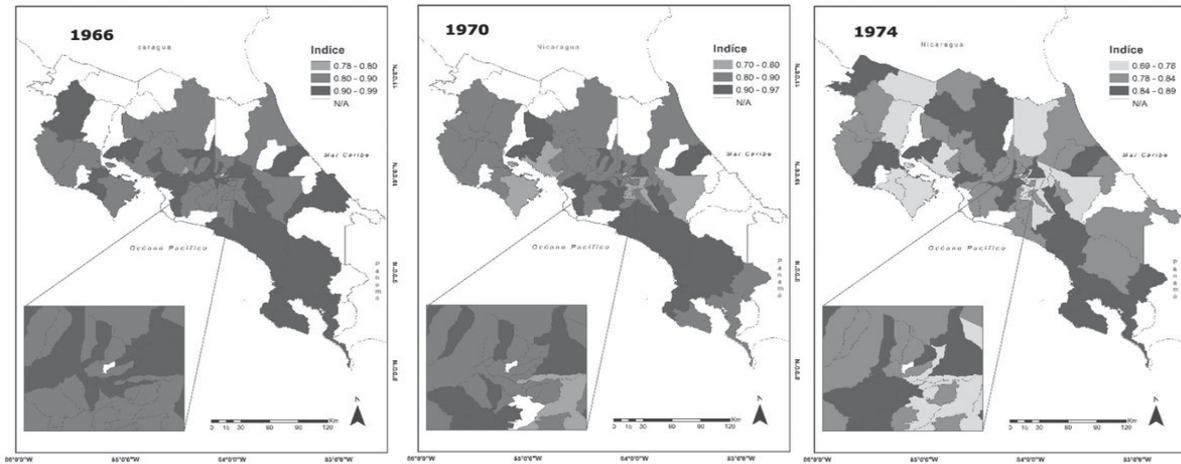


Figura 3. Distribución geográfica del índice para la elección municipal de 1966 a 1974. Blanco y Camacho (2018).

Al analizar los siguientes años, posteriores a 1974, se debe tener en cuenta que este es el periodo del bipartidismo costarricense. Esta etapa se caracteriza por la consolidación del PUSC en 1983, como la segunda fuerza política mayoritaria y con capacidad de disputarle el gobierno nacional y local al PLN. A esto se suma que los partidos minoritarios se vuelven irrelevantes en relación con su peso político, precisamente por la acumulación de caudal electoral que tienen estos dos partidos políticos (Hernández, 1998, p. 9), esto es fundamental porque se impone un modelo de competencia bipartidista y de alternancia en el ejecutivo, que se vuelve característico de la política costarricense (Cascante, 2016a) y que ha permeado los análisis sobre nuestro sistema político. Con respecto al ordenamiento geográfico del país, la distribución de los cantones es la misma que tenemos hasta la actualidad⁷.

A pesar de que es la etapa fuerte del bipartidismo costarricense a nivel nacional, la distribución territorial de los apoyos muestra poca diferencia con respecto a la dinámica que se pudo observar en los años anteriores, ya que se mantiene una distribución geográfica homogénea de índices entre 0,8 y 0,9. Esto conlleva pensar que cada cantón y cada votación parecieran registrarse por dinámicas propias de la competencia en el territorio para elegir a sus representantes ante el concejo municipal.

Este período se caracteriza porque empieza a notarse una disminución en los valores de distribución de los apoyos, específicamente en las elecciones de 1982 y 1986, ver figura 4, en que 1998 es el año que marca el inicio de un nuevo periodo en el que el índice no alcanza valores entre 0,9 y 1. Para esta elección el valor máximo fue de 0,92, e igualmente se siguen observando agrupaciones de cantones vecinos con comportamientos similares.

⁷ A partir del 2017 se suma el cantón número 82: Río Cuarto de la provincia de Alajuela.

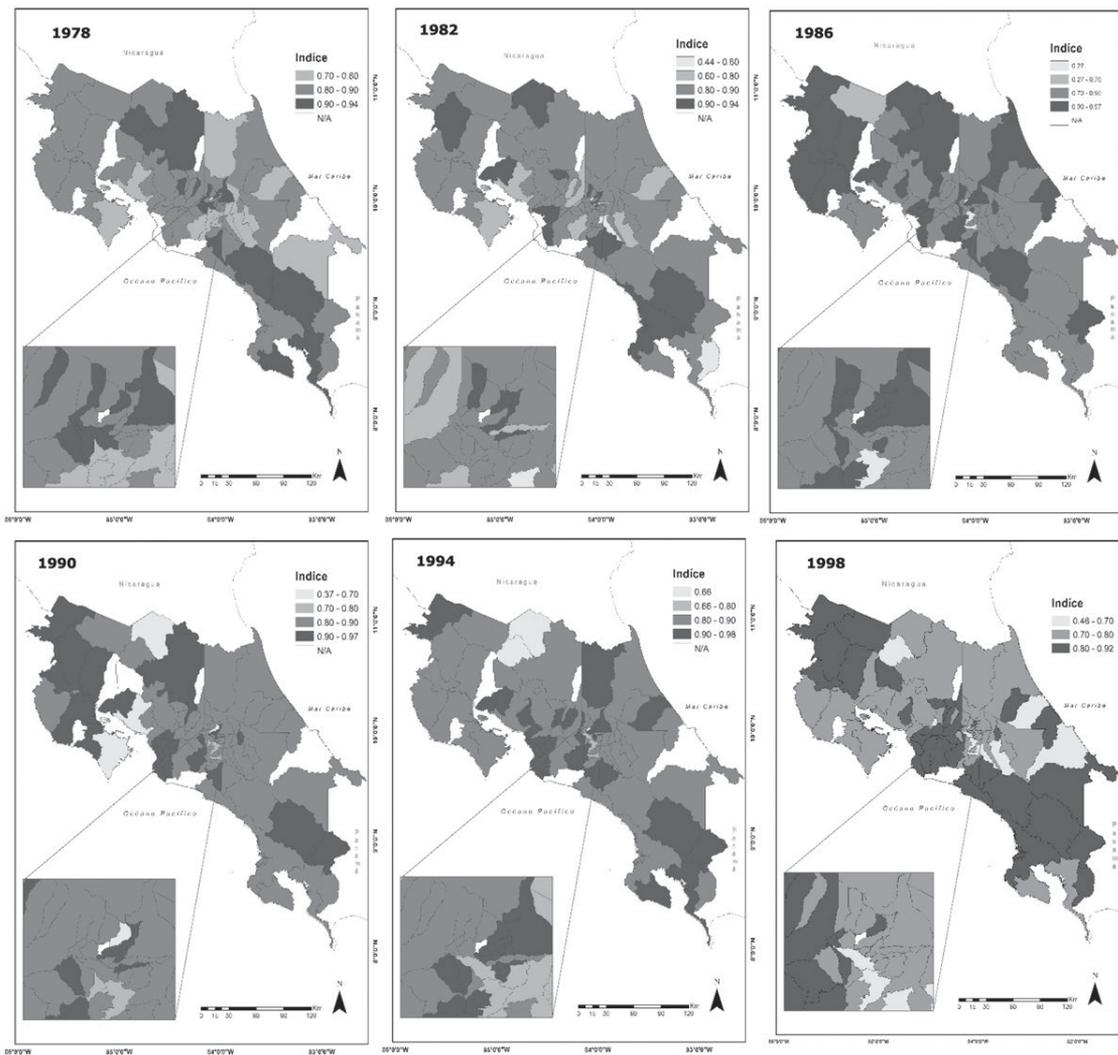


Figura 4. Distribución geográfica del índice para la elección municipal de 1978, 1982, 1986, 1990, 1994 y 1998. Blanco y Camacho (2018).

3.2. DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS ENTRE 2002-2016

La etapa más reciente del sistema de partidos costarricense también coincide con la presencia de resultados de índice altos, pero no tan altos como en los periodos anteriores (0,8 en su mayoría) en la distribución territorial de los apoyos. No obstante, cada año muestra dinámicas distintas en la distribución de relaciones entre cantones con índices altos y medios. Por ejemplo, en el mapa de 2002 en la figura 5 se observa cómo en la zona norte y sur del país es donde se concentra la mayor cantidad de cantones con índices entre 0,8 y 0,9 rodeados a su vez de cantones con niveles de distribución de apoyo más bajos.

La elección de 2006 llama la atención por ser la que muestra menor cantidad de cantones con índice de 0,8 en este periodo. En total solo dieciséis cantones superan este valor, además, como se ve en el mapa de 2006 en la figura 4, se ubican principalmente en lo que se conoce como resto del país o cantones periféricos. Por otra parte, es evidente cómo en este año los índices medios están ampliamente distribuidos en todo el país y los bajos tienden a agruparse al norte del país en Guanacaste y algunos cantones de Cartago.

Las dos últimas elecciones muestran mayor presencia de cantones con distribución homogénea de los apoyos hacia los partidos en todos sus distritos, al presentar índices de 0,8, y se observa para 2016 el surgimiento de más cantones con valores del índice entre 0,6 y 0,7. Sin embargo, el comportamiento dominante es de cantones con índices de 0,7 en todo el país.

Aunque no se observan mayores cambios en la distribución geográfica del país, esta etapa sí coincide con cambios importantes en la competencia a nivel nacional, especialmente el surgimiento de partidos políticos nuevos que retan a los liderazgos del bipartidismo y aumento del abstencionismo (Rovira, 2001 y 2007; Seligson, 2001; Hernández, 2001; Sánchez, 2003 y 2007 y Cascante, 2016a); en la última elección municipal (2016), como se mencionó, se observa el aumento de índices con valores bajos, esto resulta interesante, ya que esta es la primera elección a mitad de periodo en que se elige de manera conjunta y separada por dos años a todas las autoridades municipales y el alto abstencionismo de las elecciones municipales afecta también la elección de los concejos municipales⁸, en este sentido esta elección y estos datos de la distribución territorial de los apoyos se diferencia de todas las anteriores.

⁸ Aunque ya se elegían de manera separada (por dos meses) algunas autoridades municipales desde el 2002.

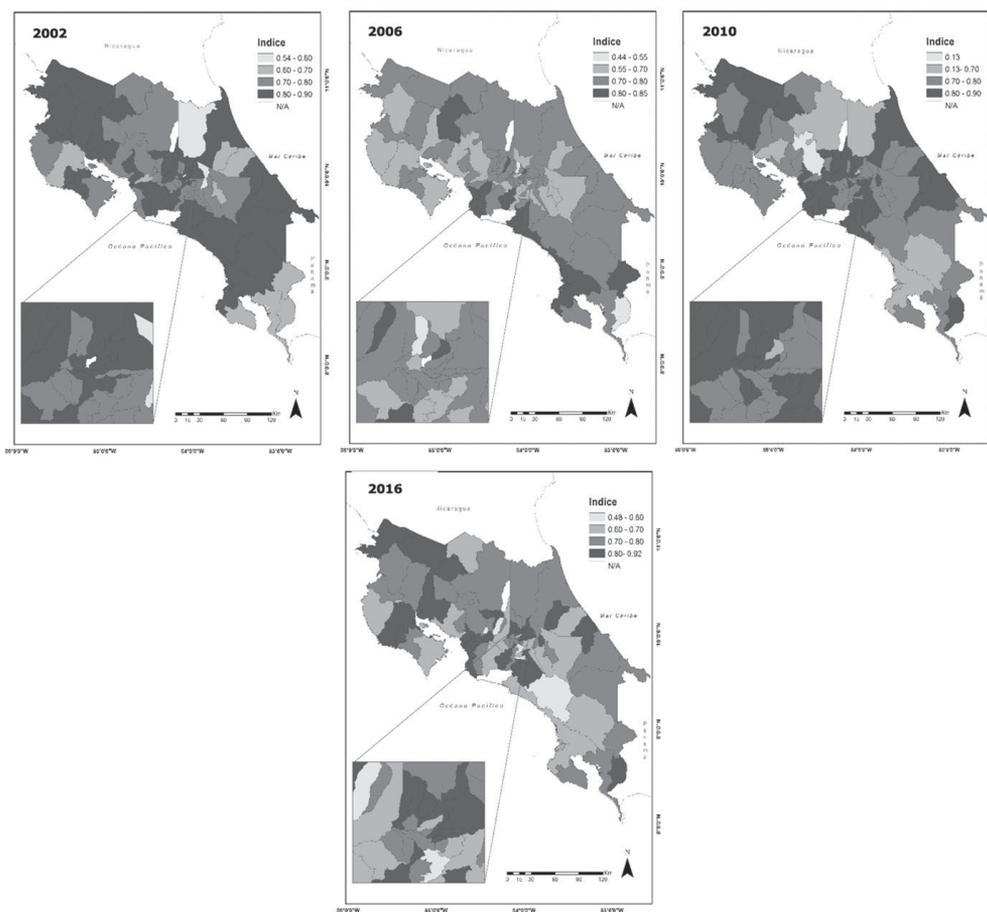


Figura 5. Distribución geográfica del índice para la elección municipal de 2002, 2006, 2010 y 2016. Blanco y Camacho (2018).

4. DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS EN LOS CANTONES COSTARRICENSES PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Se han seleccionado, para retratar la distribución de los apoyos en los cantones costarricenses, los tres partidos políticos que han llegado al poder ejecutivo del país, con miras a complementar el análisis del sistema de partidos realizado en la sección anterior.

En primer lugar, en la figura 6 se observa la distribución de los apoyos que recibe el PLN. Este es el único partido que recibe el 5% de los votos en todos los cantones en todo el periodo de estudio, por lo que su análisis es de sumo interés.

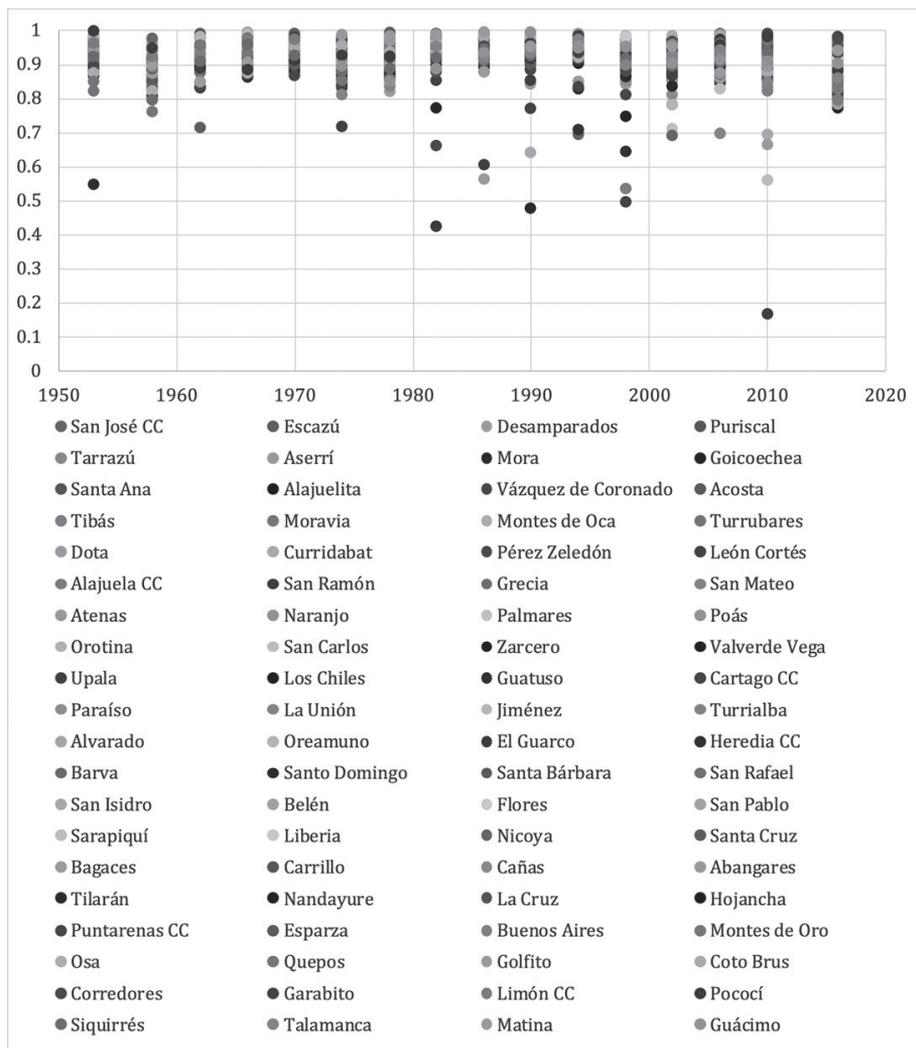


Figura 6. Distribución territorial de los apoyos del PLN, 1953-2018.

El PLN es el partido que ha tenido una distribución territorial de los apoyos más uniforme, a lo largo de su consolidación en el sistema de partidos, esto se mantuvo durante el bipartidismo y en la actualidad. Se observa, inclusive, que en la última elección el comportamiento del PLN es más uniforme entre los cantones que en elecciones anteriores, aglutinando la mayoría de los indicadores en niveles altos y medios del índice.

En este sentido, es importante señalar que estos datos vienen a corroborar análisis realizados anteriormente sobre el tema de nacionalización (Caramani, 2004 y Cascante, 2011); y es que esta no necesariamente se ve afectada, aunque se produzcan otros cambios en el sistema de partidos como los que ha tenido la competencia partidista costarricense desde 1998.

El PUSC como partido político compite por primera vez en las elecciones de 1986, su presencia adicionalmente abre el periodo del bipartidismo costarricense. Ligado a esto, en estas primeras cinco elecciones el PUSC presentaba índices en su mayoría altos y medios, llegando a su punto más compacto en el 2002 con índices mayores a 0,8 en todos los cantones del país. A partir de 2006⁹ se evidencia una mayor dispersión e incluso cantones en los que no se alcanza el 5% de los votos.



Figura 7. Distribución territorial de los apoyos del PUSC, 1986-2018.

Es precisamente en la elección de 2002 en la que irrumpe el PAC como actor importante de la competencia partidista. La característica principal del comportamiento del índice para el PAC es que es menos cohesionado en su comportamiento, manteniendo valores altos, medios y bajos a lo largo de su participación política en las elecciones por los concejos municipales.

⁹ Puede ser consecuencia de los escándalos de corrupción que en 2004 afectaron a dos expresidentes pertenecientes al PUSC. Tanto Miguel Ángel Rodríguez (por el caso ICE-Alcatel), como Rafael Ángel Rodríguez (por el caso CCSS-Fischel) fueron acusados y condenados.

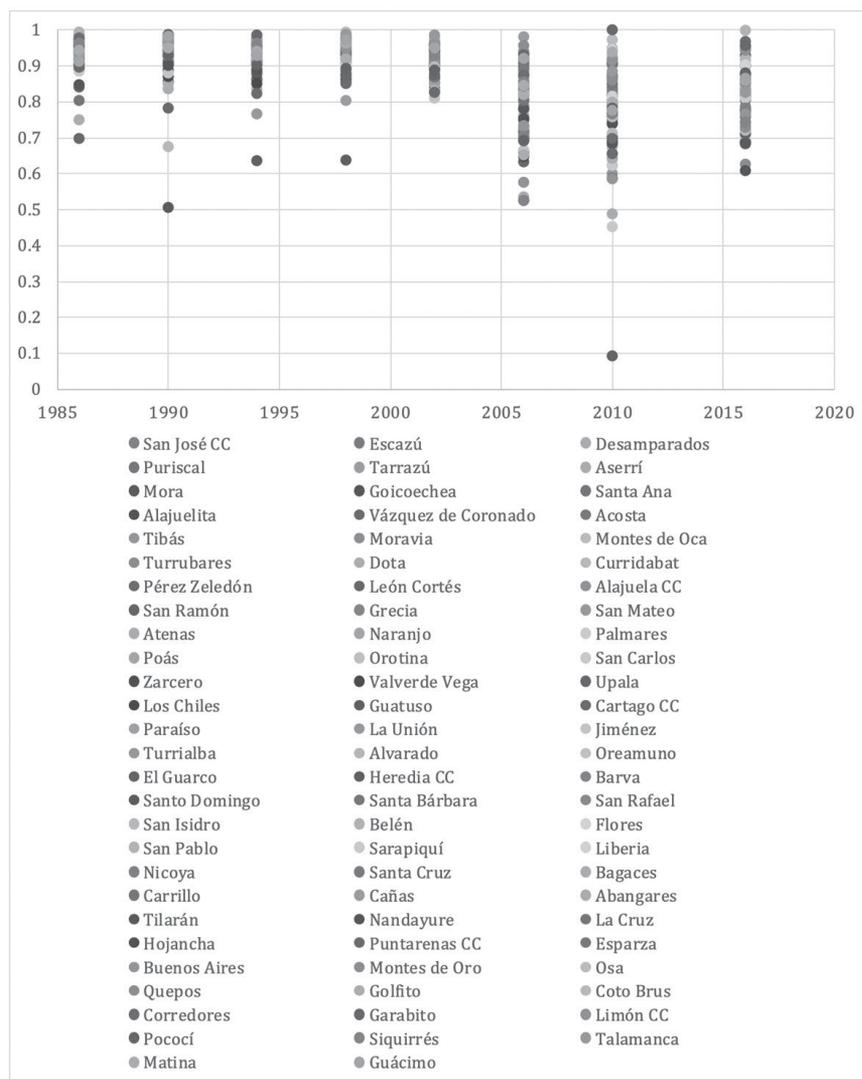


Figura 8. Distribución territorial de los apoyos del PAC, 2002-2018.

5. CONCLUSIONES

A lo largo de este capítulo se ha logrado describir de manera detallada la distribución de los apoyos en el territorio de 1953 a 2016 para las elecciones de concejos municipales, desde una perspectiva de análisis que busca conocer la relación del comportamiento de la competencia local con la nacional. La primera conclusión que se extrae es que la distribución territorial de los apoyos para elecciones de concejos municipales en Costa Rica, desde 1953, muestra variaciones que asemejan los cambios del sistema de partidos a nivel nacional, especialmente, el descenso en los resultados del índice a partir de 1998.

Además, la distribución geográfica de los apoyos que se puede ver a lo largo del tiempo en las series de mapas muestra cómo no ha habido un patrón específico del índice. Es decir, la dinámica de cada cantón ha variado de elección a elección; sin embargo, es importante tener en cuenta que los índices se han mantenido en valores medios y altos sin cambios extremos. En cada elección los niveles de apoyo varían entre zonas periféricas y centrales, rurales y urbanas, y en algunos casos los mapas muestran una heterogeneidad interesante en la distribución de los resultados.

Se evidenció cómo a pesar de no haber una tendencia de distribución geográfica, en la mayoría de elecciones los cantones cercanos se agrupan con índices muy similares entre sí. Y el cambio más importante que se observa en los mapas es el descenso en el apoyo otorgado a los partidos a partir de 1998 donde el color más fuerte pasa a representar los rangos de 0,8, datos similares a los recogidos por los promedios.

Al analizar los datos específicos de los resultados del índice que presentan algunos partidos políticos seleccionados se encuentran evidencias interesantes. En el caso del PLN el cambio más importante no es una disminución de los altos valores en la distribución territorial de los apoyos, sino una mayor dispersión de los resultados en cantones específicos a partir de 1982. El PLN continúa siendo hasta ahora el partido que recibe una distribución territorial de los apoyos más homogénea de Costa Rica, en promedio los índices son mayores de 0,8 en todo el periodo de estudio.

Los resultados del PUSC muestran dos periodos claramente definidos. Entre 1986 y 2002 los resultados electorales contribuyen a la composición de un índice altamente homogeneizado, con resultados mayores a 0,8 en su mayoría. A partir de 2006 los resultados varían y el índice obtiene mayor amplitud en sus resultados que pasan a ser mayores de 0,6.

El PAC, por su parte, no presenta una gran variación en las cuatro elecciones en las que ha participado en la lucha por la obtención de puestos en los concejos municipales. La distribución de los apoyos en los diferentes cantones no es tan homogénea, por lo que obtiene resultados mayores de 0,6.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2019a). Resultados electorales municipales más recientes. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro, R. (2019b). Participación en las elecciones municipales. Artículo entregado para la publicación.
- Alfaro, R. (2010). *Explaining Party Nationalization in New Democracies: Central America (1980-2010)*. (Tesis de maestría). Columbia University. New York, USA.
- Blanco, S. y Camacho, S. (2018). *Mapas temáticos con base en las bases de datos de distribución territorial de los apoyos*. San José, C.R.: CIEP.

- Caramani, D. (2004). *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*. Cambridge, Cambridge: University Press.
- Cascante, M. (2016a). Costa Rica. Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral. En Freidenberg, F. (Ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, pp. 79-110. México D.F.: INE-UNAM.
- Cascante, M. (Jul.-Dic., 2016b). Elecciones municipales 2016 datos para el análisis del sistema de partidos multinivel. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 79-110. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista/revista.htm>.
- Cascante, M. (2011). *Análisis de la competencia electoral en sistemas unitarios. Los casos de Costa Rica y Nicaragua*. Alemania: EAE Business School
- Chhibber, P. y Kollman, K. (2004). *The Formation of National Party System. Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. New Jersey: Princeton University Press.
- Hernández, G. (2001). Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica 1986-1998. En Rovira, J. (Ed.), *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, pp. 255-275. San José, Editorial UCR.
- Jones, M. y Mainwaring, S. (2003). The nationalization of parties and party systems: an empirical measure and application to the Americas. *Party Politics*, 9(2), 139-166.
- Leiras, M. (11-14 de jun., 2009). *Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina*. Ponencia presentada en el Congreso de Latin American Studies Association, Río de Janeiro.
- Programa Estado de la Nación (2014). *Estado de la nación*. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/20/assets/cap-5-estado-nacion-20-2014-baja.pdf>
- Pignataro, A. y Cascante, M. (2018). *Los electorados de la democracia costarricense: Percepciones ciudadanas y participación en torno a las elecciones nacionales de 2014*. San José: IFED-CIEP.
- Rovira, J. (2007). El sistema de partidos en devenir. En Rovira, J. (Ed.), *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, pp. 109-136. San José: Editorial UCR.
- Rovira, J. (2001). ¿Se debilita el bipartidismo? En Rovira, J. (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, pp. 195-232. San José: Editorial UCR.

- Sánchez, F. (2003). Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: un caso de desalineamiento. *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales*, (35), 115-146.
- Sánchez, F. (2007). *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Schattschneider, E. (1960). *The Semi-Sovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Seligson, M. (2001). ¿Problemas el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y centroamericanización de Costa Rica 1978-1999. En Rovira, J. (Ed.), *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, 87-120. San José: Editorial UCR.
- Strokes, D. (1967). Parties and the Nationalization of Electoral Forces. En Chamber, W. y Burham, W. (Eds.), *The American Party Systems: Stages of Political Development*. New York: Oxford University Press.
- Sundquist, J. (1970). *Dynamics of the Party Systems: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*. Washington D.C.: The Brooking Institution.
- Wolinetz, S. (2006). Party Systems and Party Systems Types. En Katz, R. y Crotty, W. (Eds.), *Handbook of Party Politics*. London: Sage Publications.

ELECCIONES MUNICIPALES EN COSTA RICA EN RETROSPECTIVA: ORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Ronald Alfaro Redondo*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_12

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 15 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 6 de junio de 2019.

Resumen: Explica cómo son y cómo se integran las municipalidades en Costa Rica, donde el concejo municipal es el órgano deliberativo y le corresponde la aprobación de las políticas y está formado por puestos de elección popular: alcalde, regidores y síndicos. Incluye una perspectiva histórica que ilustra la evolución de los Gobiernos locales y las autoridades políticas que los conducen.

Palabras clave: Gobierno local / Organización municipal / Funciones municipales / Concejo municipal.

Abstract: The article explains which are the municipalities in Costa Rica and how they are integrated. The municipal council is the deliberative body and it oversees the approval of policies. It is formed by popular election posts: mayor, council members, and councilor. It includes a historical perspective that shows the evolution of the local governments and political authorities that preside them.

Key Words: Local government / Municipal organization / Municipal functions / Municipal Council

* Costarricense, politólogo, correo ralfaro@estadonacion.or.cr. Investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica y del Programa Estado de la Nación. Bachillerato y licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Máster en Métodos Cuantitativos en las Ciencias Sociales de la Universidad de Columbia en Nueva York, USA. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania, USA. Autor principal del estudio del Barómetro de las Américas para Costa Rica. Coordinador de la Unidad de Opinión Pública y Cultura Política del CIEP-UCR. Investigador del Programa Estado de la Nación. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR. Sus áreas de trabajo son: política comparada, elecciones y sistemas electorales, partidos políticos; participación política, opinión pública y cultura política.

1. INTRODUCCIÓN

En la Costa Rica de inicios del siglo XX las elecciones municipales se realizaban anualmente. No obstante, la reforma electoral de 1913 modificó la concurrencia de estas a cada dos años junto con las elecciones legislativas. Esta situación se prolongó hasta 1946 (Lehoucq, 1997). La Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1953 concentraron la elección de todas las autoridades políticas (presidente, diputados y regidores) en un mismo día en el mes febrero, cada cuatro años (Alfaro, 2009). Sin embargo, esta concurrencia se rompió con la aprobación del Código Municipal de 1998, que separó los comicios nacionales de las elecciones de alcaldes y otras autoridades locales (excluyendo a regidores municipales hasta el 2016).

El Código Municipal de 1998 amplió considerablemente la base de representantes por designar, pues hasta esa fecha la ciudadanía no tenía oportunidad de seleccionar a sus alcaldes, así como al resto de autoridades locales, en forma directa. Una reforma al Código Municipal del año 2007 (Ley 8611) creó la figura de los vicealcaldes —anteriormente denominados alcaldes suplentes— y estableció la no concurrencia de elecciones municipales —para todos los cargos— con las elecciones nacionales.

De este modo, a partir del año 2016 las elecciones municipales se efectúan en el mes de febrero dos años después de las nacionales. Esta reforma elimina la elección separada del ejecutivo (alcalde) y el órgano deliberativo -concejo municipal- establecida desde el 2002, fecha en la que se eligió por primera vez de manera directa a los alcaldes.

El presente artículo describe cómo son y cómo se integran las municipalidades en Costa Rica. Incluye una perspectiva histórica que ilustra la evolución de los Gobiernos locales y las autoridades políticas que los conducen.

2. REGLAS PARA LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO MUNICIPAL

Las municipalidades en Costa Rica son entidades estatales que poseen autonomía política, administrativa y financiera (Alfaro, 2009). Los Gobiernos locales pertenecen a la esfera de lo que comúnmente se conoce como sector público descentralizado que reúne a los ministerios, poderes de la República e instituciones autónomas.

El mandato de los representantes locales no está sujeto a autoridades de nivel central o regional. En lo que respecta a la autonomía administrativa, los Gobiernos locales tienen la posibilidad de definir sus propias disposiciones para regular su organización, presupuesto y funcionamiento interno. No obstante, las municipalidades no tienen potestad para crear o modificar impuestos. Esa atribución reside en la Asamblea Legislativa.

Para el desempeño de sus funciones, las municipalidades cuentan con recursos financieros y humanos propios. La jurisdicción territorial de los Gobiernos locales es el municipio. El municipio (también conocido como cantón) es el territorio geográfico en el que los ayuntamientos ejercen su rol de administradores de los bienes y servicios comunales y gobierno local.

La división político-administrativa del país establece la existencia de *provincias*, *municipios* y *distritos*. Los *distritos*, la unidad administrativa más pequeña, pertenecen a los *municipios* y estos forman parte de las *provincias*. Las *provincias* y los *municipios* son creados por la Asamblea Legislativa mediante la promulgación de una ley. La potestad de creación de los *distritos* reside en el Poder Ejecutivo a través de la publicación de un decreto que modifica la División Territorial Administrativa. Para el año 2018, existen en Costa Rica 7 provincias, 82 cantones y 487 distritos. Las leyes costarricenses establecen que debe existir una municipalidad en cada uno de los cantones creados por ley, mientras que, en el caso del distrito, las normas determinan la obligatoriedad de contar con un *concejo de distrito*.

Producto de la fundación de nuevos municipios y particularmente de la creación de distritos, la división administrativa costarricense ha sido objeto de importantes modificaciones a lo largo del tiempo. Para el año 1953 el país estaba dividido en 65 cantones. En 1962 los cantones sumaban 66, en 1970 eran 78, en 1982 se llega a la cantidad de 81 y en el 2017 a 82.

Por su parte, los principales aumentos en el número de distritos administrativos se han dado entre los años de 1966 y 1970, y más recientemente, entre 1998 y el 2002. El primer período de incremento mencionado se debió al efecto de la creación de 12 nuevos cantones y sus respectivos distritos, mientras que el segundo (1998-2002) está relacionado exclusivamente con un mayor número de distritos, pues el número de cantones no varió desde el año 1982, año en el que se crea el municipio de Garabito, hasta el 2017 cuando se creó el cantón Río Cuarto en la provincia de Alajuela, localidad que anteriormente pertenecía a Grecia.

La municipalidad cumple en los cantones una función de gobierno local. El Código Municipal de 1998 (Ley n.º 7794) establece que el gobierno y la administración de los intereses y servicios comunales están a cargo del Gobierno municipal. Este gobierno está conformado por un conjunto de autoridades políticas, todas ellas de elección popular. La autoridad ejecutiva en los municipios la ejerce el **alcalde**. Su función es esencialmente administrativa, aunque también puede participar de la deliberación en el concejo municipal, pero sin derecho a voto (IFAM, 2002).

Según la ley 8611, también existen dos vicealcaldes, cuya responsabilidad es sustituir de manera temporal o definitiva al alcalde o alcaldesa propietaria. El primer vicealcalde realizará las funciones administrativas que el alcalde le asigne (Asamblea Legislativa, 2007). El alcalde se elige por mayoría simple.

A partir del 2016 los comicios de todas las autoridades municipales se efectúan el primer domingo del mes de febrero, dos años después de las elecciones nacionales y tomarán posesión el primero de mayo siguiente. El mandato del alcalde y vicealcaldes es de cuatro años y podrán ser reelectos en períodos sucesivos de manera indefinida. Ambas autoridades son electas en una misma papeleta aplicando el criterio de mayoría simple. El cargo es renunciable, puede ser objeto de cancelación de credencial y de revocatoria de mandato.

El órgano deliberativo y de aprobación de las políticas municipales es el *concejo municipal*. Este concejo está integrado por un número de **concejales** municipales, también conocidos como regidores, que varía entre 5 como mínimo y 11 como máximo, según la cantidad de población cantonal, como se detalla en la tabla 1.

Junto con los concejales municipales propietarios son electos concejales suplentes, con la finalidad de que puedan suplir a los primeros en ausencias definitivas u ocasionales.

Los concejales municipales tienen voz y voto en las sesiones del concejo municipal, se designan por cuatro años aplicando el principio de proporcionalidad y pueden ser reelectos por períodos sucesivos. Internamente los concejos municipales designan a un *presidente* y un *vicepresidente* municipal por un período de dos años, con posibilidad de reelección. La asignación de escaños de concejales se hace de manera proporcional.

Tabla 1

Criterio poblacional para la asignación del número de concejales municipales por municipalidad (2002-2016)

Criterio poblacional	2002	2006	2010	2016
	Municipios	Municipios	Municipios	Municipios
Menos del 1% de la población del país (5 concejales)	49	48	52	46
Más del 1%, pero menos del 2% (7 concejales)	20	21	16	23
Más del 2%, pero menos del 4% (9 concejales)	9	9	10	9
Más del 4%, pero menos del 8% (11 concejales)	2	2	3	3
Más del 8% de la población del país (13 concejales)	1	1	0	0
Total	81	81	81	81

Nota: Elaboración con base en el Código Municipal y el Tribunal Supremo de Elecciones.

El presidente municipal tiene entre sus potestades, la de nombrar a los miembros de las *comisiones ordinarias y especiales del municipio*, integrando en ellas, a los concejales representantes de los partidos políticos que integran el concejo. En cada municipalidad se integran como mínimo siete comisiones permanentes para atender los siguientes temas: *hacienda y presupuestos, obras públicas, asuntos sociales, gobierno y administración, asuntos jurídicos, asuntos ambientales, asuntos culturales y condición de la mujer.*

Los funcionarios municipales y la ciudadanía pueden participar de las sesiones de estas comisiones en calidad de asesores. Los concejos municipales se reúnen periódicamente en las localidades de manera ordinaria y extraordinaria. Las sesiones ordinarias son semanales y las extraordinarias son convocadas para conocer asuntos especiales.

Los candidatos a la alcaldía municipal y a los concejos municipales únicamente pueden ser postulados por los partidos políticos a escala nacional, provincial y cantonal, debidamente inscritos ante el Tribunal Supremo de Elecciones. Entre los requisitos que deben cumplir quienes optan por estos cargos están los siguientes: ser ciudadanos costarricense, pertenecer al estado seglar y estar inscritos electoralmente en la localidad a la que aspiran representar al menos dos años antes de la elección respectiva. Por su parte, quienes mediante sentencia judicial hayan sido inhabilitados para ocupar cargos públicos o estén ejerciendo un cargo de representación no podrán postularse al Gobierno municipal.

Además del alcalde y los regidores, existen representantes políticos de los distritos administrativos. Se les denomina **síndicos** municipales a aquellos ciudadanos electos popularmente, cuya misión es representar en las municipalidades los intereses de los vecindarios y los barrios que conforman los distritos, la unidad mínima administrativa. En el concejo municipal los síndicos únicamente cuentan con voz y no pueden votar en los asuntos sometidos a consideración del concejo.

A partir de la elección de diciembre del 2002 se estableció la elección directa de los síndicos, ya que anteriormente eran designados considerando los resultados de la elección de regidores y pertenecían al partido que ganaba dicha elección en el distrito. Los síndicos son electos el mismo día en que se elige a los alcaldes y se asignan siguiendo el principio de representación mayoritaria. A su vez, los síndicos municipales forman parte de los **concejos de distrito** (CD) y los presiden. Los concejos de distrito constituyen la instancia de gobierno más cercana a las comunidades y sus antecedentes históricos se remontan a 1970 sólo que su nombramiento pasó de manos del concejo municipal a la elección directa.

En cada distrito administrativo existe un concejo de distrito. Estos concejos cumplen la función de enlace entre el distrito y el Gobierno municipal. Están integrados por cinco miembros propietarios (uno de ellos es el síndico propietario) y cinco suplentes (de los cuales uno será el síndico suplente). La asignación de los escaños se efectúa aplicando los mismos procedimientos que en la asignación de diputados y regidores municipales, establecidos en el Código Electoral (principio de representación proporcional mediante cociente, subcociente y cifra residual).

Los síndicos y los miembros restantes de los CD son electos popularmente para un período de cuatro años. Su principal responsabilidad es vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de las respectivas municipalidades. En la década anterior se les asignó la obligación de promover la eficiencia de la actividad del sector público y su fiscalización (Ley n.º 8499 de noviembre del 2005).

Otro de los órganos municipales de reciente elección popular lo constituyen los **concejos municipales de distrito** (CMD). Según la ley 8173, los CMD son instancias de Gobierno local establecidas en comunidades que, por su lejanía con el distrito cabecera del cantón (en el que se ubica la municipalidad), han desarrollado una administración local con grados importantes de autonomía financiera, política y administrativa.

Los concejales municipales de distrito propietarios tienen los mismos deberes y atribuciones que los regidores municipales. Uno de sus miembros es el síndico propietario del distrito, quien presidirá y será sustituido por el síndico suplente. Estas instancias son una especie de gobierno local “en pequeña escala” que ejercen su jurisdicción territorial en el distrito.

En términos de Gobierno municipal, los CMD cuentan con una figura ejecutiva llamada: *Intendente*, un *viceintendente* y un concejo de distrito. El intendente cumple funciones de alcalde, pero a escala distrital y el concejo de distrito efectúa las labores de órgano de deliberación. Actualmente existen en el país un total de ocho concejos municipales de distrito en las localidades de Cervantes, Tukurrique, Monteverde, Cóbano, Lepanto, Paquera, Colorado y Peñas Blancas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 28(1-2), 89-135.
- Alfaro, R. (2009). *El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica, Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes.
- Alfaro, R. (2010). Comportamiento electoral y factores asociados a la participación en las elecciones municipales del 2006. En O. Ramírez (Editor). *Comportamiento del electorado costarricense: elecciones del 2006*, pp. 289-337. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2007). Ley 8611: Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal. Publicada en La Gaceta n.º 225 del 22 de noviembre.
- Lehoucq, F. (1997). *Lucha electoral y sistema político en Costa Rica, 1948-1998*. Colección pasado y presente. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008). Resolución 405-E8-2008 a las siete horas veinte minutos del ocho de febrero.

PARTICIPACIÓN EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN COSTA RICA: PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ronald Alfaro Redondo*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_13

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 15 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: El artículo analiza los patrones de participación de los electores en las elecciones municipales del 2002 al 2016, para lo cual presenta una perspectiva histórica de los comicios y un análisis de la participación electoral por conglomerados y por comportamiento en el ejercicio del sufragio, revelando que el sector más participativo en estas elecciones se encuentra al este del país, mientras que, por otra parte, 4 de cada 10 votantes ha sufragado al menos en una de las tres elecciones celebradas.

Resumen: Participación política / Comportamiento del voto / Abstencionismo / Elecciones municipales.

Abstract: The article analyzes the patterns of voter participation in the municipal elections from 2002 to 2016, for which it presents a historical perspective of the elections and an analysis of electoral participation per conglomerate and per behavior when voting. It revealed that the most participative sector in these elections is the Eastern part of the country, whereas 4 out of every 10 voters have voted in at least one of three elections.

Key Words: Political participation / Behavior of suffrage / Abstentionism / Municipal elections.

* Costarricense, politólogo, correo ralfaro@estadonacion.or.cr. Investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica y del Programa Estado de la Nación. Bachillerato y licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Máster en Métodos Cuantitativos en las Ciencias Sociales de la Universidad de Columbia en Nueva York, USA. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania, USA. Autor principal del estudio del Barómetro de las Américas para Costa Rica. Coordinador de la Unidad de Opinión Pública y Cultura Política del CIEP-UCR. Investigador del Programa Estado de la Nación. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR. Sus áreas de trabajo son: política comparada, elecciones y sistemas electorales, partidos políticos; participación política, opinión pública y cultura política.

1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunos ciudadanos votan y otros no? ha acaparado la atención de los investigadores y ha originado una impresionante cantidad de contribuciones (Matsusaka y Palda, 1999). La participación electoral ha constituido uno de los temas que ha despertado mayor interés en la literatura sobre comportamiento político alrededor del mundo. Un interés similar ha despertado el debate acerca de si hay evidencia de una disminución de la participación en las democracias industrializadas y otros países en desarrollo (Nie *et al.*, 1976; Powell, 1986; Franklin, 2004; Blais *et al.*, 2004; Teixeira, 1987; Wattenberg, 1998; Lewis-Beck, 2008 y Flickinger y Studlar, 1992).

Algunos expertos han venido señalando que la conducta electoral es mejor comprendida si se analiza la persistencia de una elección a otra; es decir, el voto visto desde la perspectiva del hábito. Este abordaje se basa en la idea de que votar por primera vez en las elecciones en las que se tiene derecho a hacerlo deja una “huella” en el comportamiento político del individuo (Denny y Doyle, 2009). Esta persistencia acentúa la naturaleza dinámica del comportamiento electoral. Si el voto es un hábito, como la literatura señala, es esperable que la participación se incremente conforme los votantes tengan más oportunidades de participar, debido a que dicho hábito se refuerza con el paso del tiempo (Franklin, 2004 y Denny y Doyle, 2009).

Este artículo reformula la pregunta inicial y se plantea aportar respuestas a la interrogante de: ¿por qué algunos ciudadanos votan en elecciones locales? Al respecto, como parte de las explicaciones se ha mencionado que la participación en elecciones está determinada, en mayor medida que otras elecciones subteritoriales, por factores locales. Los autores han mencionado que aspectos como la cercanía a las instituciones locales, a los líderes municipales y el contacto más estrecho con las decisiones políticas son elementos que podrían favorecer la participación en los asuntos políticos locales. En este sentido, hay un reconocimiento explícito de que lo que se dilucida en elecciones municipales no son problemas nacionales, sino asuntos localizados en el entorno inmediato del elector (Delgado, 1998).

Por otra parte, las elecciones municipales poseen una particularidad propia: se encargan de materializar el principio de representación política en los municipios. Como es de esperar, las razones que están detrás de la participación política en el nivel municipal pueden ser muy variadas. Por ejemplo, según Navia (2003), pese a sus diferencias, las elecciones nacionales y municipales se influyen mutuamente. Si un Gobierno nacional es relativamente bien evaluado por la opinión pública, se espera que los candidatos oficialistas obtengan buenos resultados en una elección municipal.

Del mismo modo, en buena parte de los países las elecciones municipales constituyen un termómetro para medir fuerzas y construir la maquinaria electoral de cara a una elección nacional. Incluso, en varios países los candidatos a presidentes son primero representantes municipales y luego aspiran a puestos nacionales.

En Latinoamérica, las elecciones subnacionales tienen una incidencia menor que las nacionales sobre la legitimidad y la gobernabilidad global del sistema político y, por ello, sería de esperar que en ellas los sistemas electorales adoptaran menores exigencias en cuanto a la primera y favorecieran la representatividad en mayor medida que los sistemas electorales nacionales (Molina, 2007).

Para los efectos de este trabajo, se considera la participación electoral como una modalidad de participación política especialmente importante, pues se trata de la forma de participación en la que más individuos intervienen a pesar de no ser necesariamente la más frecuente. Por ende, la reflexión en torno a las características de los participantes y su comparación con los no participantes es una de las cuestiones centrales en el análisis del comportamiento político (Anduiza y Bosch, 2004).

En este sentido, la participación política no es una actividad homogéneamente extendida entre los ciudadanos. Es decir, no todos los ciudadanos participan de igual forma ni con la misma frecuencia e intensidad (Anduiza y Bosch, 2004). Asimismo, la participación difiere según el tipo de elección. Hay elecciones que son más relevantes o trascendentales para los votantes que otras.

En el año 2002 los costarricenses eligieron por primera vez, de manera directa, a los alcaldes municipales, la principal autoridad política a nivel local. Junto con los alcaldes se nombraron los síndicos, cuya principal función es representar a los distritos de cada cantón. En 2002, 2006 y 2010 los concejales municipales, mejor conocidos como regidores, se eligieron junto con el presidente de la República y los diputados. Pero, a partir de 2016 se unificó la elección de todos los cargos municipales en una fecha separada de la elección presidencial y legislativa.

El artículo estudia en profundidad los patrones de participación de los votantes en los comicios municipales del período 2002-2016. Los dos hallazgos principales son, por un lado, que el análisis territorial de la participación electoral muestra un país dividido en dos: el este del país es menos participativo que el oeste del territorio. Por otra parte, un análisis longitudinal identificó que los votantes habituales en elecciones locales rondan el 10% de los habilitados para votar y que 4 de cada 10 votantes sufragó al menos en una de las tres elecciones celebradas entre 2002 y 2016.

2. ELECCIONES MUNICIPALES EN PERSPECTIVA HISTÓRICA

El domingo 7 de febrero de 2016 se realizaron en Costa Rica los cuartos comicios para elegir autoridades municipales en los 81 municipios y 480 distritos del país. En esta oportunidad se designaron un total de 6069 representantes políticos y compitieron más de 30 000 candidatos. En la región latinoamericana Costa Rica fue uno de los últimos países en incorporar a su legislación la designación directa de este tipo de cargos (ver tabla 1 para más detalles). Si bien es cierto estas elecciones se desarrollaron en un ambiente de normalidad, predominó la baja participación y la apatía del electorado, dos atributos que han caracterizado la participación política a escala local en el período estudiado.

Los comicios se desarrollaron en un marco de respeto de los derechos civiles y políticos de todas las personas. Además, los resultados respondieron fielmente a la voluntad popular. No obstante, a pesar de un ligero incremento en la participación del 28% al 35% del padrón, predominó -una vez más- un elevado abstencionismo, que da cuenta de la enorme apatía de la ciudadanía para involucrarse en los asuntos municipales en un país que ha sobresalido históricamente por su fuerte centralismo estatal.

La baja participación en todo el país contrasta con las enormes disparidades de la participación en los municipios. Por ejemplo, en el municipio de mayor participación votó el 65% de los empadronados, equiparable a una elección nacional (Raventós *et al.*, 2005) y en el de menor participación sufragó únicamente el 25%.

Tabla 1

Cifras relevantes de las elecciones municipales 2002-2016

Indicador	2002	2006	2010	2016
Padrón electoral ^{a/}	2 331 459	2 603 770	2 865 509	3 178 364
Juntas receptoras de votos	6 819	4 852	5 250	5 630
Partidos políticos participantes ^{b/}	34	43	47	59
Coaliciones ^{c/}			7	4
Cargos por elegir ^{d/}	5 758	5 873	5 952	6 069
Candidaturas inscritas	16 261	15 919	15 858	31 879
Alcaldes	81	81	81	81
Vicealcaldes ^{e/}	162	162	162	162
Regidores (propietarios y suplentes) ^{f/}	1 002	1 006	990	1 010
Síndicos (propietarios y suplentes)	913	924	927	960
Concejales de distrito (propietarios y suplentes)	3 528	3 628	3 712	3 776
Intendentes	8	8	8	8
Concejales municipales de distrito (propietarios y suplentes)	64	64	64	64
Viceintendentes			8	8
Participación electoral (%)	22,8	23,8	27,9	35,4

Nota: Elaborado con base en los datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

a/ Por tratarse de elecciones locales, la cifra no incluye electores en el extranjero.

b/ Las cifras de 2010 y 2016 incluyen coaliciones.

c/ La figura existió a partir de las elecciones de 2010. Solo incluye uniones de dos o más partidos.

d/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010 se incluyen los cargos a nivel local de los comicios de febrero y diciembre de cada año.

e/ En las elecciones de 2002 y 2006 este cargo correspondía a alcaldes suplentes.

f/ En las elecciones de 2002, 2006 y 2010, los regidores no eran electos de forma simultánea al resto de cargos. Por este motivo, no se incluyen en el total de cargos por elegir.

Los resultados de las elecciones municipales del período 2002-2016 reflejan la consolidación del multipartidismo producto de un afianzamiento de los partidos locales (Alfaro, 2002; Alfaro y Gómez, 2014), el debilitamiento del Partido Liberación Nacional (PLN) y la apatía del electorado a pesar de un pequeño repunte en la participación. En lo que respecta a la concurrencia a las urnas, se observa una baja participación del electorado (35%), la cual concuerda con la tendencia observada en las tres anteriores elecciones (Alfaro, 2008).

3. AUMENTA LA PARTICIPACIÓN EN ELECCIONES MUNICIPALES

Tradicionalmente la baja participación en contiendas locales se atribuye al hecho de que dichos comicios son considerados como elecciones de segundo orden y, por ende, de menor relevancia en perspectiva comparada (Heath *et al.*, 1999; Müller, 1988; Trounstone, 2013 y Holbrook y Weinschenk, 2013). Costa Rica no es una excepción en este sentido.

En el caso costarricense, de los 3 178 364 electores habilitados para sufragar en 2016, solo un 35% ejerció este derecho (siete puntos porcentuales más que en la última contienda en 2010). El ausentismo de votantes en las urnas fue alto en comparación con procesos similares en otros países y con el resto de elecciones nacionales, pero se mantuvo estable respecto de lo acontecido en 2002, 2006 y 2010 (77%, 77% y 72% respectivamente).

En los comicios municipales de 2016, una vez más los electores de localidades urbanas se abstuvieron de participar en mayor medida que los de comunidades rurales (Alfaro, 2002 y 2008). Los cantones cabecera de provincia (San José, Alajuela, Heredia, Cartago, Puntarenas, Liberia y Limón) encabezan los lugares con mayor ausentismo en las urnas en las respectivas provincias. En este grupo también se incluyen centros densamente poblados como Desamparados, Goicoechea, La Unión y Tibás. En estos cantones el abstencionismo superó el 70% de los electores como se observa en la figura 1.

Por otra parte, los cantones con menor abstencionismo son principalmente rurales, y entre ellos sobresalen Montes de Oro, San Mateo, Turrubares y Hojancha (localidades en las que alrededor del 65% de los electores concurren a las urnas). Además, una parte importante de estos cantones pertenece a Guanacaste, Puntarenas y Limón que son las provincias con mayores niveles de abstencionismo en las elecciones presidenciales y legislativas.

Este patrón de comportamiento, que difiere de lo que sucede en las elecciones nacionales en las que predomina la división centro-periferia (Raventós *et al.*, 2005), puede encontrar explicación en el hecho de que para las comunidades rurales los Gobiernos locales revisten una mayor importancia y tienen mayor presencia institucional que las entidades del Gobierno central. El análisis de los patrones de abstencionismo revela importantes similitudes a lo largo del tiempo; es decir, las municipalidades que reportan los niveles más altos y más bajos de participación tienden a ser las mismas en las cuatro elecciones analizadas.

Ronald Alfaro Redondo

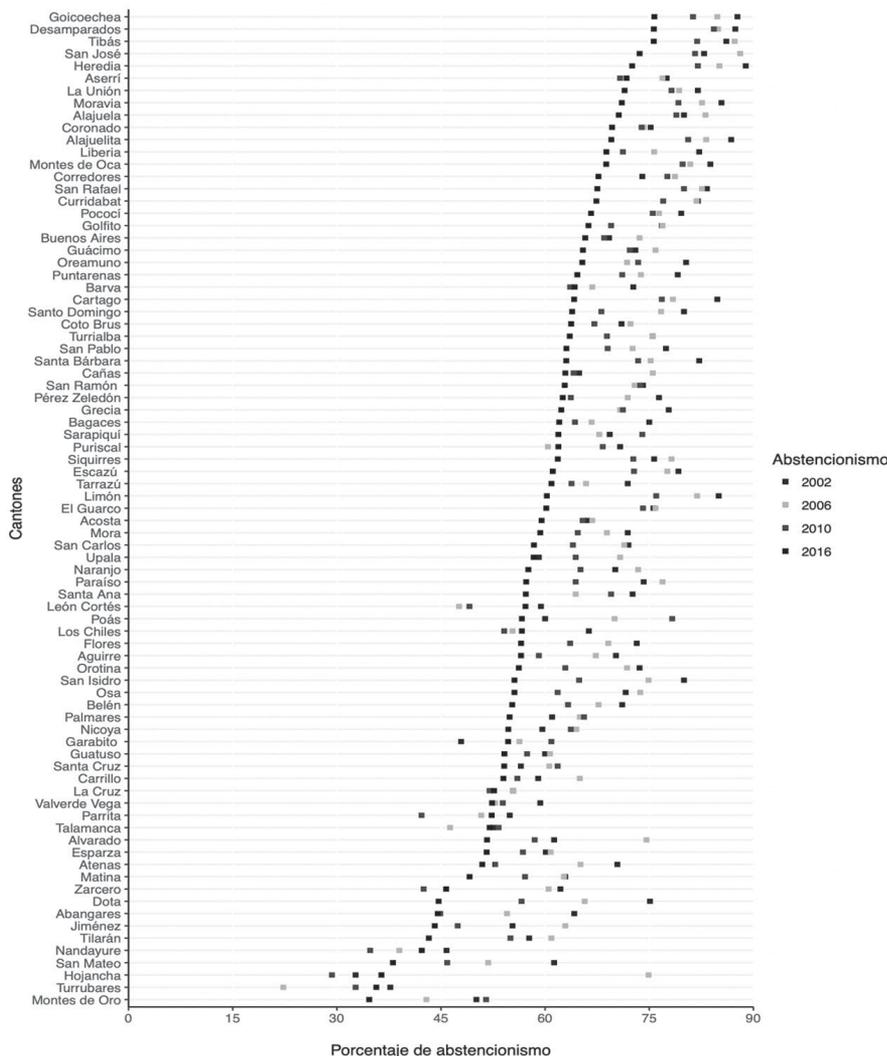


Figura 1. Abstencionismo en elecciones municipales, según cantón. 2002-2016 (porcentajes). Programa Estado de La Nación [PEN] (2011).

4. ECOLOGÍA DE PARTICIPACIÓN PROPIA

Desde los comicios municipales de 2002, la asistencia de los costarricenses a las urnas ha oscilado entre un 23% y un 35%. Para un país cuya legislación no prevé sanciones a la abstención electoral, este nivel de participación es bajo. No obstante, ha venido aumentando con cada elección. Una de las consecuencias de este fenómeno, poco analizada hasta ahora, es el surgimiento de zonas de mayor o menor participación a escala municipal. En otras palabras, la movilización de los electores muestra diferencias significativas por región del país.

Las y los ciudadanos de esas regiones con mayor asistencia a las urnas están más involucrados en la competencia electoral, mientras que en las áreas restantes las personas están desmovilizadas de este proceso democrático básico, pues tienen una participación mínima. Vale decir que las ecologías del voto municipal son, además, muy distintas a las que se observan en las elecciones nacionales.

Para realizar el análisis de las ecologías territoriales del voto se recopiló la información electoral municipal del 2016, desagregada a nivel de juntas y centros de votación –el mayor nivel de desagregación posible– y se identificaron conglomerados de alta y baja participación electoral (recuadro 1).

Recuadro 1: Análisis de conglomerados de participación electoral municipal en 2016

Según Waldo Tobler (1970, p. 236), la primera ley de la geografía estipula que “todas las cosas están relacionadas entre sí, pero las cosas más próximas en el espacio tienen una relación mayor que las distantes”. Desde esta perspectiva cabría esperar que, en materia de participación electoral local, los centros de votación cercanos geográficamente sean más similares entre sí, que con respecto a recintos más lejanos. Las características sociodemográficas y socioeconómicas de los pobladores de centros vecinos tenderían a ser bastante homogéneas, por lo que es altamente probable que sus patrones de votación en elecciones municipales también lo sean.

Este artículo explora ese supuesto con herramientas de análisis geográfico. La información base incluye la georreferenciación de cada uno de los centros de votación (unidad de análisis) en las elecciones municipales de 2016 y la participación electoral en cada junta receptora de votos instalada en esos recintos. Se utilizó el software ArcGIS 10.5.

Se aplicó el índice de Moran I, que permite analizar conglomerados espaciales de alta y baja participación electoral a partir de tres valores. En primer lugar, se calcula la puntuación del índice. En seguida se estima una puntuación z (z-scores) basada en el promedio de participación de todas las juntas receptoras de votos del recinto electoral (escuela o colegio, por ejemplo). En tercer lugar, se estima una probabilidad o valor de p (p-value), de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además, se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar los cálculos. La combinación de estos tres valores indica en qué medida la aparente similitud (en un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (en el caso de los conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria.

Para interpretar los valores del índice se deben seguir los criterios que se mencionan a continuación. Un valor positivo indica que un centro de votación colinda con recintos con niveles similares o superiores de participación electoral, constituyendo así un conglomerado de alta participación. Por el contrario, un valor negativo indica que un centro de votación colinda con otros recintos con valores distintos (más bajos o más altos) de participación, conformando así un clúster de valores atípicos de concurrencia a las urnas. En ambos casos la probabilidad estimada debe ser lo suficientemente pequeña para que los clústeres de alta participación o de valores atípicos alcancen niveles de significancia estadística.

El resultado del análisis es un mapa en el que se distinguen cuatro tipos de conglomerados espaciales estadísticamente significativos al 0,05 de confianza: I) conglomerados de alta participación (alta-alta), II) conglomerados de baja participación (baja-baja), III) un primer conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de alta participación colinda con recintos de baja participación (alto-bajo) y IV) un segundo conglomerado de valores atípicos en el cual un centro de baja participación colinda con recintos de alta participación (bajo-alto).

La figura 2 ilustra los hallazgos del estudio. Cada punto en el mapa representa un centro de votación (escuela, colegio u otro). Con este nivel de precisión es posible identificar las cuatro ecologías de participación electoral mencionadas y su localización geográfica, que dan cuenta de un sistema político local que configura un

espacio de participación electoral heterogéneo. Estas ecologías locales configuran el mapa político local, en el cual se observa una clara división este-oeste que parte al país prácticamente en dos donde se distingue:

- Una ecología de alta participación en el oeste del territorio que cubre toda la provincia de Guanacaste, parte de Puntarenas y Alajuela, y pequeños conglomerados de juntas receptoras de votos con alta participación en Limón, Cartago, Heredia y San José o incluso en la zona sur (puntos rojos).
- Ecologías de muy baja participación en el este del país, fundamentalmente en el centro del territorio y en zonas costeras y limítrofes. Vale anotar que algunos de estos sitios (centros urbanos) concentran la mayor cantidad de población y, a la vez, son los que menos participan en política (puntos verdes).
- Otros sitios en los que no se identificaron patrones claros, o bien, se encontraron asociaciones que no son estadísticamente significativas (puntos azules y puntos amarillos), por lo general mezcladas en zonas de baja participación.

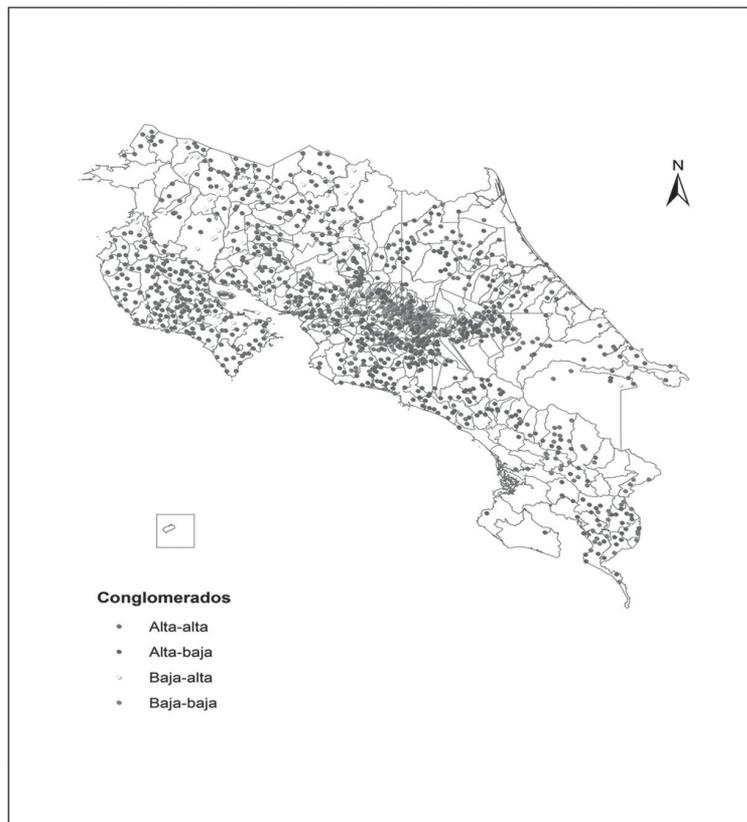


Figura 2. Conglomerados^{a/} de juntas y centros de votación con alta y baja participación electoral. 2016.

Elaborado con base en los datos del Tribunal Supremo de Elecciones.

a/ Puntos negros: centros de alta votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos grises claro: centros de baja votación rodeados de centros con niveles similares. Puntos grises oscuro: centros de alta votación rodeados de centros de baja participación. Puntos blancos: centros de baja participación rodeados de centros de alta participación.

5. ANÁLISIS LONGITUDINAL DE LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL

El análisis de la participación electoral territorial discutida arriba se complementa con un análisis de largo plazo de la asistencia a las urnas en las elecciones locales 2002-2016. Al respecto, la literatura especializada ha señalado que la participación electoral puede ser vista desde una perspectiva de hábito. De acuerdo con Plutzer (2002, p. 42) “existe un amplio consenso en la literatura especializada de que el comportamiento electoral es, al menos en parte, un hábito que se adquiere gradualmente”. Los individuos aprenden el hábito de votar, o de abstenerse, basados en la experiencia de las primeras elecciones en las que tuvieron el derecho de sufragar (Franklin *et al.*, 2004).

La lógica detrás de este supuesto es que la historia de voto de los ciudadanos es un poderoso predictor del comportamiento futuro. Brody y Sniderman (1977) señalaron que el comportamiento electoral previo predice la participación política actual, incluso luego de controlar por otras características individuales de los votantes y sus patrones de involucramiento en la política. A pesar de que es posible encontrar diferentes denominaciones en la literatura para caracterizar el hábito electoral (“voto consuetudinario”, “inercia”, “voto casual”, “voto circunstancial”), lo cierto es que hay un acuerdo generalizado en el que se asume que la participación electoral es un hábito (Plutzer, 2002).

En síntesis, el haber sufragado en una elección aumenta la probabilidad de que un individuo acuda a las urnas en el futuro. Puntualmente, “si dos individuos poseen exactamente las mismas características, pero uno de ellos decide votar y el otro no lo hace, esas decisiones afectarán sus probabilidades de votar en elecciones futuras” (Denny y Doyle, 2009, p. 17). Es decir, “manteniendo los atributos individuales y el contexto como constantes, el simple hecho de votar incrementa las opciones de que este individuo siga haciendo lo mismo en próximas elecciones” (Green y Shachar, 2000, p. 562).

Tal y como ha sido establecido por diferentes expertos, “los individuos son criaturas de hábitos” (Danner *et al.*, 2008, p. 245). Esta generalización considera el proceso de formación de un hábito como la consecuencia de un proceso repetitivo. “La repetición de un comportamiento en un contexto que no cambia, activa progresivamente una respuesta automática con el que se ejecuta el comportamiento cada vez que se tenga la posibilidad de hacerlo” (Lally *et al.*, 2010, p. 999). En síntesis, una vez que un comportamiento es ejecutado repetidamente y se vuelve habitual, como el voto, este es guiado por un proceso cognitivo en lugar de ser precedido por un elaborado proceso de decisión (Aarts *et al.*, 1998).

Dado que en los cuatro comicios municipales celebrados (2002, 2006, 2010 y 2016) la participación de los costarricenses nunca ha superado el 35% del padrón, se ha afirmado de manera unánime e inequívoca que más de dos terceras partes de los ciudadanos con derecho a sufragar nunca han ejercido ese derecho. En estas circunstancias la escogencia de las autoridades locales se deja en manos de un reducido número de votantes.

En la práctica esto tiene serias repercusiones para la democracia local, pues el elevado ausentismo en las urnas margina a un amplio segmento del electorado cuyos intereses no son representados en las instancias políticas municipales. En el artículo se presentan los resultados de un análisis longitudinal de la participación de los costarricenses en los comicios municipales. Para ello, se construyó una base de datos que incluye al universo de votantes habilitados para sufragar en las elecciones locales de la primera década del siglo XXI (ver recuadro 2).

Recuadro 2: panel de votantes en elecciones municipales

En el marco del acuerdo de cooperación entre el Centro de Investigación y Estudios Políticos y el Tribunal Supremo de Elecciones, este último facilitó la información base para el análisis del comportamiento de los votantes costarricenses en los comicios municipales de 2002, 2006, 2010 y 2016. Para cada una de esas elecciones se contaba con una base de datos que incluía información del votante (edad, género, distrito administrativo de residencia) así como su comportamiento (votante o abstencionista).

Se procedió a unir los archivos en una “base madre” usando como código común el número de cédula de cada votante. Dicho identificador es exhaustivo y exclusivo; es decir, todos los votantes poseen un número de cédula que, además, es diferente para cada persona. El siguiente paso fue transformar la base madre en un panel de electores con cuatro observaciones para cada individuo.

En una base de datos de panel cada individuo debe aparecer la misma cantidad de veces que observaciones en el tiempo, en este caso cuatro elecciones. El número total de observaciones es de 10 979 102 votantes. Esta cifra equivale a sumar los votantes empadronados en 2002, más los de 2006, 2010 y 2016 así como los que se incorporaron como nuevos votantes en 2006, 2010 y 2016. Asimismo, se excluyen los casos de personas que no estuvieron empadronadas en las elecciones respectivas.

Si bien es cierto en estos estudios una gran proporción de los estudiados se mantiene en el padrón a lo largo del tiempo, hay varias razones naturales por las que algunos individuos no aparecen empadronados en alguna o incluso en todas las 4 elecciones. Por ejemplo, algunos votantes fallecen en el período entre elecciones; a otros se les pudo haber vencido la cédula por un período mayor a un año y no la renovaron (ambos motivos justifican su salida automática del padrón), estar fuera del país e incluso algunos pueden ser votantes que recién se incorporan al electorado. En síntesis, no todos los votantes han tenido la posibilidad de votar en la misma cantidad de elecciones, aunque una amplia mayoría de ellos ha podido votar en todas las cuatro elecciones estudiadas. La base de datos utilizada refleja las entradas y salidas normales de los electores en el padrón.

El principal hallazgo de este ejercicio es que en las elecciones municipales sufragan más votantes de lo que tradicionalmente se cree. La evidencia disponible demuestra que los “abstencionistas habituales”; es decir, aquellos que no votaron en ninguno de los cuatro comicios estudiados -ya sea por una decisión personal o porque no tuvieron derecho a hacerlo por no estar empadronados, por ejemplo- son menos de lo que se creía¹. En efecto, 46 de cada 100 electores nunca acudieron a las urnas en comicios municipales.

En el otro extremo están los “votantes habituales” que, como su nombre lo dice, son aquellos que han votado todas las veces que han podido hacerlo. Este es un grupo reducido y asciende a 8 de cada 100 de los votantes registrados.

Esto quiere decir que los 54 de cada 100 electores restantes constituyen lo que podría denominarse como “votante volátil”: 12 de ellos sufragaron en dos de los tres comicios efectuados, 15 de cada 100 participó la mitad de las veces (1 de 2 o 2 de 4 respectivamente), 8 de los 100 votaron el 75% de las veces en las que estaban habilitados para hacerlo y, finalmente, 3 de ellos acudieron a las urnas únicamente en una de las cuatro elecciones a las que tuvieron o derecho.

¹ Para facilitar la comprensión de los resultados en este apartado se asume que la totalidad de observaciones del panel (más de 10 millones de observaciones) es igual a 100.

La figura 3 ilustra la distribución del comportamiento de los casi 11 millones de costarricenses que han tenido derecho a participar en uno o más de los cuatro comicios municipales estudiados.

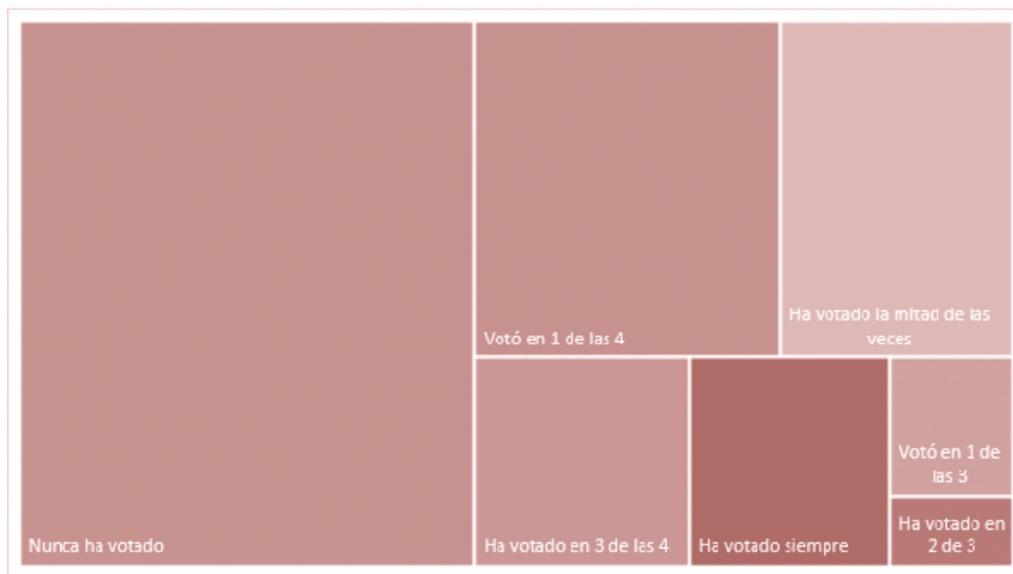


Figura 3. Universo de votantes y proporción de veces que han votado en las elecciones municipales 2002-2016.

Los “votantes volátiles”, que representan un poco más de la mitad de los electores (54 de cada 100), plantean un dilema para la participación en elecciones locales en el futuro. Por un lado, podría especularse que este grupo podría votar en futuras elecciones dado que ya lo hicieron al menos una vez en el pasado. Esto podría estimular la concurrencia a las urnas y producir un incremento de cara al futuro. En caso de que así suceda se trataría de votantes que reconectan con el sistema político local, pues su ausencia, transitoria, no acarrea una salida permanente del sistema democrático.

Por otro lado, si en lugar de acudir a las urnas deciden abandonarlas indefinidamente, el panorama para la participación es menos promisorio y dependería en mayor medida del comportamiento de los nuevos votantes que se incorporen en futuras elecciones. Independientemente de lo que pase con los “votantes volátiles”, no podría descartarse la posibilidad de que entre los “abstencionistas habituales”, algunos acudan a las urnas en 2020 o 2024. Una muestra representativa de 300 votantes ilustra la distribución del comportamiento de las y los costarricenses en tres de los comicios municipales analizados, como se observa en la figura 4.

Ronald Alfaro Redondo

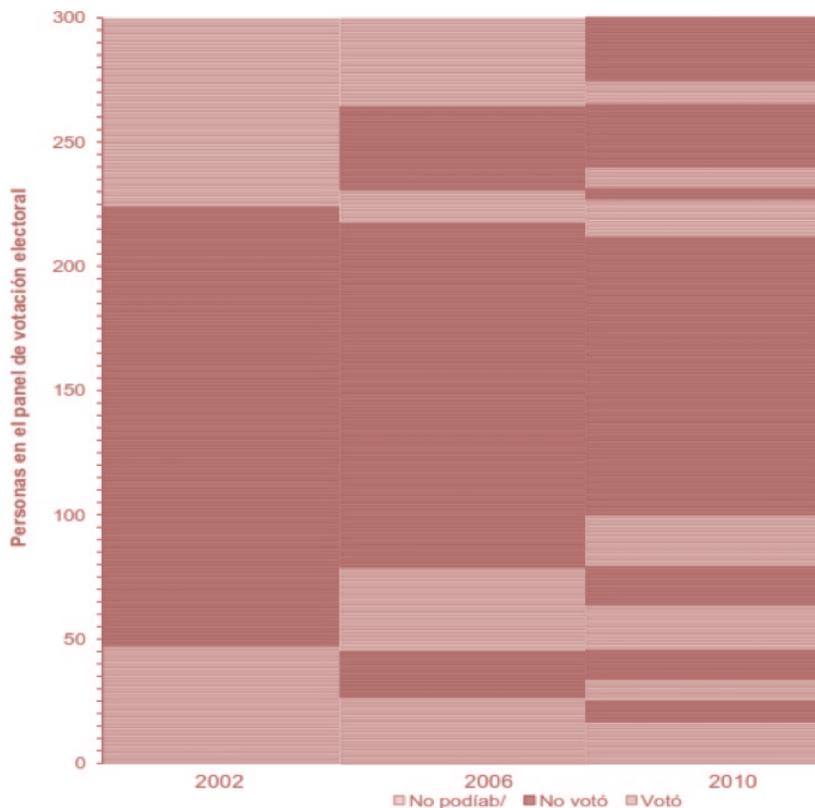


Figura 4. Comportamiento electoral en elecciones municipales^{a/}. 2002, 2006 y 2010.

Tomado de Programa Estado de la Nación, 2015

a/ Cada individuo es una línea. Un cambio en el color de la línea indica un cambio en el comportamiento electoral.

b/ La opción "No podía" significa que el votante no se encontraba empadronado en el momento de la elección.

Un segundo hallazgo es que las características sociodemográficas tienen un peso importante en la explicación del comportamiento electoral a nivel local, según un análisis de dos modelos de regresión estadística. Para efectos analíticos se emplearon dos modelos estadísticos. Se parte de un modelo básico (modelo 1), al cual se le agregan dimensiones y variables. En este se incluye un conjunto elemental de indicadores sociodemográficos y se explora su asociación con la participación en las elecciones municipales del 2016. El modelo 2 incorpora variables políticas tales como el partido ganador en las elecciones presidenciales y la agrupación que controla la mayoría del concejo municipal. Se usa como base el PLN por ser el partido dominante, hasta ahora, a escala local.

Según estos modelos, en concreto, ser mujer, estar casado y ser mayor de edad son factores asociados a una mayor participación en los comicios (figura 5). Además, un elector que vive en un distrito urbano tiene una propensión a votar significativamente menor que la de un residente de un distrito rural.

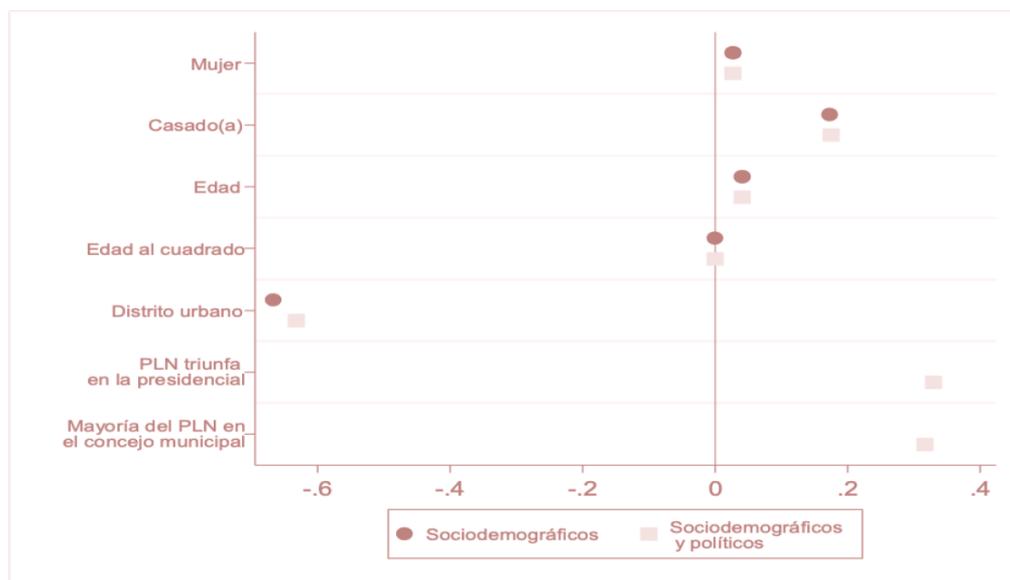


Figura 5. Factores asociados a la participación electoral en comicios municipales (modelos de regresión logística^{a/}). Tomado de Programa Estado de la Nación, 2015

a/ El gráfico muestra los resultados de dos regresiones logísticas en las que la variable dependiente es la participación en las elecciones municipales (votó: sí o no) e incluye una línea vertical en el número "0". Cuando el coeficiente estimado de una variable se ubica a la izquierda de la línea, indica que esta tiene una relación negativa con la variable dependiente; cuando el coeficiente se ubica a la derecha, significa lo contrario. Se puede tener un 95% de confianza de que esa relación es estadísticamente significativa cuando el círculo o el cuadrado no atraviesan la línea vertical.

Un tercer y último hallazgo muestra que, si bien las características sociodemográficas ayudan a explicar la concurrencia a las urnas, los factores políticos tienen un poder predictivo incluso mayor. En este sentido, el análisis de regresión multivariado reveló que, cuando en un cantón un mismo partido —por ejemplo el PLN²— triunfa en los comicios presidenciales y a la vez obtiene una mayoría en el concejo municipal, se incrementa la participación ciudadana. Una posible explicación de este fenómeno es que los votantes se movilizan en la medida en que perciben el predominio de una agrupación en los niveles nacional y municipal.

De no existir esa hegemonía, los individuos estarían más inclinados a abstenerse. No obstante, esta es una hipótesis que debe ser evaluada con más datos, para lo cual se requiere una serie de tiempo mayor. En síntesis, la mejor combinación para la participación en elecciones municipales es la hegemonía de un mismo partido en los contextos nacional y local.

² El PLN se utilizó como categoría base para el análisis por dos razones: I) fue el partido que ganó dos de las tres elecciones presidenciales entre 2002 y 2010, y II) fue el partido con mayor cantidad de alcaldes electos en dos de los tres comicios municipales.

6. CONCLUSIONES

Este artículo resume los principales hallazgos de los patrones macro y micro de la participación de los costarricenses en elecciones municipales recientes. Costa Rica ha sido tradicionalmente un país centralista desde el punto de vista político-administrativo. Esta condición tiene profundas repercusiones en la forma en la que los ciudadanos se relacionan con sus Gobiernos y autoridades en sus comunidades.

Los principales hallazgos son tres. En primer lugar, el análisis territorial de la participación electoral muestra un país dividido en dos: los ciudadanos del este del país concurren menos a las urnas que los que residen en el oeste del territorio. Las localidades de mayor participación se concentran en Guanacaste, parte de Puntarenas y Alajuela, y pequeños conglomerados en Limón, Cartago, Heredia y San José o incluso en la zona sur. Mientras que las regiones de baja participación se ubican, fundamentalmente, en el centro del territorio y en zonas costeras y limítrofes. Este patrón es marcadamente distinto del identificado para las elecciones nacionales en el que predomina la división centro y periferia, de alta y baja participación respectivamente (PEN, 2017).

En segundo lugar, un análisis longitudinal identificó que los votantes habituales en elecciones locales rondan el 10% de los habilitados para votar y que 4 de cada 10 votantes sufragaron, al menos en una de las tres elecciones celebradas entre 2002 y 2016.

Por último, un análisis de regresión logística concluye que las características sociodemográficas tienen un peso importante en la explicación del comportamiento electoral a nivel local. En concreto, ser mujer, estar casado y tener más edad son factores asociados a la participación en dichos comicios. Además, un elector que vive en un distrito urbano tiene una propensión a votar significativamente menor que la de un residente de un distrito rural.

No obstante, si bien las características sociodemográficas ayudan a explicar la concurrencia a las urnas, los factores políticos tienen un poder predictivo incluso mayor. En este sentido, la mejor combinación para la participación en elecciones municipales es la hegemonía de un mismo partido en los contextos nacional y local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aarts, H.; Verplanken, B. y Knippenberg, A. (1998). Predicting Behavior From Actions in the Past: Repeated Decision Making or a Matter of Habit. *Journal of Applied Social Psychology* 28(15), 1355-1374.
- Anduiza, E. y Bosch, A. (2004). *Comportamiento político y electoral*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericano*, 28(1-2), 89-135.
- Alfaro, R. (2006): Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 125-137.

- Alfaro, R. (2008). Elecciones de alcaldes municipales 2006 en Costa Rica: muchos los llamados, pocos los concurridos. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 5(1), 169-203.
- Alfaro, R. (2009). *El régimen municipal costarricense a inicios del siglo XXI*, Serie Cuadernos para el Ciudadano, vol. 8. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Alfaro, R. y Gómez, S. (2014). Costa Rica: Elecciones en el contexto político más adverso arrojan la mayor fragmentación partidaria en 60 años. *Revista de Ciencia Política*, 34(1), 125-144.
- Blais, A., Gidengil, E. y Nevitte, N. (2004). Where does turnout decline come from? *European Journal of Political Research*, 43(2), 221-236.
- Brody, R. A. y Sniderman, P. M. (1977). From Life Space to Polling Place: The Relevance of Personal Concerns for Voting Behavior. *British Journal of Political Science*, 7(03), 337-360.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (1998). *Ley 7794: Código Municipal*. San José: Asamblea Legislativa.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa (2007). *Ley 8611: Modificación de los artículos 14, 19 y 20 del Código Municipal, Ley 7794*. San José: Asamblea Legislativa.
- Costa Rica. Contraloría General de la República. (2015). *Resultados del índice de gestión municipal 2014. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa*. San José: Contraloría General de la República.
- Danner, U. N.; Aarts, H. y Vries, N. K. (2008). Habit vs. intention in the prediction of future behaviour: The role of frequency, context stability and mental accessibility of past behaviour. *British Journal of Social Psychology* 47(2), 245-265.
- Denny, K. y Doyle, O. (2009). Does Voting History Matter? Analysing Persistence in Turnout. *American Journal of Political Science* 53(1), 17-35.
- Delgado, I. (May.-Ago., 1998). El comportamiento electoral en los municipios rurales: una aproximación desde las elecciones municipales de 1995. *Agricultura y Sociedad*, (86), 13-31.
- Franklin, M. N. (2004). *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Franklin, M. N.; Lyons, P. y Marsh, M. (2004). Generational Basis of Turnout Decline in Established Democracies. *Acta Política* 39(2), 115-151.
- Flickinger, R. S. y Studlar, D. T. (1992). The disappearing voters? Exploring declining turnout in Western European elections. *West European Politics* 15(2), 1-16.

- Green, D. P. y Shachar, R. (2000). Habit Formation and Political Behaviour: Evidence of Consuetude in Voter Turnout. *British Journal of Political Science* 30(4), 561-573.
- Heath, A. et al. (1999). Between first and second order: A comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain. *European Journal of Political Research*, 35(3), 389-414.
- Holbrook, T. y Weinschenk, A. (2013). Campaigns, mobilization, and turnout in mayoral elections. *Political Research Quarterly*, 67(1), 42-55.
- 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.
- Lally, P.; Jaarsveld, C.; y Potts, H. y Wardle, J. (2010). How are habits formed: Modelling habit formation in the real world. *European Journal of Social Psychology* 40(6), 998-1009.
- Lehoucq, F. (1997). *Lucha Electoral y Sistema Político en Costa Rica, 1948-1998*. Colección Pasado y Presente. San José, Costa Rica: Editorial Porvenir.
- Lewis-Beck, M. S. (2008). *The American Voter Revisited*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* 26(2), 198-228.
- Matsusaka, J. G. y Palda, F. (1999). Voter turnout: How much can we explain? *Public Choice* 98(3), 431-446.
- Molina, J. (2007). Sistemas electorales subnacionales. En Nohlen, D. et al. (compiladores) *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, pp. 334-370. México: Fondo de Cultura Económica.
- Müller, W. (1988). *Irrelevant elections: the quality of local democracy in Britain*. Oxford University Press, USA.
- Navia, P. (2003). Comportamiento electoral comunal 1996-2001 con miras a las municipales del 2004. Recuperado de <http://www.icsa.cl/archivos/comportamiento-electoral-comunal.pdf>
- Nie, N. H.; Verba, S. y Petrocik, J. R. (1976). *The changing American voter*. Cambridge: Harvard University Press.
- Powell, G. B., Jr. (1986). American Voter Turnout in Comparative Perspective. *The American Political Science Review* 80(1). 17-43.
- Programa Estado de la Nación. (2001). *Auditoría Ciudadana Sobre la Calidad de la Democracia*. San José. C.R.: Proyecto Estado de la Nación.

- Programa Estado de la Nación (2010). *Decimosexto informe Estado de la Nación*. San José. C.R.: Proyecto Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2011). *Decimoséptimo informe Estado de la Nación*. San José. C.R.: Proyecto Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2015). *Vigesimoprimer informe Estado de la Nación*. San José. C.R.: Proyecto Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación (2017). *Vigesimotercer informe Estado de la Nación*. San José. C.R.: Proyecto Estado de la Nación.
- Plutzer, E. (2002). Becoming a Habitual Voter: Inertia, Resources, and Growth in Young Adulthood. *American Political Science Review* 96(01), 41-56.
- Raventós, C. et al. (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Sánchez, F. (2001). Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 27(1), 133-168.
- Sánchez, F. (2004). Desalineamiento electoral en Costa Rica. *Revista de Ciencias Sociales*, 4(98), 29-56.
- Teixeira, R. A. (1987). *Why Americans don't vote : turnout decline in the United States, 1960-1984*. New York: Greenwood Press.
- Tobler, W. R. (1970). A computer model simulation of urban growth in the Detroit region. *Economic Geography* 46(2), 234-240.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2008): Resolución 405-E8-2008 las siete horas veinte minutos del ocho de febrero.
- Trounstine, J. (2013). Turnout and Incumbency in Local Elections. *Urban Affairs Review*, 49(2), 167-189.
- Urcuyo, C. (2003). *Reforma Política y Gobernabilidad*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.
- Vargas, J. (2007). Costa Rica: Fin de una era Política. *Revista de Ciencia Política* 27, 113-28.
- Wattenberg, M. (1998). *Turnout Decline in the U.S. and other Advanced Industrial Democracies*. Irvine: University of California Irvine, School of Social Sciences, Center for the Study of Democracy.

RESULTADOS ELECTORALES MUNICIPALES MÁS RECIENTES

Ronald Alfaro Redondo*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_14



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 15 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: Analiza las principales tendencias de la participación de la ciudadanía en las elecciones municipales costarricenses más recientes. El aporte describe los resultados más sobresalientes de dicho fenómeno en temas como partido ganador, nivel de movilización de los votantes, composición partidaria de las instancias de representación política, el incremento de la oferta partidaria y el desempeño de las agrupaciones cantonales. Su principal misión es contextualizar lo que ha ocurrido más recientemente para comprender cómo estas tendencias se relacionan con lo acontecido en esta materia en el pasado.

Palabras clave: Participación ciudadana / Participación política / Resultados electorales / Comportamiento del voto / Representación política / Partidos políticos cantonales / Concejo municipal / Multipartidismo / Elecciones municipales.

Abstract: It analyzes the main trends of citizenry participation in the most recent Costa Rican municipal elections. The contribution describes the most salient results of such phenomenon in topics such as winning party, level of mobilization of voters, party composition of the organizations of political representation, the increase in party offer and the performance of canton groups. Its main mission is to contextualize what has happened recently in order to understand how these trends relate to what has happened in the past.

Key Words: Citizenry participation / Political participation / Electoral results / Suffrage behavior / Political representation / Political parties of cantons / Municipal councils / Multi-partisanship / Municipal elections.

* Costarricense, politólogo, correo ralfaro@estadonacion.or.cr. Investigador del Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica y del Programa Estado de la Nación. Bachillerato y licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica. Máster en Métodos Cuantitativos en las Ciencias Sociales de la Universidad de Columbia en Nueva York, USA. Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Pittsburgh, Pennsylvania, USA. Autor principal del estudio del Barómetro de las Américas para Costa Rica. Coordinador de la Unidad de Opinión Pública y Cultura Política del CIEP-UCR. Investigador del Programa Estado de la Nación. Profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR. Sus áreas de trabajo son: política comparada, elecciones y sistemas electorales, partidos políticos; participación política, opinión pública y cultura política.

1. CONCEJOS MUNICIPALES DIVIDIDOS Y DOMINIO DEL PLN EN LAS ALCALDÍAS

En términos generales, los resultados de las elecciones municipales de 2016 profundizan la fragmentación del sistema de partidos y muestran un ligero repunte de la participación electoral, aunque este no altera la tendencia a la apatía. La baja participación continúa concentrándose en comunidades urbanas y densamente pobladas incluyendo la ciudad capital. Por el contrario, los municipios de mayor concurrencia a las urnas se localizan fuera del Área Metropolitana y se caracterizan por ser rurales y de menor presencia estatal.

La información disponible revela que la hegemonía del Partido Liberación Nacional en el ámbito municipal disminuyó en comparación con 2010. Asimismo, el partido oficialista alcanzó la misma cantidad de alcaldías que obtuvo en la contienda anterior. Sobresale en este contexto la consolidación de partidos locales como Curridabat Siglo XXI y Yunta Progresista Escazuca que lograron prolongar su dominio en la alcaldía de sus localidades. Incluso el segundo de estos partidos obtuvo una cómoda mayoría en el concejo. El aumento de la oferta partidaria y la conformación pluripartidista de las instancias de representación municipal configuran un complejo escenario para la gobernabilidad local. Estas condiciones hacen de la negociación, la transacción, la construcción de coaliciones y la búsqueda de acuerdos necesidades apremiantes de cara a la posibilidad de materializar las iniciativas de los distintos actores.

Los dos principales resultados políticos de las elecciones municipales del 2016 fueron, por una parte, que el PLN prolongó su hegemonía en las alcaldías, aunque con un debilitamiento de su respaldo, y por otra, que no hay un claro control partidario de los concejos municipales debido a la alta volatilidad y fragmentación partidaria. De hecho, los resultados de esta elección muestran una prolongación de la composición pluripartidista y sin mayorías que ha predominado desde el 2002 (Alfaro, 2006).

Por otra parte, el análisis del desempeño de los partidos políticos revela que el partido oficialista Acción Ciudadana (PAC) obtuvo en 2016 la misma cantidad de alcaldías (6) que en 2010. El partido que más alcaldías conquistó fue el principal partido de oposición, el Partido Liberación Nacional (PLN), que alcanzó 50 en 2016, 9 menos que las 59 de 2010 incluyendo la pérdida de la alcaldía capitalina. En marcado contraste con comicios anteriores, el partido que triunfó en las últimas elecciones presidenciales no tiene bajo su control la mayor cantidad de ayuntamientos. Si bien los datos preliminares apuntan a un debilitamiento del respaldo del liberacionismo producto de su derrota en 4 de los 7 municipios cabecera de provincia, el PLN mantiene su hegemonía en las elecciones municipales desde el 2006.

El apoyo hacia el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) creció significativamente comparado con el registrado en 2010. En este sentido, el marcado carácter territorial de estas elecciones municipales les permite a las agrupaciones con maquinarias electorales y dirigencia local más experimentadas movilizar a sus electores. Finalmente, la elección de 2016 ha permitido identificar la consolidación del fenómeno de los partidos políticos municipales, los cuales han crecido en número y cantidad de representantes desde la elección de 2002. La tabla 1 reúne las alcaldías alcanzadas por cada partido político.

Tabla 1
Alcaldes según partido político 2002-2016

Partido político	2002	2006	2010	2016
Liberación Nacional	27	59	59	50
Unidad Social Cristiana	48	11	9	14
Acción Ciudadana	1	4	6	6
Movimiento Libertario	0	1	2	0
Otros partidos	5	6	5	11
Total	81	81	81	81

Nota: Elaborado con base en la información del Tribunal Supremo de Elecciones.

El predominio del PLN en las alcaldías municipales se redujo con respecto al 2010, pues ganó 50 de las 81 en disputa, lo que representa el 62% de los Gobiernos locales. Muy por debajo le siguió el PUSC con 14 alcaldías que aumentó su número de alcaldías, pues había obtenido 9 en 2010. Mientras que el PAC, el partido en el gobierno, ganó 6 alcaldías la misma cifra que cuatro años atrás. El partido Frente Amplio, la izquierda, se adueñó únicamente de la alcaldía de Barva, y el Movimiento Libertario, de derecha, no triunfó en ninguno de los municipios. Estos resultados revelan las dificultades e incapacidades de estas agrupaciones para retener a sus partidarios, armar una organización territorial y movilizar a los electores para hacerle frente a una contienda electoral de carácter local (Jones y Mainwaring, 2003).

Al analizar el período 2002-2016 hay 15 municipios en los que existe un partido hegemónico, es decir, un mismo partido ha ganado las elecciones en catorce años. De esos cantones, 11 han estado bajo el control del PLN, 3 bajo el mando del PUSC y en un caso un partido local ha controlado la alcaldía. No existe un claro patrón geográfico asociado a este fenómeno. En este sentido, se observan cantones con partidos hegemónicos en las siete provincias y una incidencia coincidente con la cantidad de cantones por provincia. Además, es posible identificar que el abstencionismo en estas circunscripciones ha sido ligeramente mayor (68,5%)¹ al promedio histórico de abstencionismo para todos los municipios (65,9%).

En 4 localidades se da la situación contraria, pues nunca ha ganado la alcaldía el mismo partido. Estos municipios son Montes de Oca, Paraíso, Nandayure y Siquirres. En los dos primeros casos una misma persona, pero no por el mismo partido, ha ganado la alcaldía en 2 y 3 ocasiones, respectivamente. También

¹ Estas cifras de abstencionismo corresponden al promedio de las provincias para todas las elecciones entre 2002 y 2016.

es notable que en cada uno de estos municipios al menos en una elección un partido local ha obtenido la alcaldía. Al igual que en las localidades que presentan hegemonía de un mismo partido, en este caso se observa una distribución de los cantones a lo largo de todo el país. En cuanto a las cifras de abstencionismo, los datos muestran una cifra menor (64,8%) respecto a los municipios con partidos hegemónicos y respecto al promedio nacional (65,9%).

En el caso de la provincia de San José (la capital) las pasadas elecciones de alcaldes presentan varios rasgos relevantes. Así, en dicha provincia, el PLN obtuvo un 40% de los municipios, lo cual contrasta con el 60,5% que obtuvo a nivel nacional. Asociado a este fenómeno, en San José, se observan resultados favorables para partidos políticos locales, los cuales obtuvieron un 20% de las alcaldías. En contraste, en el resto de los 61 municipios del país, los partidos locales solo obtuvieron una alcaldía más.

Este comportamiento particular observado en San José se ve reflejado en los resultados del cantón central. En dicho municipio, el ganador fue el excandidato a la presidencia, Johnny Araya Monge, quien había estado al mando de este cantón como representante del PLN entre 1998 y el 2013. Ante su derrota en la primera vuelta de la elección presidencial de 2014, y como consecuencia de su renuncia a su candidatura en la segunda vuelta, fue expulsado del PLN por 4 años. Por este motivo, participó en esta elección municipal como representante de una coalición de partidos a nivel local. Su victoria en estas elecciones y la consecuente derrota de un partido nacional (PLN), muestran la dinámica particular que, en varios cantones de San José, se tradujo en victorias de partidos no tradicionales.

En el resto de las provincias, los resultados reflejan un comportamiento similar a las tendencias observadas a nivel nacional. El PLN obtuvo una proporción relativamente más alta de alcaldías en las provincias de Alajuela y Cartago (73,3% y 75%, respectivamente). Por su parte, el PUSC y el PAC obtuvieron, cada uno, proporciones similares de alcaldías en cada provincia. Cabe mencionar que el PAC no logró obtener ninguna alcaldía en la provincia de Heredia y, por su parte, el PUSC no ganó en ningún municipio de Cartago.

Por otra parte, en virtud de que la composición de los concejos municipales ha estado caracterizada por el pluralismo partidario, se utiliza un indicador denominado *composición del Gobierno local*. Este indicador clasifica a los cantones de acuerdo con dos aspectos: la conformación partidaria de los concejos y la agrupación que controla la alcaldía. Las categorías del indicador son:

- **Gobierno unido:** son los cantones en que un mismo partido ganó la alcaldía y, además, cuenta con la mayoría de los regidores en el concejo municipal (50+1).
- **Gobierno dividido con primera minoría:** cantones sin mayoría de regidores de uno de los partidos en el concejo. No obstante, un mismo partido logra la alcaldía y, además, la primera minoría.
- **Gobierno dividido moderado:** cantones que tienen el alcalde de un partido, pero la primera minoría de regidores pertenece a otro partido. En tal caso ningún partido tiene mayoría (50+1).

- **Gobierno altamente dividido:** cantones que tienen alcalde de un partido y la mayoría de los regidores del concejo pertenece a otro partido.
- **Gobierno fragmentado:** cantones en los que el alcalde pertenece a un partido y todos los partidos tienen igual número de regidores.

Con base en los resultados de las elecciones de 2016, se puede concluir que la conformación de los Gobiernos locales plantea un escenario político complicado para la gobernabilidad a nivel municipal. Solamente en 14 municipios del país (17,3%) hay Gobiernos locales en los que una misma agrupación controla la alcaldía y posee mayoría en el concejo municipal.

En este escenario el principal partido político se encuentra en una posición política favorable para sus intereses, pues en principio, el alcalde cuenta con el respaldo de los concejales de su propio partido para tomar las decisiones por mayoría en el concejo. En este grupo sobresalen Escazú y el cantón central de Limón, los únicos en esta condición que quedaron en manos de una agrupación local: la Yunta Progresista Escazuceña y el Auténtico Limonense. De los otros doce municipios que tienen gobiernos unidos, nueve son controlados por el PLN, dos por el PUSC y uno por el PAC. Cabe mencionar que prácticamente todos los casos en esta categoría están ubicados fuera del Valle Central y/o son cantones rurales.

En los otros 67 cantones los Gobiernos tienen distintos niveles de fragmentación: 61 están divididos con primera minoría, 4 divididos moderados y 2 fragmentados. En esta última categoría figuran Barva y Tarrazú, el primero ganado por el Frente Amplio y el segundo por el PUSC.

La alta fragmentación puede dificultar, de manera significativa, la gestión de los alcaldes y su agenda política (Mainwaring, 1993). Los alcaldes en gobiernos divididos están obligados a realizar mayores esfuerzos de negociación, transacción y apertura para alcanzar acuerdos. Si la apertura y negociación en estas municipalidades no prospera, existe la amenaza de serios problemas en la gestión de los asuntos locales, con alcaldes incapaces de ejecutar sus programas políticos por la obstrucción de la oposición en el concejo. Ahora bien, la existencia de gobiernos divididos no puede ser considerada como negativa para la democracia (Vargas, 2007). No obstante, la división partidaria y la necesidad de construir acuerdos también pueden generar dinámicas políticas más abiertas y transparentes, con un concejo de oposición pidiendo cuentas y vigilando más de cerca la labor del alcalde que en los casos en los que un mismo partido controla ambos órganos. Por un lado, la figura 1 presenta el control partidario de la alcaldía en los concejos municipales, mientras que la figura 2 presenta la composición de los concejos municipales por partido político.

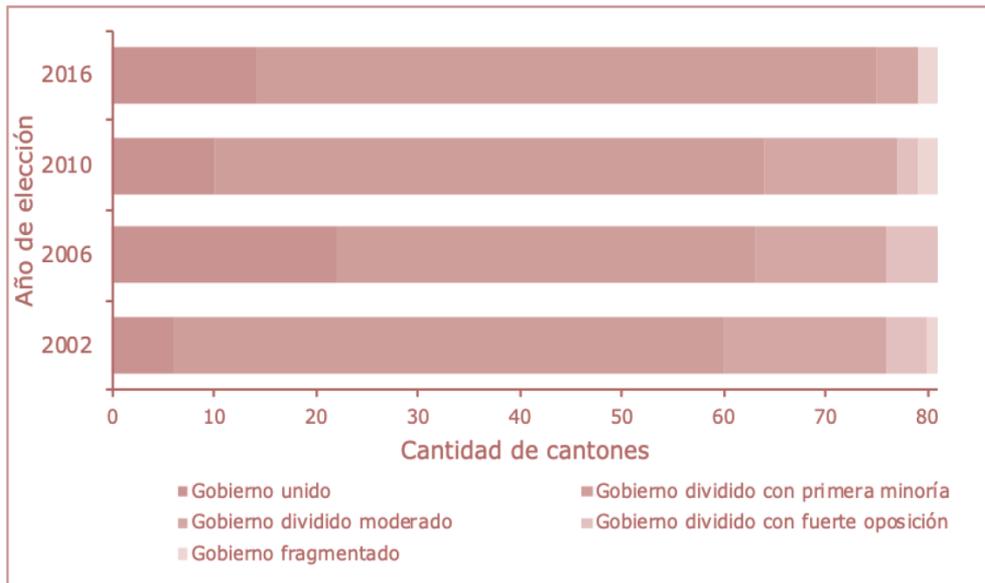


Figura 1. Municipalidades según control partidario de la alcaldía y concejos municipales. Elecciones 2002, 2006, 2010 y 2016. Elaborado con datos del TSE.

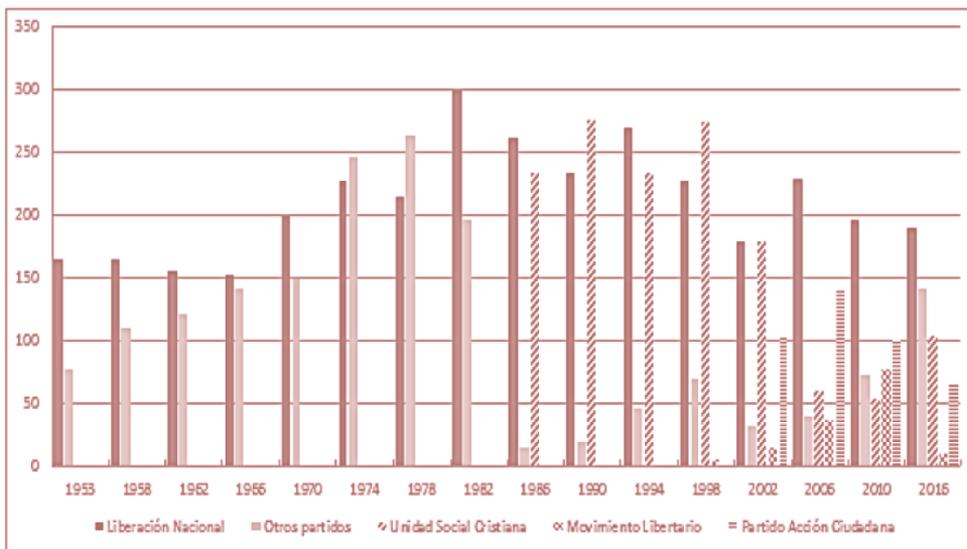


Figura 2. Concejales municipales electos según partido político 1953-2016. Elaborado con base en datos del TSE.

La alta fragmentación de las instancias de representación municipal constituye uno de los principales desafíos para las autoridades locales y los partidos que compiten en esta escala. Al igual que sucede en los regímenes presidencialistas, el multipartidismo en el ámbito municipal constituye un contexto complejo para la gestión y la búsqueda de amplios acuerdos políticos que faciliten la labor de las autoridades (Mainwaring, 1993 y Urcuyo, 2003).

2. OFERTA PARTIDARIA SIGUE EN AUMENTO

La legislación electoral en Costa Rica permite que partidos nacionales, provinciales y municipales compitan por escaños a escala local. La inscripción de partidos la efectúa el Registro Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. Al respecto, la tendencia identificada en elecciones municipales anteriores, relacionada con el incremento en el número de partidos políticos que participan, se profundizó en 2016. En los comicios analizados participaron un total de 59 partidos políticos, 12 más que en la elección del 2010. De esas 59 agrupaciones 43 corresponden a partidos municipales.

Con las elecciones municipales de 2016 se ratifica la tendencia creciente en la participación de partidos locales en las elecciones municipales, e incluso la consolidación de algunos de estos partidos. Estos partidos únicamente pueden postular candidatos a cargos municipales. De este modo, la vida política municipal se muestra cada vez más dinámica y variada, con una oferta electoral amplia que permite a los electores elegir más allá de los partidos a escala nacional o provincial que también inscriben sus candidaturas a nivel local.

El crecimiento de partidos cantonales es palpable. En las elecciones de 1998 solamente 7 partidos cantonales presentaron candidaturas. Ya para el 2002 hubo un incremento significativo, cuando participaron 22 partidos cantonales. Cuatro años después, participaron 21 partidos locales, y para el 2010 la oferta electoral se diversificó y alcanzó la cifra más alta de la historia en el país: 25 partidos cantonales. No obstante, en 2016 participaron de la contienda 43 agrupaciones cantonales como se observa en la figura 3.

La revisión de este fenómeno en un marco temporal más amplio demuestra que la participación de partidos cantonales se acentuó significativamente en la última década y se concentra mayoritariamente en la provincia de San José, lo cual concuerda con los resultados presentados en el apartado anterior en relación con la cantidad de alcaldes electos por esta provincia en representación de partidos locales.

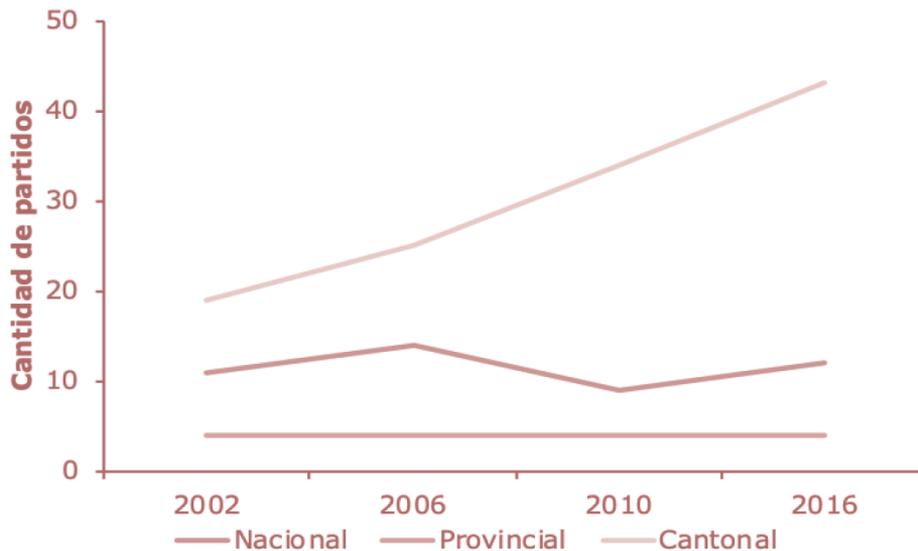


Figura 3. Cantidad de partidos políticos que participaron en elecciones municipales. Elaborado con base en datos del TSE.

En la elección del 2002, los partidos locales eligieron 13 regidores. Para el 2006 esa cantidad aumentó a 20, en el 2010 fueron 30 y en la última elección la cifra volvió a incrementarse para alcanzar los 41 regidores elegidos por un partido cantonal. Los resultados también confirman que algunos de estos partidos se han consolidado, logrando representación municipal por más de una elección. La Yunta Progresista Escazuceña en Escazú, por ejemplo, mantiene regidores desde 1998 y ha logrado elegir al alcalde en cuatro ocasiones, tal y como se puede observar en la tabla 2.

El Partido Curridabat Siglo XXI es el partido hegemónico desde 1998, y desde el 2002 ha ganado la alcaldía. Incluso, como se mencionó anteriormente, en el 2010 se convierte en el único caso de gobierno unido bajo el control de un partido cantonal, lo cual le brinda mucho mayor margen de maniobra política para desarrollar su plan de trabajo en el cantón. En Santa Ana, el Partido Del Sol mantiene regidores desde la elección de 1998. Y en el caso del Partido Auténtico Labrador este ha logrado nombrar regidores durante las últimas tres elecciones municipales (tabla 2).

Otra dimensión interesante de analizar es la existencia de algunas comunidades (Desamparados y La Unión) en las que participan 5 y 2 agrupaciones cantonales. En cuanto a los partidos provinciales, sobresale la participación de 3 agrupaciones en la provincia de Cartago. Por otra parte, un total de 27 agrupaciones que estaban habilitadas para inscribir candidatos a los diferentes cargos municipales optaron por no presentar aspirantes.

En suma, el fenómeno de la participación de partidos cantonales en las elecciones municipales tiende a consolidarse como lo muestra la figura 4, y con las nuevas reglas electorales que garantizan recursos del financiamiento político para las elecciones municipales, es de esperar que estas agrupaciones puedan fortalecer sus estructuras partidarias y consolidar liderazgos en las comunidades. Sin embargo, las razones que dan cuenta de esta situación no están del todo claras y sus posibles explicaciones trascienden los objetivos de este documento. Esto debido a que no existen estudios en profundidad que puedan identificar patrones en común y divergencias en los diferentes municipios que han mostrado una participación constante de partidos políticos de esta índole. En este sentido, se reitera la necesidad de avanzar en una agenda de investigación orientada a explicar este fenómeno.

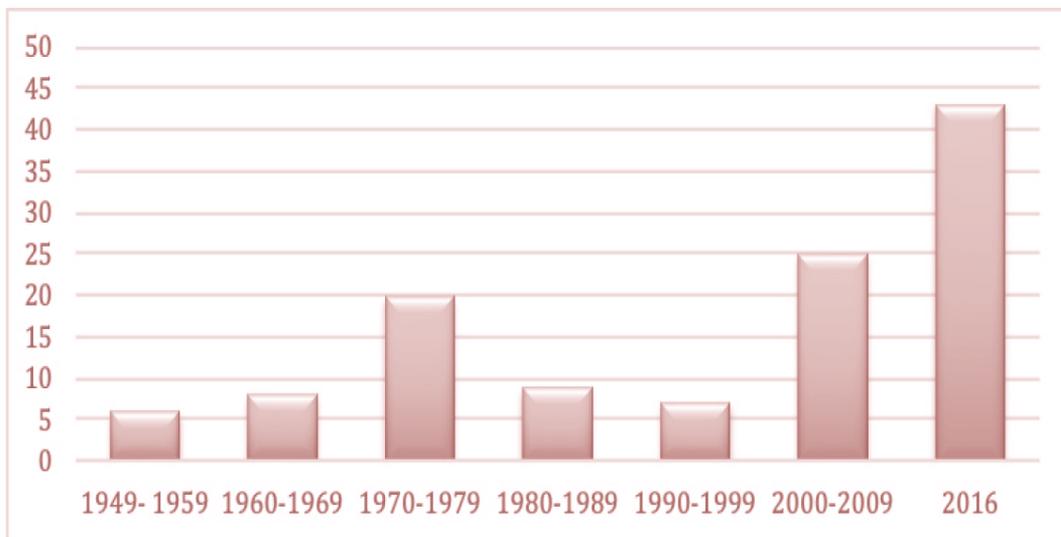


Figura 4. Partidos políticos cantonales que participan en las elecciones 1949-2016. Elaboración con base en datos del TSE.

Tabla 2

Cantidad de regidores electos pertenecientes a partidos políticos cantonales (2002-2016)

Partido político	2002	2006	2010	2016	Total
Yunta Progresista Escazuceña	3	2	2	4	11
Curridabat Siglo XXI	1	2	4	3	10
Del Sol	2	2	2	1	7
Garabito Ecológico	2	1	1	0	4
Acción Quepeña	2	2	1	0	5
Alajuelita Nueva	1	1	0	0	2
Auténtico Sarapiqueño	1	1	0	0	2
Auténtico Paraiseño	1	0	0	0	1
Auténtico Labrador	0	1	1	2	4
Unión Palmareña	0	2	2	0	4
Puente y Caminos de Mora	0	2	1	0	3
Independiente Belemita	0	1	1	0	2
Auténtico Oromontano	0	1	1	0	2
Siquirres Independiente	0	1	1	0	2
Goicoechea en Acción	0	1	1	0	2
Moravia Progresista	0	1	0	0	1
Pro Curri	0	1	0	0	1
Renovemos Alajuela	0	0	1	2	3
Liga Ramonense	0	0	1	1	2
Avance Santo Domingo	0	0	1	1	2
Unión Abangareña	0	0	2	0	2
Tarrazú Primero	0	0	1	0	1
Cívico de Tibás	0	0	1	0	1
Unión Ateniense	0	0	1	0	1
Popular de Alfaro Ruiz	0	0	1	0	1
Integración Barbareña	0	0	1	0	1
Viva Buenos Aires	0	0	1	0	1
Organización Social Activa	0	0	1	0	1
Viva Puntarenas	0	0	0	3	3
Nueva Mayoría Griega	0	0	0	2	2
Somos Tibás	0	0	0	2	2
Rescate la Unión	0	0	0	2	2
Unión Guarqueño	0	0	0	2	2
Auténtico Siquirreño	0	0	0	2	2
Gente de Montes de Oca	0	0	0	2	2
Avance Montes de Oca	0	0	0	1	1
Renovación Cartago	0	0	0	1	1
Verde	0	0	0	1	1
Alianza por la Unión	0	0	0	1	1
Alianza por Belén	0	0	0	1	1
Todos por Flores	0	0	0	1	1
Parrita Independiente	0	0	0	1	1
Pueblo Garabito	0	0	0	1	1
Recuperando Valores	0	0	0	1	1
Ecológico Comunal Costarricense	0	0	0	1	1
Alianza por Palmares	0	0	0	1	1
Alianza por San José	0	0	0	1	1
Total	13	22	30	41	106

Nota: Elaborado con base en datos del TSE.

3. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Los resultados de las elecciones municipales de 2016 constatan la consolidación del fraccionamiento del sistema de partidos a escala local que es consistente con lo que ocurre a nivel nacional. Por otra parte, esta fragmentación se ve acompañada de pequeños, pero continuos, incrementos de la concurrencia a las urnas de los costarricenses en el ámbito local en la última década. No obstante, la baja participación continúa concentrándose en comunidades urbanas y densamente pobladas incluyendo la ciudad capital, un signo preocupante de desconexión política entre lo nacional y lo local. Asimismo, los municipios de mayor concurrencia a las urnas se localizan fuera del Área Metropolitana y se caracterizan por ser rurales y de menor presencia estatal.

La evidencia recabada para este capítulo revela que la hegemonía del Partido Liberación Nacional en el ámbito municipal decreció en comparación con 2010, aunque su dominio sigue siendo incuestionable. Por su parte, el partido oficialista alcanzó en 2016 la misma cantidad de alcaldías que obtuvo en la contienda anterior (2010).

Por otro lado, un aspecto relevante en estas circunstancias es la consolidación de partidos locales, como Curridabat Siglo XXI y Yunta Progresista Escazuceña, que lograron prolongar su dominio en la alcaldía de sus localidades. Incluso el segundo de estos partidos obtuvo una cómoda mayoría en el concejo. El aumento de la oferta partidaria y la conformación pluripartidista de las instancias de representación municipal configuran un complejo escenario para la gobernabilidad local. Estas condiciones hacen de la negociación, la transacción, la construcción de coaliciones y la búsqueda de acuerdos necesidades apremiantes de cara a la posibilidad de materializar las iniciativas de los distintos actores.

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Alfaro, R. (2006). Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 125-137.

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.

Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination. *Comparative Political Studies* 26(2), 198-228.

Urcuyo, C. (2003). *Reforma Política y Gobernabilidad*. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro.

Vargas, J. (2007). Costa Rica: Fin de una era Política. *Revista de Ciencia Política* 27, 113-28.

EL VOTO COMO “DEBER SER” Y PRÁCTICA EN ESPACIOS LOCALES: UNA EXPLORACIÓN DE LOS RELATOS EN TORNO A LAS POLÍTICA ELECCIONES MUNICIPALES 2016

Vanessa Beltrán Conejo*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_15

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 24 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: El artículo indaga en las narrativas y prácticas políticas de ciudadanas y ciudadanos habitantes de los cantones de Santa María de Dota, Puntarenas (central), Alajuela (central), San José (central) y Curridabat en torno al proceso electoral del 2016. La realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave permitió identificar los anclajes simbólicos entre el ejercicio del sufragio y los significados otorgados al concepto de ciudadanía y democracia. Desde los aportes de Robert Dahl y Guillermo O’Donnell y la perspectiva teórica de los estudios críticos del discurso y producción de imaginarios políticos, fue posible establecer los puntos de encuentro y rupturas entre los relatos de las distintas comunidades. Se sostienen los hallazgos que vinculan el ejercicio del sufragio con los procesos históricos de identificación del “ser costarricense” aun cuando la práctica de los valores de la solidaridad y el diálogo- centrales en la producción discursiva de la nación- han perdido fuerza frente a prácticas cotidianas que los y las entrevistadas vinculan al individualismo.

Palabras clave: Participación política / Elecciones municipales / Valores democráticos / Idiosincrasia / Identidad ciudadana / Sociología política.

Abstract: The article searches the political narratives and practices of the citizens that inhabit the cantons of Santa Maria de Dota, Puntarenas (central), Alajuela (central), San Jose (central), and Curridabat around the 2016 electoral process. Semi-structured interviews made to key informants allowed the identification of symbolic anchoring between the exercise of suffrage and the meanings given to the concept of citizenry and democracy. From the contributions of Robert Dahl and Guillermo O’Donnell, and the theoretical perspective of the critical studies of the speeches and production of imaginary politicians, it was possible to establish the converging points and the ruptures among the relays of the different communities. The findings connect the exercise of suffrage with the historical processes of identification of “being Costa Rican”, even though the values of solidarity and dialogue, key to the discursive production of the nation, have lost strength before the daily practices that interviewees link to individualism.

Key Words: Political participation / Municipal elections / Democratic values/ Idiosyncrasy / Citizen Identity / Political sociology.

* Costarricense, politóloga, correo beltran86@gmail.com. Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR) y actualmente estudiante de la maestría en Género y Desarrollo de FLACSO, Sede Ecuador. Ha trabajado en el área de investigación desde el CIEP-UCR, en temas vinculados a la producción de subjetividad, derechos humanos y opinión pública. Ha estado vinculada a la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR como docente y coordinadora de proyectos de acción social desde el 2016.

1. INTRODUCCIÓN

Doña Julia López es vecina del cantón de Curridabat desde hace más de 20 años y siempre que ha tenido la oportunidad de votar lo ha hecho porque “de eso vive la democracia”¹ (comunicación personal, 5 de febrero del 2018). Esto se lo inculcó a sus hijos desde pequeños, así como el respeto por las reglas, el amor al trabajo, la honestidad y la solidaridad con los que tienen menos. A pesar de reconocer el voto como pilar constitutivo de nuestro sistema político, doña Julia nos comentó que en el Barrio La Lía -de donde es originaria ella y su familia- es muy poca la gente que vota en elecciones municipales.

Durante la entrevista que tuvimos con don Abel Rodríguez, vecino de Santa María de Dota, nos encontramos un panorama distinto: “acá todos participamos, y el acalde sabe que si hace las cosas bien lo vamos a apoyar, como ya lo hemos hecho. Él funciona bien porque nosotros lo tenemos bien controlado” (comunicación personal, 4 de febrero del 2018). Más adelante, don Abel nos comenta que él está seguro de que para que haya participación, las personas de la comunidad tienen que organizarse.

¿Qué nos dice esta información sobre la manera en la que las personas operacionalizan, desde la práctica, los principales sentidos comunes de la democracia? Este artículo se inscribe en la línea de investigación sobre subjetividades y discursos de la Unidad de Estudios de Opinión Pública del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP). A lo largo de 2 meses, entrevistamos a 20 personas de distintos cantones de las provincias de San José, Cartago, Puntarenas y Alajuela con perfiles sociodemográficos diferenciados, que dan cuenta de las diversas maneras en las que la ciudadanía se vincula con la institucionalidad local, la participación y las organizaciones políticas (nacionales y locales) a la luz de las elecciones municipales de 2016. Los datos preliminares que emergen de este estudio representan un primer acercamiento a otras formas de ingreso a los estudios electorales, a partir del análisis de la producción simbólica del voto y sus puntos de encuentro y de tensión con los discursos sobre la democracia y ejercicio de ciudadanía². En este sentido, los hallazgos presentados en este texto acunian relatos y experiencias relacionadas con el contexto municipal que conforman los discursos de personas como doña Julia y don Abel.

El análisis de estos textos reflejan que (1) los significados del voto y la percepción sobre los mecanismos de participación pueden variar en función de los contextos locales pero, en términos generales, comparten la reproducción de un sistema de valores vinculado a la protección individual de la libertad y el resguardo de la institucionalidad pública que sostiene el Estado de derecho costarricense³; 2) los discursos dominantes en cuanto a la participación electoral y democracia son concebidos como un pilar fundamental de la identidad nacional, aunque, al profundizar en las prácticas políticas de las personas entrevistadas, estos discursos se entremezclan con una sensación de desinterés y apatía con la institucionalidad democrática y estatal, y (3) la manera en cómo se vinculan las personas con las autoridades municipales y en general con el entorno comunitario se refleja en la cercanía o lejanía que reportan respecto de las elecciones. Esta vinculación debe entenderse desde las

¹ A lo largo del artículo se utilizan nombres ficticios para resguardar la confidencialidad de la información compartida a lo largo de las entrevistas realizadas.

² Esta investigación fue posible gracias al apoyo de las investigadoras María Fernanda Zumbado y Tracy Rivera, encargadas de la coordinación del trabajo de campo y parte de la aplicación de entrevistas y recopilación de datos.

Es pertinente destacar que los resultados aquí presentados no pretenden generalizarse al resto de la población. Se trata de una propuesta exploratoria que, a través de las narraciones de las y los entrevistados, enriquece los debates políticos y académicos sobre los procesos electorales locales.

³ Esto apoya los hallazgos de investigaciones previas como las de Álvarez, L. 2010, 2014, 2018 y Díaz, J., 2014.

particularidades de cada uno de los relatos, la relación cotidiana que van construyendo las personas con su cantón y, sobre todo, las expectativas que depositan en las estructuras institucionales de Gobierno.

En una primera parte se sistematizan los principales debates teóricos en torno a este tema, así como los antecedentes centrales en el estudio de lo electoral desde su dimensión local. Seguidamente, se analizan los resultados de las entrevistas realizadas y, finalmente, en las conclusiones se discuten los hallazgos, limitaciones y nuevas líneas de investigación que surgen a raíz de este estudio.

2. REFLEXIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 LA DEMOCRACIA LIBERAL COMO PROYECTO POLÍTICO

La producción del binomio liberalismo-democracia supone un fenómeno de amplias raíces históricas que retoma su crecimiento y profundización en el discurso político nacional hacia finales del siglo XX, en el marco del paradigma transicional que sustentó los procesos de democratización en Centroamérica. Los aportes de Robert Dahl y Guillermo O'Donnell fueron centrales para darle vida a este proyecto político que se instaura en la región como una forma de organización social que se alimenta de sus instituciones y procedimientos. De ahí que las instituciones políticas y el Estado de derecho sean considerados un elemento central en la construcción discursiva de la noción de igualdad, eje central en este proyecto político.

O'Donnell toma algunos de estos elementos y desarrolla, como aspecto central de sus trabajos sobre democracia, la figura del Estado de derecho. Según el autor, este opera como estructura que legitima el accionar ciudadano y garantiza el ejercicio de la democracia como forma de organización política. La capacidad que tiene el Estado de derecho de asegurar, mediante mecanismos institucionales legales, los derechos fundamentales de la población, otorga a esta figura el protagonismo de los procesos de transición a la democracia, pues a través de él confluyen los elementos centrales del régimen: debate, participación y ciudadanía.

Al respecto Salazar plantea que:

Desde el discurso liberal la articulación entre el ejercicio de la ciudadanía y los mecanismos de elección y legitimación proporcionados por el sistema político, se da en función de las preferencias ciudadanas como supuesta expresión de su autonomía y móvil de sus elecciones. La democracia procedimental es una democracia de preferencias y la elección funciona como mecanismo legitimador de formas de poder basadas en la imagen de la representación como residuo de la participación. (2009, p. 126).

Los eventos electorales cobran así una fuerza vital que sostiene el entramado institucional mínimo del régimen democrático, al mismo tiempo que dotan de un sentido cívico e identitario la participación político-electoral de la ciudadanía a través del sufragio. Si bien estos significados se encuentran aún presentes en el discurso nacional, hoy vale la pena indagar en las fracturas y líneas de fuga de este complejo constructo simbólico. Estas grietas, que se traducen en aumentos del abstencionismo, desencanto con la política y aumento de la disposición hacia

prácticas autoritarias, responden a un proceso de vaciamiento relativo y parcial del sentido de democracia, en la medida en que se han venido erosionando las condiciones materiales mínimas que le dan coherencia, no solo como sistema político, sino también como forma de organización de relaciones sociales inclusivas, participativas y libres. El trabajo empírico que sustenta esta afirmación es señalado en el siguiente acápite (La dimensión simbólica de la democracia: apuntes metodológicos sobre los estudios del discurso).

Los marcos de sentido sobre los que operan las prácticas políticas hoy distinguen tensiones entre los discursos nacionales históricamente vinculados a una manera del “ser costarricense” y los efectos de un proceso de producción estatal que no ha logrado cumplir las expectativas ciudadanas sobre el régimen político por igual en todo el territorio. Si bien tenemos un amplio acceso al análisis de las elecciones históricas de los y las votantes, poco conocemos sobre las rutas que llevan a estas personas a tomar la decisión de participar o abstenerse. Es ahí donde el análisis de los discursos y las prácticas políticas de las personas generan un aporte importante. Para este caso de estudio en particular, se parte de la premisa de que las tendencias presentadas en cuanto a participación y abstención electoral en el ámbito local pueden ser analizadas también desde la manera en la que esta decisión -de votar o abstenerse de hacerlo- se va produciendo y reproduciendo en los diferentes espacios en forma de relatos.

2.2 LA DIMENSIÓN SIMBÓLICA DE LA DEMOCRACIA: APUNTES METODOLÓGICOS SOBRE LOS ESTUDIOS DEL DISCURSO

El acercamiento político de los sujetos con el ámbito local, objeto central del artículo, se realiza a partir del método de análisis crítico del discurso (ACD) y comprende dos niveles de estudio: un primer nivel de carácter retórico vinculado a las construcciones narrativas de los conceptos, valores y relaciones entre democracia, participación y ciudadanía; y un segundo nivel relacionado con los relatos sobre prácticas en donde es posible estudiar el rango de aplicación del primer nivel de análisis.

En términos teórico-metodológicos, este trabajo utiliza el concepto de discurso acuñado por autores como Fairclough (2010) y los seguidores de la corriente crítica, quienes lo definen como una producción de sentido, constituida y constituyente del orden social, de carácter dinámico con capacidad de transformación. En este sentido, lo que vamos a entender por discurso al momento de analizar los datos empíricos del trabajo de campo va más allá del componente retórico, y más bien suma a estas narrativas el relato de las prácticas descrito por los sujetos entrevistados.

El espacio comunitario, en su dimensión territorial, necesariamente impregna y atraviesa las construcciones discursivas y las prácticas políticas. Así, el constructo histórico de identidad nacional que nos hace creer que el voto, la municipalidad y la comunidad significan lo mismo para todas las personas, se resquebraja al momento de atender los lugares, las formas y las narrativas que enuncian los sujetos. Esta perspectiva abre múltiples posibilidades para entender la complejidad que subyace en las relaciones de las personas con el sufragio, con las estructuras municipales y con la institucionalidad pública en general.

Tomando en cuenta que el inicio del trabajo de campo se llevó a cabo en diciembre del 2017 (casi dos años después del proceso electoral) el reto se tradujo en encontrar la manera de recabar experiencias que dieran cuenta,

no solo de las historias relacionadas con la elección, sino también con la manera en la que se ha producido, y se produce actualmente, el tejido político de las comunidades que visitamos. Además de analizar el componente retórico -ese que se sostiene de constructos simbólicos muchas veces asociados al discurso hegemónico sobre identidad nacional- se incorporó el análisis de las prácticas y relaciones cotidianas de las personas, pensadas a través de 3 ámbitos de interacción: familia, comunidad y Gobierno local⁴.

Tabla 1

Distribución de entrevistas por cantón

Criterio de selección	Lugar	Cantidad de entrevistas realizadas
Alta participación -fuera del GAM-	Santa María de Dota	5
Mediana participación -zona costera-	Puntarenas, cantón central	4
Poca participación -partido local consolidado en el Gobierno municipal-	Curridabat	3
Poca participación -dentro de la GAM-	Alajuela, cantón central	4
	San José, cantón central	4

Nota: CIEP, 2018.

3. TRAYECTORIAS ACADÉMICAS EN EL ESTUDIO DE LA DEMOCRACIA Y LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN COSTA RICA

Aun cuando gran parte de la literatura en torno a los procesos electorales en Costa Rica hace referencia al estudio de la participación y abstención en el ámbito nacional, los aportes de este material en cuanto a estrategias metodológicas, hallazgos y recomendaciones se convierten en líneas base de este estudio. Interesan, sobre todo, aquellos resultados que profundizan en la cultura política y el comportamiento del electorado en términos de su interpretación de los conceptos de democracia y ciudadanía, su vinculación con la política, las relaciones que establecen con las estructuras partidarias y las personas candidatas⁵.

⁴ Esta propuesta sugiere incorporar la dimensión territorial a la investigación. Aun cuando las categorías de análisis reflejan de manera indirecta un abordaje sobre la construcción social del espacio desde donde hablan las personas entrevistadas, es importante señalar que por una cuestión de tiempo y recursos no fue posible profundizar en las dinámicas políticas, económicas y socioculturales que caracterizan a cada una de las comunidades visitadas. Esto abre la posibilidad de generar nuevos estudios que se elaboren en torno a esta dimensión territorial.

⁵ En este artículo no se utilizará el enfoque de cultura política, sino más bien el de estudios del discurso. Esta diferenciación será abordada en la sección teórica; sin embargo, interesan los trabajos de cultura política en el marco de los estudios electorales, pues reflejan resultados que dan cuenta de algunas formas de aproximación, valores y conductas de las personas respecto de este tipo de estructuras y eventos políticos.

Desde la ciencia política, pero también desde la psicología y la sociología, se han desarrollado gran parte de los estudios de participación y abstención en Costa Rica⁶. Para efectos de esta investigación interesan los abordajes propuestos por Mora (2014) y Díaz (2010 y 2014) que profundizan en las prácticas políticas de los sujetos y posteriormente analizan su vinculación con la participación político-electoral.

Alfaro y Gómez (2017) abordan estos temas en el marco del proceso electoral municipal del 2016 y reflejan una conclusión similar en cuanto al comportamiento del abstencionismo: al hacer un seguimiento longitudinal de la participación electoral se evidencia que la mayoría de las personas han votado la mayoría de las veces y que, contrario a lo que sucede en elecciones nacionales, en el contexto local los cantones rurales presentan mayor participación.

Con el objetivo de ahondar en la producción de estas grietas entre el imaginario político democrático y el acercamiento práctico que reportan las personas frente a la política, han surgido importantes esfuerzos académicos nacionales que pretenden estudiar este fenómeno y su relación con la presencia, o ausencia, de actitudes autoritarias en la población costarricense⁷. En su artículo, Mora y otros evidencian que en los resultados del estudio:

...se encuentra la marcada predisposición al autoritarismo reflejada en una gran parte de la población costarricense—a pesar del alto respaldo a la democracia—y el hecho de que las personas que apoyan la democracia y respaldan mayoritariamente las actitudes autoritarias poseen una concepción más materialista, utilitarista e individualista de la democracia que quienes apoyan la democracia y tienden más al rechazo de las actitudes autoritarias. (2014, p. 37).

A grandes rasgos, los estudios realizados en Costa Rica vinculados a la investigación de lo electoral dan cuenta de que los significados y prácticas políticas registradas en regiones como la Gran Área Metropolitana surgen de condiciones históricas, políticas y culturalmente distintas a aquellas que se registran en otras regiones del país, específicamente en los espacios rurales.

A pesar de las particularidades que emergen en los discursos sobre democracia, existe una serie de sentidos comunes compartidos entre las distintas regiones del país, que vale la pena indagar. Tal y como lo plantea Hermann Güendel, la producción del imaginario político costarricense ha estado históricamente vinculada a los procesos de formación y transformación de Estado: “Un imaginario nacional es ante todo una región del universo ideológico de la sociedad que incide como elemento determinante de una nacionalidad específica” (2009, p. 29). Para este estudio interesa analizar lo que Güendel denomina un segundo momento de reconfiguración del imaginario político nacional. Este se consolida hacia la segunda mitad del siglo XX con la construcción simbólica de la relación patria/democracia en el marco de la fundación de la Segunda República⁸.

⁶ Ver: Alfaro, R. y Gómez, S (2016); Cascante M. J y Pignataro, A. (2017); Díaz, J. A (2014); Díaz y Solís (2010); Mora, S. *et.al.* (2014); Pignataro A. y Treminio, I. (2015); Programa Estado de la Nación (2017); Raventós C. *et.al* (2005) y Rodríguez, J. (1990).

⁷ Es importante mencionar que las investigaciones como las que se realizan desde el IDESPO de la Universidad Nacional, el Programa Estado de la Nación y el Programa Naciones Unidas para el Desarrollo utilizan la noción de actitudes autoritarias y se refieren al análisis de las prácticas cotidianas de las personas entrevistadas y no necesariamente al apoyo o rechazo explícito que estos sujetos establezcan respecto a uno u otro régimen político.

⁸ El trabajo de este autor forma parte de una amplia tradición historiográfica que gira en torno al estudio de los discursos e imaginarios que atraviesan las identidades nacionales. Ver: Láscaris, C. (1992); Molina I. y Palmer, S. (2000); Acuña, V. (2000) y Díaz (2016), entre otros autores de las disciplinas vinculadas a la historia, la sociología y la ciencia política.

Ese modelo de Estado, que supone a su vez un significado de la manera en la que se constituye la democracia y el ejercicio ciudadano en Costa Rica a partir de este periodo, se sustentaba en los principios de la social democracia y se vinculaba directamente al florecimiento de los Estados de bienestar. Sojo retoma esta construcción y destaca que: “Así funcionaron las cosas, funcionaron en lo político y en lo social porque de modos diversos se instaló la potente idea de la semejanza sobre la realidad de la desigualdad social” (2006, p.110).

Esta interacción de los ámbitos económicos y políticos permeó directamente la producción del discurso democrático ligado al imaginario político liberal. El respeto por la institucionalidad pública como fuente de justicia, materializada en la figura del Estado de derecho, fue uno de los núcleos centrales del discurso democrático costarricense que nos alcanza incluso en la actualidad. Sumado a lo anterior, el resguardo y protección de los derechos individuales y la propiedad privada fueron sellando las conductas políticas deseables del ser costarricense y se decantaron en las estructuras institucionales y normativas de base.

Así, mientras se fortaleció la base de un Estado social de derecho sostenido, fundamentalmente, en el fortalecimiento de una noción de clases medias, este rasgo común de semejanza elaborado por Sojo fue instaurándose en el discurso dominante de la nación -eminentemente vallecentralino-, Álvarez (2010, 2015 y 2018) determina que esta construcción, lejos de ser un fenómeno contemporáneo, se vincula con los procesos de formación de Estado y producción de ciudadanía, particularmente a inicios del siglo XX.

4. RELATOS Y PRÁCTICAS POLÍTICAS EN DIMENSIÓN LOCAL: PRINCIPALES RESULTADOS

Al inicio del artículo presentamos algunos extractos de las conversaciones que tuvimos con doña Julia en Curridabat y con don Abel en Santa María de Dota. Aun cuando ambos compartían una noción similar respecto de la importancia del voto como componente esencial de la identidad costarricense, cada uno convive en un contexto local en donde las relaciones con la comunidad y las autoridades municipales se construyen de maneras muy diferentes y, por lo tanto, el conjunto de apreciaciones y decisiones que les llevan a involucrarse o distanciarse de la vida política del cantón varían.

4.1 EL “IGUALITICO” COMO UN MITO QUE LUCHA POR SOBREVIVIR

Las entrevistas realizadas en los cantones de Santa María de Dota y Puntarenas nos dejan ver dos realidades locales que a primera vista parecen ser muy distintas. En la primera comunidad perdura una confianza en la institucionalidad pública y una cercanía con las autoridades locales que motiva a las personas a participar de las elecciones municipales. En la segunda, se refleja una constante sensación de descontento y lejanía con las estructuras gubernamentales que desincentiva la participación de las personas en el evento electoral. Tal como nos comentó doña Mercedes Vargas “¿Para qué vamos a ir a votar por un alcalde que ni se acuerda del pueblo que lo elige? Yo no creo en eso de la política, porque aquí en Puntarenas solo sirve para pedir votos” (comunicación personal, 5 de febrero del 2018).

Por su parte, don Pedro Monge, vecino de Santa María de Dota, nos mencionaba que ahí todos conocían a las personas de la municipalidad y que para él era más fácil controlar a las autoridades locales que al Gobierno central (comunicación personal, 20 de marzo del 2018). A raíz del análisis de las 9 entrevistas que componen

el bloque de Puntarenas y Santa María de Dota es claro que la relación que establecen los sujetos con las autoridades locales y la política en general está supeditada al acceso a condiciones mínimas de seguridad, particularmente en el ámbito del trabajo, la alimentación y la salud. También es clave que en ambas localidades las personas tienden a vincularse más con sus vecinos. La figura 1 muestra una síntesis de los principales núcleos discursivos encontrados en las entrevistas de Puntarenas y Santa María de Dota.

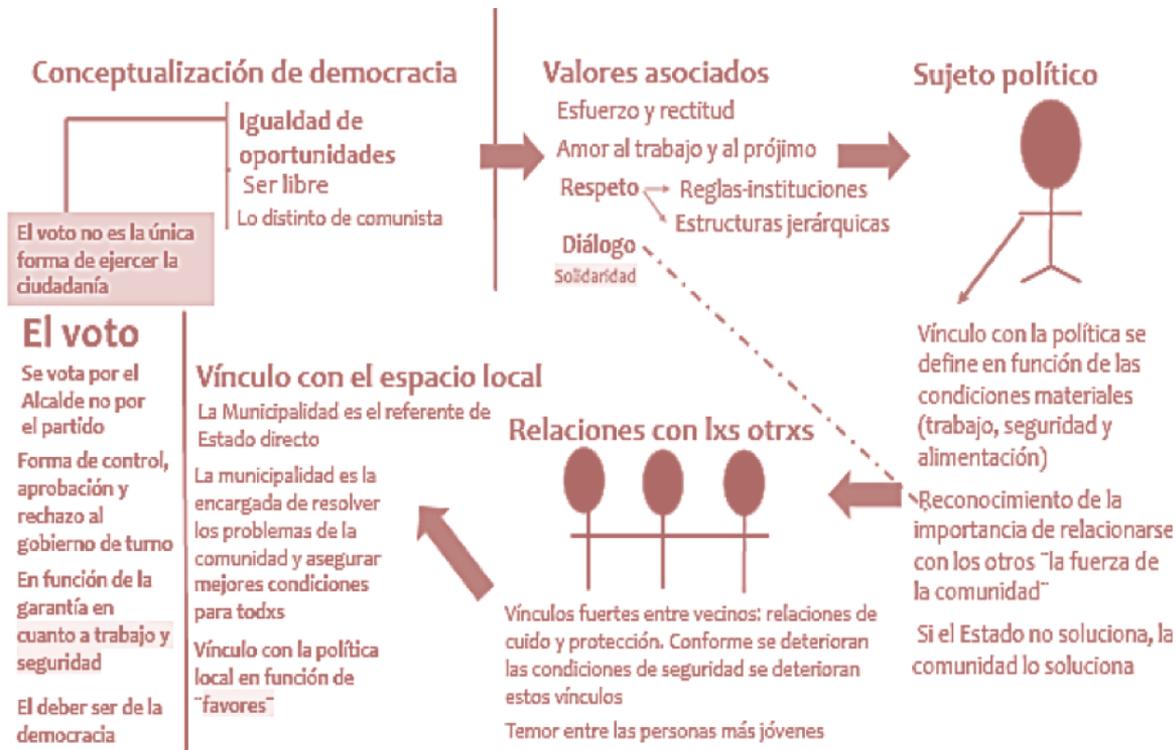


Figura 1. Principales núcleos discursivos para las entrevistas efectuadas en Santa María de Dota y Puntarenas. Elaborado con base en la información del CIEP, 2018.

Tal como se presenta en el diagrama, permanece una noción general de que el voto es el único mecanismo de ejercicio ciudadano, un "deber ser" de la democracia. Aquí surge un elemento de interés que se presenta en las entrevistas de ambos lugares: a pesar de que la igualdad se mantiene como un imaginario social que vincula a las personas de la comunidad y sostiene el porqué de la democracia, conforme se van deteriorando las condiciones materiales de seguridad, este imaginario se diluye frente a la necesidad de protección y beneficio individual.

Así, la tensión entre una deseabilidad de igualdad como pilar de convivencia en contextos de inseguridad, desempleo y falta de oportunidades que separan y compartimentan las relaciones sociales locales genera un tipo de vinculación compleja con los relatos históricos sobre democracia y participación política a la luz de las realidades concretas en las que estas personas producen su ciudadanía. La esperanza de que quien llegue a ocupar la alcaldía favorezca al barrio o a los vecinos cercanos es un núcleo discursivo reiterado como motivación para asistir a votar.

A pesar de los distanciamientos, apatía y desencanto que denotan las personas entrevistadas con la política, la municipalidad continúa siendo un referente del “gobierno” mucho más cercano que el Gobierno central. En ese sentido, le demandan no solo la posibilidad de asegurar condiciones infraestructurales y servicios de calidad (buenas carreteras, servicio de recolección de basura, seguridad comunitaria), sino que también la asocian con una estructura con capacidad de generar mejores condiciones para el desarrollo de la comunidad (opciones de empleo, acceso a servicios de salud y educación, entre otros).

Permanecen instalados los valores del respeto por la autoridad y la institucionalidad pública. Aunque no participan con regularidad en los procesos electorales, la democracia continúa enraizada como pilar fundamental de la identidad política de estas personas. Sin embargo, llama la atención que en algunos casos estos valores son trasladados a la práctica justificando conductas que reflejan una disposición a actitudes autoritarias: “Yo a mis hijos los educo para el respeto y el trabajo, pero sobre todo el respeto. A la autoridad hay que respetarla, en eso mi esposo y yo insistimos para que ellos crezcan bien, y sean buenos ciudadanos” (L.P., comunicación personal, 15 de marzo del 2018). Ser buen ciudadano implica ser respetuoso de las reglas que se reproducen desde el ámbito familiar hasta en el espacio público de las relaciones cotidianas.

4.2 “SI NO SE METEN CONMIGO, YO NO ME METO CON NADIE”: CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA DESDE LAS ZONAS URBANAS

La figura 2 muestra los resultados a partir de la lógica de análisis sobre la cual fueron construidas las entrevistas. En un primer momento se detalla la conceptualización de democracia esbozada por las personas entrevistadas. En un segundo momento de la conversación se ahonda en la manera en cómo ellas y ellos producen el sujeto político democrático -el ciudadano-, y de qué manera interactúa en espacios colectivos (particularmente visto en dinámicas familiares y comunitarias). Este abordaje conduce al análisis de cómo interactúan los sujetos en relación con las y los otros, así como su vínculo práctico con el espacio local. En la totalidad de los casos, esta última etapa de la consulta conllevó profundizar sobre el ejercicio del voto y su vínculo con la democracia, entendida desde la esfera local⁹.

⁹ Es importante destacar que, si bien existen referencias a la coyuntura local del 2016, la mayoría de las afirmaciones no necesariamente se vinculan a partir de la experiencia de las personas en este proceso particular, sino más bien se construyen desde la manera en la que ellas y ellos entienden lo local, la democracia y el ejercicio ciudadano desde el relato y la práctica. De tal manera que, si bien pueden aplicarse algunos de estos hallazgos en la aproximación al proceso electoral 2016, estos no pueden presentarse como explicaciones del comportamiento electoral de los sujetos en ese momento.

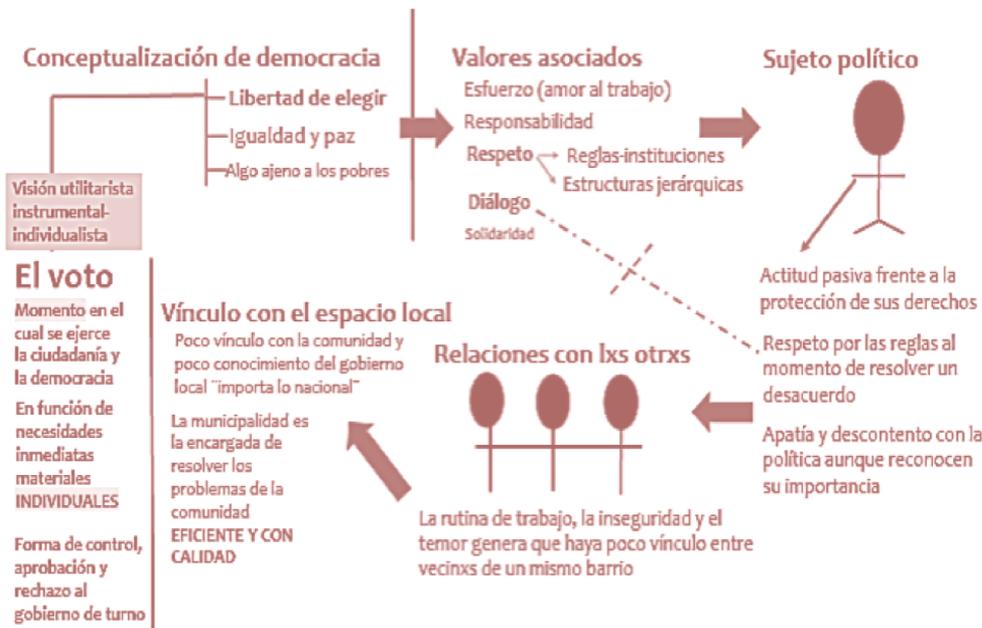


Figura 2. Principales núcleos discursivos para las entrevistas efectuadas en San José, Curridabat y Alajuela. Elaborado con base en la información del CIEP, 2018

Indistintamente de si estábamos en Curridabat, San José o Alajuela, la reproducción de la “libertad de elegir” como pilar de la democracia fue recurrente en todas las entrevistas. Por encima de la noción fundante de igualdad y paz (que también ha sido parte de la construcción simbólica de la democracia costarricense) la libertad de las personas parece ser el pilar fundamental con el que se asocia esta forma de gobierno.

¿Cuáles valores o conductas asocian las personas con el ser democrático? Sin mucha pausa y con gran seguridad las personas entrevistadas mencionaron el respeto a las reglas y a la autoridad como principales actitudes esperables de alguien que vive en democracia. Las conductas culturalmente asociadas al deber ser costarricense también salieron a flote en esta fase de la entrevista: “Acudir al diálogo para mantener la paz”, “amar el trabajo y esforzarse siempre en él” y, en menor medida, “aplicar la solidaridad con las personas que lo necesitan” fueron algunas de las frases que se registraron en estas conversaciones. La reiteración del respeto por las reglas y la autoridad se mantiene congruente en todas las conversaciones y pareciera que se asocia con el arraigo de la idea de Estado de derecho costarricense como estructura institucional que respalda y protege la democracia en el país.

Al momento de narrar las prácticas cotidianas de las personas entrevistadas en sus familias y su comunidad se vislumbran algunos puntos de tensión respecto de las nociones anteriormente descritas. Esta idea de libertad con la que se construye la democracia se decanta por posturas tendientes al individualismo respecto de la manera en la que se produce ciudadanía desde la práctica. Así, la apelación al diálogo y la solidaridad como valores vinculados a la democracia quedan en un segundo lugar y la emergencia de la idea de libertades individuales toma protagonismo: “Diay, mientras no se metan conmigo yo no me meto con nadie. Como le digo, lo mejor es no meterse en la vida de los otros y así evitar problemas” (M.S., comunicación personal, 21 de marzo de 2018).

Los relatos de doña Ana Rojas, de Alajuela, denotan algunos rasgos importantes por destacar sobre cómo se constituye ella como ciudadana. En la conversación nos comenta que realmente se interesa poco en la realidad política de su comunidad porque, además, “entre la rutina del cuidado de los hijos, la familia y el trabajo, no queda tiempo ni energía para ponerse en esas de la política” (Rojas, 2018). Al mismo tiempo que aduce la importancia de que la ciudadanía fiscalice y controle lo que hacen “las autoridades locales” nos cuenta que su descontento con la política ha generado que le interese muy poco participar. A este punto, lo que señalan Pignataro y Cascante en su trabajo sobre elecciones presidenciales 2014 cobra relevancia y se posiciona la noción de delegación política al ejercicio ciudadano.

Las dinámicas laborales, las rutinas familiares y la inseguridad han generado una separación importante de los sujetos con su entorno inmediato y esto se traduce, necesariamente, en un posicionamiento de defensa de sus derechos individuales antes que aquellos relacionados con lo colectivo. En el ámbito de su relación con los otros, es recurrente la mención al problema de la inseguridad ciudadana que genera que cada vez más las personas se encierren en sus casas y se relacionen poco o nada con sus vecinos y su comunidad. El no conocer “al otro” parece alimentar la sensación de temor y desconocimiento del espacio comunitario que se habita, y se posiciona con más fuerza la idea de que la protección de derechos, la seguridad comunitaria, y el mantenimiento del orden es responsabilidad de las autoridades locales en las que se delegó la toma de decisiones políticas.

Para las personas entrevistadas en estos cantones, la municipalidad es la referencia del Estado en el ámbito local y su gestión debe asemejarse a lo que implica conducir una empresa de manera eficiente y eficaz. Esta noción del Estado como empresa también se traduce en las características que les otorgan los entrevistados a los líderes locales: preparados, con un buen equipo de asesoría y, fundamentalmente, buenas ideas: “Hay que pensar la municipalidad como la gerencia que debe ordenar al cantón”, nos dijo don Jorge en San José (comunicación personal, 5 de febrero de 2018).

En este sentido, el vínculo que se gestiona entre las y los ciudadanos con los Gobiernos locales se fundamenta en un sistema de rendición de cuentas en torno a la prestación de los servicios tradicionalmente asociados a lo municipal. El voto resulta ser ese mecanismo de control, aprobación o rechazo a la manera en cómo se administra la “empresa cantonal”, de forma que su uso se hace desde una postura instrumental vinculada estrictamente a los réditos e incentivos individuales de los ciudadanos. El ejercicio de este momento, si bien es reconocido como fundamental, es limitado desde la perspectiva de las personas consultadas; cada vez más el desencanto con la política y la desvinculación con la realidad local se traducen en menor participación electoral de las personas.

5. REFLEXIÓN FINAL

Al inicio del artículo se planteó el desafío de analizar las distintas dinámicas discursivas que se presentan en los relatos y prácticas de 20 personas entrevistadas en torno a las elecciones municipales del 2016. Así se identificaron núcleos discursivos medulares que dan cuenta de la relación estrecha entre el comportamiento político de las personas, sus formas de vinculación con las personas, los referentes y expectativas que depositan en la institucionalidad pública y las condiciones materiales desde donde construyen sus identidades.

Tal y como lo sostienen los relatos recabados a lo largo de esta investigación, la democracia sigue siendo parte fundamental de lo que las personas entrevistadas asocian a la identidad costarricense. La participación política pensada a través del voto y el respeto por la institucionalidad pública, articulada en función del Estado de derecho se sostienen en los discursos como núcleos que dan sentido a la manera en la que se toman las decisiones en el país. A pesar de que existen diferencias importantes entre las regiones visitadas, lo cierto es que el componente procedimental del sistema político perdura en las prácticas ciudadanas. Las grietas, fugas y tensiones desarrolladas en párrafos anteriores aparecen principalmente cuando se indaga en el detalle de las construcciones de significado que le dan las personas a estos conceptos, desde las narrativas sí, pero también desde sus prácticas cotidianas.

La libertad y la igualdad son los valores centrales con los cuales las personas asocian la forma de organización política en el país; sin embargo, se presentan variaciones en los relatos en cuanto al peso que se le otorga a cada uno de estos valores como pilares de la democracia. En ese sentido, en aquellas comunidades en donde la municipalidad resulta una estructura gubernamental más cercana y se reporta la solidaridad como una actitud deseable de la ciudadanía, sobresale la igualdad como un pilar fundamental de la organización política democrática. En estos relatos también son evidentes los rasgos identitarios tradicionales, dentro de los cuales sobresalen el amor al trabajo, la solidaridad, el diálogo y el respeto a las reglas. Por otro lado, hay un grupo de relatos que dan mayor importancia a la libertad como pilar central. En este grupo se presenta una mayor cercanía con las estructuras del Gobierno central y una creciente lejanía con los Gobiernos locales, aunado a vinculaciones más débiles con el contexto comunitario.

Al profundizar en las prácticas, estas distinciones tan evidentes en el relato se diluyen en un piso común caracterizado por un desencanto con la política, y falta de participación en espacios políticos más allá del voto. La defensa del “mientras no se metan conmigo yo no me meto con nadie” se refleja fuertemente en algunos de los relatos y permite interrogar la inmanencia con la que se ha construido el discurso de la igualdad y la solidaridad del ser costarricense. Estas contradicciones son en sí mismas concluyentes, pues nos permiten ver las grietas de un imaginario político histórico que no se traduce en la práctica de manera consecuente ni adquiere los mismos significados para todas las personas.

Aún no es posible asegurar que existen diferencias categóricas y sustanciales entre los discursos y prácticas de personas que habitan en comunidades urbanas, que aquellas que habitan en contextos rurales; para esto será necesario profundizar en nuevos estudios que superen la corta duración y vayan reconstruyendo la producción

de subjetividades en perspectiva política e histórica. De momento, lo que parece emerger de esta investigación es que la participación electoral de las personas se ve incentivada en la medida en que los sujetos perciben que su voto se traduce en beneficios directos para ellos o sus familias particularmente en la medida en que les permite acceder a mejores condiciones o mantener las que ya tienen.

Igualmente, los textos reflejan una relación directa entre ciudadanía e identidad. Así, ese imaginario político que sustenta el discurso democrático hegemónico parece que poco a poco se aleja de los elementos con los que se identifican las personas, al menos, desde sus prácticas. Esta ciudadanía que se produce en relación con la democracia procedimental no se reconoce como sujeta de transformación social, sino más bien como expectante de un Estado al que le demanda el asegurar condiciones mínimas de seguridad y crecimiento. Estos hallazgos abren la ventana para plantear nuevas investigaciones que den cuenta de los procesos de producción de subjetividades en relación con las formas de participación política, partiendo de la premisa de que los discursos históricos nacionales penetran de manera desigual el territorio, y se entremezclan con lógicas y dinámicas particulares que emergen desde las escalas locales y comunitarias.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2002). Elecciones municipales y debilitamiento del respaldo electoral bipartidista en Costa Rica. Período 1986-2002. *Anuario de Estudios Centroamericano*, 28(1-2), 89-135.
- Alfaro, R. y Gómez, S. (2016). *Análisis del proceso electoral municipal 2016*. Ponencia para el vigésimo segundo informe del Programa Estado de la Nación de 2015. Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Fortalecimiento/Alfaro-Redondo&Gomez-Campos_2016.pdf
- Álvarez, L. (2010). *El mito democrático costarricense y su impacto en la constitución de la práctica política en periodos de conflicto social*. (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Álvarez, L. (2015). *El impacto de 30 años de reformas neoliberales en la percepción ciudadana de la relación entre democracia y bienestar humano en Costa Rica*. Informe presentado para el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20140901112842/LauraAlvarezGarroArticulofinal.pdf>
- Álvarez, L. et al. (2015). *De la democracia liberal a la soberanía popular: articulación, representación y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Álvarez, L. (2018). Democracia y sus contraconceptos durante la década de 1950-1959 en Costa Rica. *Revista de Historia Diálogos*, 19(1), 15-46.

- Álvarez, L. (2010). La democracia liberal-procedimental. Un análisis del concepto desde la teoría posfundacional. (Tesis de Doctorado). Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Cascante, M. (2016). Elecciones Municipales 2016: Datos para el análisis del sistema de partidos multinivel. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 222-244.
- Cascante, M. y Pignataro A. (21 de febrero de 2015). Los electorados de la democracia costarricense y las elecciones de 2018. *Semanario Universidad*, p. 24. Recuperado de <https://semanariouniversidad.com/opinion/los-electorados-la-democracia-costarricense-las-elecciones-2018>.
- Centro de Investigación y Estudios Políticos, CIEP (2018). Entrevistas realizadas para el análisis del proceso electoral municipal 2016 (Documento del proyecto Participación y abstención electoral en Costa Rica, (documento inédito)
- Díaz, J. (2014). Activos, pasivos y apáticos: imaginarios de la población costarricense sobre la política y la democracia. *Revista Rupturas*, 4(2), 100-122.
- Díaz, J. y Solís, M. (2010). *Percepciones de la ciudadanía costarricense en la primera década del siglo XXI sobre política y democracia*. Ponencia presentada en el XII Congreso de la Sociedad de Latinoamericana sobre estudios de América Latina y el Caribe. Heredia, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Güendell, H. (2009). Dialéctica del imaginario nacional costarricense, orígenes y alcances sobre el sentido de nuestra identidad cultural contemporánea. *Revista de Ciencias Sociales*, 47(122), 32-37.
- Hall, S. (1989). *The Hard Road to Renewal. Thatcherism and the crisis of the left*. New York: Verso.
- Lackoff, G., Johnson M. (2003). *Metaphors we live by*. Chicago: Chicago University Press.
- Láscaris, C. (1992). *El costarricense*. San José: Educa.
- Macpherson, C. 1997. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial.
- Molina, I. y Palmer, S. (2000). *Educando a Costa Rica*. San José: Editorial Porvenir.

- Mora, S. *et al.* (2014). Entre el apoyo a la democracia y el autoritarismo en Costa Rica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, (40), 37-60.
- Pignataro, A. y Treminio, I. (2015). Jóvenes y democracia: Comportamiento electoral y actitudes políticas en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (20), 309-343.
- Programa Estado de la Nación (2017). *Informe del Estado de la Nación 2016*. San José, C.r. Proyecto Estado de la Nación.
- Salazar, S. (2009). *Matando hormigas: democratización y seguridad en El Salvador. De los Acuerdos de Paz de 1992 a las políticas de seguridad ciudadana del gobierno de Francisco Flores (1999-2004)*. (Tesis de Maestría). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Sojo, C. (2010). *Igualitarios. La construcción social de la desigualdad en Costa Rica*. San José: Flacso Costa Rica-PNUD.
- Solís, M. (2006). *La institucionalidad ajena*. San José: Editorial UCR.
- Raventos, C. *et al.* (2005). *Abstencionistas en Costa Rica: ¿Quiénes son y por qué no votan?* San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Robinson, W. (2011). *Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. San Salvador: UCA.
- Rodríguez, J. M. (1990). El concepto de democracia en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales* (48), 7-15.

ÉLITES LOCALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN ELECCIONES LOCALES 2002-2016*

Jesús Guzmán Castillo**

DOI 10.35242/RDE_2019_28_16

Nota del Consejo Editorial



Recepción: 4 de junio de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: La consolidación de los procesos electorales en general muchas veces depende de las élites gobernantes. Sin embargo, para el caso de Costa Rica, la presencia o no de las élites locales no incide en gran medida en la participación de las personas en los procesos electorales de cara a la elección de las autoridades municipales. Es posible observar en Costa Rica tres tipos de élites asociadas a los partidos políticos: las que dependen de las estructuras partidarias nacionales, aquellas que son nuevas y se consolidan a través de partidos cantonales y las que, al ser desplazadas de sus partidos, recurren a otros para mantenerse. Como se evidencia, en la mayoría de los cantones se mantienen aquellas ligadas a estructuras partidarias nacionales; sin embargo, estas son cada vez más débiles, lo que hace que las élites empiecen a mostrar señas de cambio en sus regiones.

Palabras clave: Liderazgo político / Participación electoral / Abstencionismo / Partidos políticos cantonales / Comportamiento del voto / Sociología electoral.

Abstract: The consolidation of the electoral processes in general depends, many times on the governing elites. However, in the case of Costa Rica, the presence or absence of the elites does exert an influence to a great extent in the participation of the people in electoral processes in light of the election of municipal authorities. In Costa Rica, it is possible to observe three types of elites associated to political parties: those that depend on the national party structures, those that are new and seek consolidation through canton parties, and those that, being displaced, turn to others to stay afloat. As it is stated, most of the cantons maintain structures linked to national party structures; however, these are getting weaker, which makes the elites start to show signs of change in their regions.

Key Words: Political leadership / Political participation / Abstentionism / Political parties / Suffrage behavior / Electoral sociology.

* Este artículo se realizó basado en datos del Tribunal Supremo de Elecciones con apoyo de los asistentes de investigación José Pablo Badilla Castillo, Mariana Díaz Gamboa, Karla Guzmán Vega y Andrea Soleibe Duarte.

** Costarricense, politólogo, correo electrónico jesus.guzmancastillo@ucr.ac.cr. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, actualmente cursando la Maestría en Estadística por esta misma casa de estudios. Investigador de la Unidad de Opinión Pública del Centro de Investigación y Estudios Políticos y profesor de la Escuela de Ciencias Políticas de Universidad de Costa Rica.

1. INTRODUCCIÓN

En las democracias liberales, en donde el principio de representación popular es uno de los pilares fundamentales, es importante entender el rol de la intermediación entre los ciudadanos y sus gobernantes. En este caso, surge el concepto de la élite institucional; es decir, aquella surgida de los procesos electorales y donde se elige a las personas que ostentan cargos decisivos, sean individuales o en cuerpos colegiados (Schmitter, 2015). En el caso de los Gobiernos locales, la formación de élites que gobiernan cada municipio tiene relación con la participación política de las personas en el nivel comunitario, tanto en espacios institucionales como informales.

Aron considera que la élite “es formada por todos los que, en varias actividades, ocupan altos cargos en la jerarquía” (Stone, 1976, p. 26). En este sentido, se observa cómo la élite está claramente ligada con aquellos que detentan efectivamente el poder. Stone, siguiendo a Aron, diferencia la élite de la clase política y la de la clase dirigente: “La clase política es el grupo que ejerce directamente las funciones políticas de gobierno. La clase dirigente comprende las personas privilegiadas que, sin ejercer funciones políticas específicas, influyen sobre los que gobiernan y los gobernados, por su autoridad y su poder económico” (Stone, 1976, p. 26). En la misma línea, G. Wright Mills citado por Ambeskar señala que el poder en la sociedad está ligado a las instituciones y define la elite del poder “como aquellos que ocupan los puestos de mando” (1992, p. 260).

Pero al hablar de élite se tiene un concepto tan amplio como ambiguo. Para Dogan y Higley (1998), existen diversos factores asociados al concepto de élite. Uno de ellos definido por el tamaño del territorio, además de la cantidad de recursos de los que dispongan. Junto a esto, distinguen una élite, como lo señalaría Aron, a aquellos con la capacidad de tomar efectivamente las decisiones políticas, pero más allá de eso, existe un concepto de continuidad. Es decir, una élite no es intermitente en su injerencia en los asuntos públicos, sino que su constancia es permanente, hasta que una nueva élite ocupe las posiciones de poder y los desplace. Dogan y Higley apuntan: “Por élites políticas nos referimos solo a los titulares de posiciones estratégicas en organizaciones y movimientos poderosos, incluidos los disidentes, que pueden afectar resultados políticos regionales de manera regular y significativa” (1998, p. 280).

En las democracias consolidadas de la actualidad, pensar el rol de las élites políticas desvinculadas de los partidos políticos es imposible. En el caso costarricense, al tener los partidos políticos la exclusividad de acceso a los puestos de poder y de representación popular, la existencia de las élites se debe a su capacidad de influencia en los partidos políticos. Junto a eso, las élites cumplen un rol fundamental en la existencia misma de los partidos políticos, ya que su presencia se convierte en “un recurso decisivo para el triunfo electoral, en ausencia de la función unificadora de las dirigencias y de las ideologías, y en tiempos en que la competencia electoral debilita sus mecanismos tradicionales de cohesión” (Arzuaga *et al.*, 2007, p.130). Es decir, el estudio de las élites gobernantes requiere el estudio de los partidos políticos.

En Costa Rica durante más de un siglo, la élite política estaba estrechamente ligada a productores y exportadores del café (Stone, 1976), en donde las élites locales o cantonales poseían una estructura similar a la nacional. En este sentido, Stone señala que, al igual que pasa con la clase política del país, que desciende en una proporción significativa de los primeros conquistadores y que luego tuvieron una creciente importancia en el mercado del café, en los registros de los concejos municipales en los años previos a la Constitución de 1949, al menos dos terceras partes de los concejales de cada cantón descienden de los primeros pobladores de estos (Stone, 1976, p 223).

Las élites cantonales se caracterizan por dos elementos básicos. Uno de ellos es que son miembros de grupos familiares y, por otro lado, su característica fundamental que los distingue como élite es que poseen un papel activo en la administración de los asuntos municipales. Para Stone, el análisis de las élites locales cobra vital importancia ya que:

...las municipalidades comenzaron a adquirir importancia como instituciones, los miembros de los Concejos Municipales empezaron a ver en ellas un medio para llegar a una curul en el Congreso, a través de un proceso de regateo con la élite nacional. Esta, a la vez, comenzó a sentir la necesidad de apoyarse cada vez más en los electores de las zonas rurales, bajo el dominio de las élites locales. Los deseos de ambas categorías iban a poder satisfacerse gracias a los partidos. Por esta razón, los partidos empezaron a tomar interés en las municipalidades y a llevar su política al nivel cantonal. (Stone, 1976, p. 225).

Esta importancia dada por parte de la élite al papel de los partidos políticos se viene a consolidar con el surgimiento de nuevas élites políticas y económicas luego de la Guerra Civil de 1948. En un inicio, en torno al Partido Liberación Nacional se aglutinaron nuevas élites universitarias y políticas (Rojas, 1984), en contraposición a las viejas élites desplazadas que se tratan de reorganizar en distintos partidos (Republicano Nacional, Unión Nacional, Republicano, Unificación Nacional, entre otros), asociados a posturas más conservadoras y ligadas a la oligarquía cafetalera (Stone, 1976). Sin embargo, al transcurrir el tiempo, élites industriales en primera instancia, y luego ligadas al sector comercial muestran una cercanía con el Partido Liberación Nacional.

Por esto, en este artículo se busca caracterizar a las élites políticas locales desde el año 1953 hasta la actualidad, entendiendo estas como aquellas personas que ejercen el poder en los municipios, específicamente en los concejos municipales como regidoras. Existe en la información disponible una serie de vacíos que hacen imposible caracterizar a las élites políticas locales en toda su dimensión y asociarlas con su ligamen familiar y partidario.

En este sentido, es inexistente la información sobre la correspondencia entre las personas electas y el partido político que representan antes del año 2002, principalmente por la ausencia de registros accesibles de inscripción de candidaturas por parte de los partidos políticos, además de la falta de estandarización a la hora de generar las declaratorias de las elecciones municipales. Junto a esto, la ausencia de información vital para corroborar vínculos de parentesco entre las personas imposibilita la generación de redes familiares que confirmen que las élites políticas locales poseen un fuerte componente sanguíneo en su constitución.

Para efectos prácticos se tomarán en cuenta dos elementos importantes. El primero de ellos es la relación de los partidos políticos con la permanencia de la élite, y el segundo caso, la permanencia efectiva de la élite en los puestos de regidurías en el país, con individuos concretos que logran repetir en diversas elecciones.

2. PAPEL DEL PARTIDO LIBERACIÓN NACIONAL EN EL ESTABLECIMIENTO DE ÉLITES LOCALES

Como se dijo en el epígrafe anterior, la relación de las élites locales con los partidos políticos se intensificó en el plano local luego de la Guerra Civil de 1948. La caracterización del sistema de partidos en Costa Rica luego de este evento como “bipolar y estable, que luego se consolidó con un bipartidismo institucionalizado” (Cascante, 2016, p. 81).

El papel de las élites, como ya se mencionó, posee una importancia vital en la supervivencia de los partidos políticos; sin embargo, también “la circulación de las élites y la capacidad de renovación de los que trabajan y dirigen el partido son elementos importantes para que haya democracia interna” (Freidenberg, 2006). Pero, como se dijo, los partidos políticos resultan vitales para la existencia e influencia de las élites políticas, y en este sentido, el papel del Partido Liberación Nacional como eje central del sistema de partidos en la segunda mitad del siglo XX y el siglo XXI, y su relación con las nuevas elites políticas surgidas a causa del clivaje del 48 resultan útiles para entender el desarrollo de las élites.

Para describir el sistema de partidos en Costa Rica, Raventós (2006) sostiene que existen subperiodos para explicar el comportamiento de los partidos políticos, y en consecuencia de las élites, luego de 1948. El primero de ellos, el de transición a la democracia que abarca las elecciones de 1953 y 1958, en donde se da una alternancia de poder entre el PLN con José Figueres y Mario Echandi. En este caso, las élites surgidas y las desplazadas continúan en franca disputa por establecerse en el poder. La segunda denominada hegemonía liberacionista y sistema bipolar, que comprende los años entre 1962 y 1974, que se caracteriza por la consolidación de una nueva élite en el poder, asociado precisamente al PLN.

Para el año 1978, esta era de hegemonía liberacionista llega a su fin y se presenta la crisis económica, la cual lleva a que las élites políticas pacten buscando el objetivo de salir de la crisis en conjunto (Hernández, citado por Raventós, 2006). El cuarto subperiodo se da con el nacimiento del Partido Unidad Social Cristiana y la institucionalización del bipartidismo que se extiende desde el año 1982 hasta 1998¹. Ya para el año 1998 inicia lo que se considera la etapa de la crisis del bipartidismo, que se expande hasta el año 2002. Sin embargo, otros autores consideran que el último año del bipartidismo es precisamente 1998, y ya para el 2002 se está en la etapa de multipartidismo (Urcuyo, 2013 y Cascante, 2016).

En esta relación con el sistema nacional de partidos, en que las élites deben reconfigurarse en torno a este, el caso local posee paralelismos en lo relacionado con el partido Liberación Nacional. Durante los periodos de consolidación de la democracia y la hegemonía liberacionista, el PLN logró mantener el control de la mayoría de los concejos municipales, superando el 50% de todos los regidores y regidoras electas en el año.

El fin de la hegemonía liberacionista en el año 1974 coincide también con la pérdida de la mayoría absoluta de regidurías a nivel nacional; sin embargo al iniciar el periodo bipartidista, recupera una presencia fuerte en los concejos municipales, alternando hasta el año 2006 con el partido Unidad Social Cristiana. En paralelo, en la década de 1980 surgen partidos cantonales que logran competir con el Partido Liberación Nacional, gracias a que élites locales logran organizarse sin que busquen tener presencia ni relación con las nacionales, tal es el caso de los partidos Alajuelita Nueva (1982) y Unión Generaleña (1970, pero consigue su primer regidor en el año 1982). En los años 2002 y 2010 obtiene la menor cantidad de regidurías en términos relativos, como se muestra en la figura 1.

¹ Según Raventós, el periodo de bipartidismo finaliza en 1994.

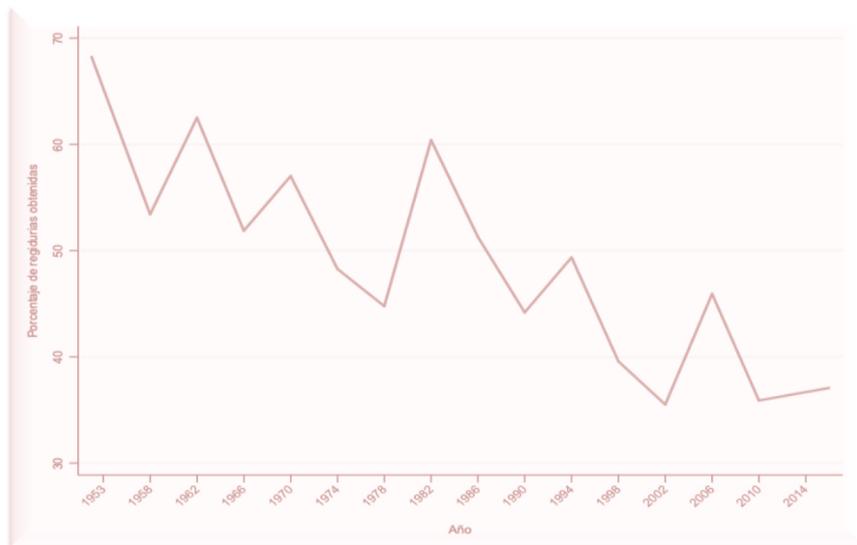


Figura 1. Proporción de regidurías electas por Liberación Nacional, según elección, 1953-2016. Elaborado con base en datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Es decir, en la época del multipartidismo la presencia del Partido Liberación Nacional en los puestos de poder en los Gobiernos locales se ve comprometida, en parte, también, por el aumento de la competencia partidaria. Un elemento por rescatar de esto es que no precisamente las élites se debiliten, sino que el surgimiento de partidos locales hace que estas puedan desplazarse entre partidos con el fin de ostentar el poder. De igual forma, se da el surgimiento en el año 1998 de 3 partidos cantonales exitosos (Curridabat Siglo XXI, Yunta Progresista Escazuceña y Del Sol en Santa Ana). Aparte de estos, luego de 1998 surge una serie de partidos cantonales que compiten con la hegemonía de los partidos nacionales, convirtiéndose en un espacio para el nacimiento de nuevos grupos, o la continuidad de las élites en distintos partidos.

En relación con el comportamiento mostrado por el partido Liberación Nacional y las élites como forma de incidir en la política local, el interés en mantener el poder de manera continua por parte de la élite se muestra por la repitencia de personas específicas en las regidurías.

3. COMPORTAMIENTO DE CONCEJOS MUNICIPALES 1953-2016

Al analizar la repitencia de las personas como regidoras en los concejos municipales del país, queda en evidencia cómo el número de personas que han sido electas más de una vez es relativamente bajo. De un total de 6293 casos de regidurías, analizados entre 1953 y 2016, únicamente 654 han sido ocupados por personas que ya habían llenado un escaño en un concejo municipal.

Si se compara a lo largo del tiempo desde 1953, la tendencia ha venido creciendo. Como es posible observar en la figura 2, entre 1970 y 1994, la proporción de personas reelectas en su posición (no consecutivas necesariamente) se mantuvo constante cercana a un 8% de personas que repiten en su cargo. Sin embargo, en el año 1998 inició una tendencia creciente que se conservó hasta el año 2010, en donde llegó a un 15% con un leve decrecimiento en la pasada elección. Esta propensión mostrada posee relación con el aumento del número de partidos políticos en competencia en las elecciones municipales.

Como ya se mencionó, las élites buscan la continuidad del poder. En este caso, la forma en que ciertas personas y grupos buscan mantenerse en puestos de representación popular es con la creación de nuevos partidos políticos o unirse a partidos no tradicionales o locales. Para Ávalos (2016), el fenómeno a nivel local es posible determinarlo cuando se trata del transfuguismo, el cual se define según Vanaclocha y Lorenzo como el “comportamiento de una persona que, habiendo sido elegida para su cargo en función de la adscripción a un determinado partido político, decide cambiar de opción partidista sin renunciar al cargo que desempeña” (2016, p. 3). Es decir, el fenómeno acá estudiado no cumple con la descripción teórica del transfuguismo, pues se desea comprobar si las personas que repiten en los concejos municipales en las últimas elecciones en un periodo caracterizado por el multipartidismo cambian de partido político o se mantienen en él. La figura 2 muestra la proporción de las personas reelectas según el año de elección.



Figura 2. Proporción de personas reelectas en concejos municipales, según año de elección. 1953-2016. Elaborado con base en datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Al observar el panorama de la pérdida de hegemonía del partido Liberación Nacional, el aumento de los partidos políticos en competencia en las elecciones locales y la tendencia de crecimiento en las personas reelectas puede tener dos explicaciones. Una de ellas es que las élites que ven reducidas sus posibilidades en los partidos tradicionales buscan nuevos espacios para continuar en el poder, o en caso contrario, si las nuevas élites ven reducidos los espacios en estos partidos tradicionales y, por lo tanto, deciden incursionar en nuevos partidos (ver figura 3).

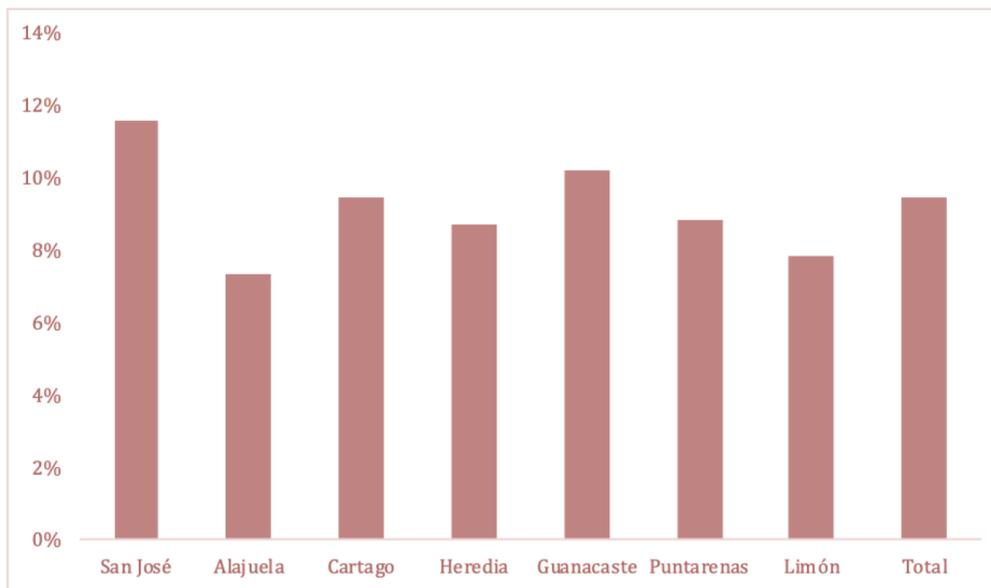


Figura 3. Proporción de personas reelectas en concejos municipales de 1953 a 2016, según provincia. Elaborado con base en datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

Los cantones en donde existe una mayor intensidad de reelección son Pococí (22,2%), San Ramón (20%), Aserrí (19,6%), Oreamuno (15,7%), Acosta y Garabito (15,6%), además de La Cruz y Goicoechea (15,5%). Estos cantones, con la excepción de Goicoechea y Oreamuno, se catalogan como rurales en su totalidad, o al menos la mayor parte de su territorio. A nivel agregado, la provincia de San José es la que muestra una mayor repitencia, ya que un 12% de sus regidurías han sido ocupadas por las mismas personas en más de un periodo.

Se destaca que hasta el año 1986 las mujeres ocupaban menos del 10% de las regidurías en el país, número que aumentó a 12% en la elección del año de 1994, como se observa en la figura 4. Es hasta el año 1998, con la aplicación de la normativa legal en cuanto a la cuota de género, que esta proporción se incrementa a cerca del 40%, donde se encuentra hasta la última elección. Esto último nos da un indicio de que las élites políticas locales han estado dominadas principalmente por hombres, y que la incursión de las mujeres se ha dado por la inclusión de normativa que busca asegurar la participación femenina en la política local.

Con la descripción de cómo se han comportado las elecciones de las personas que ocupan las regidurías, queda indagar cuál es el comportamiento de las élites en los últimos años, y la razón por la que se fundan nuevos partidos. Los partidos son fundados por las élites locales con el fin de continuar en el poder, o si son las nuevas élites que buscan poder adquirir incidencia en la toma de decisiones políticas del cantón.

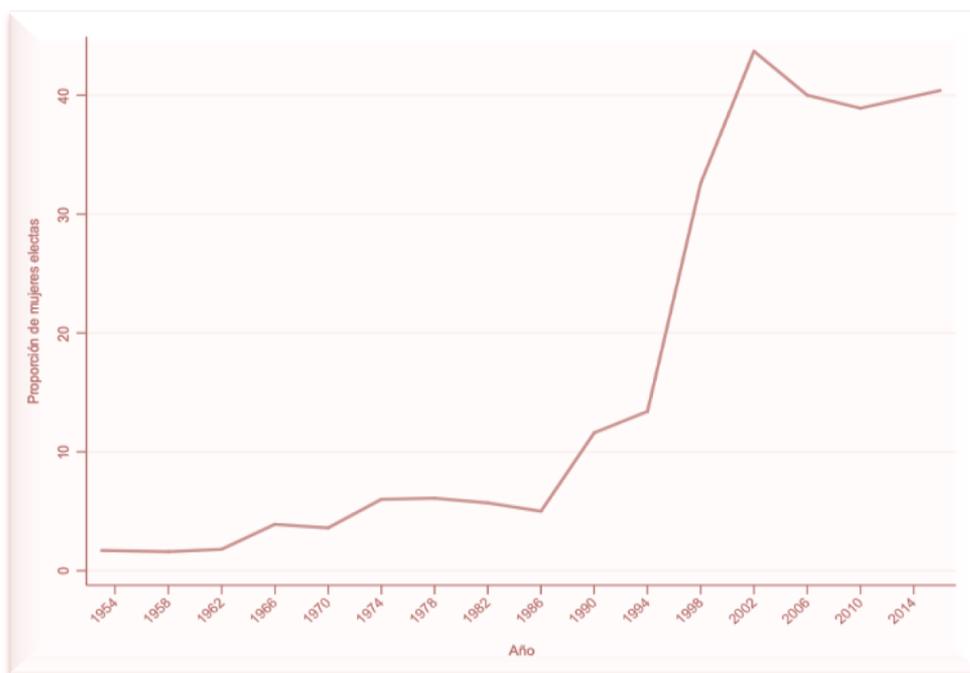


Figura 4. Proporción de mujeres electas como regidoras en concejos municipales. 1953-2016. Elaborado con base en datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

4. CONFORMACIÓN DE CONCEJOS MUNICIPALES 2002-2016

Para poder comprobar cuál de estas dos hipótesis se cumple, se debe analizar ambas variables en conjunto (pertenencia a partido político y repitencia). Al no poder verificar la información sobre el partido político de la totalidad de las personas, así como vacíos en la totalidad de los cantones, se trabajará con los años que abarcan del 2002 al 2016. Además de la posibilidad de tener la información completa, la importancia de este periodo radica en que coincide con el multipartidismo junto a la instauración de las elecciones de alcaldías (2002, 2006 y 2010) y la separación de las elecciones para los concejos municipales de las elecciones nacionales en 2014.

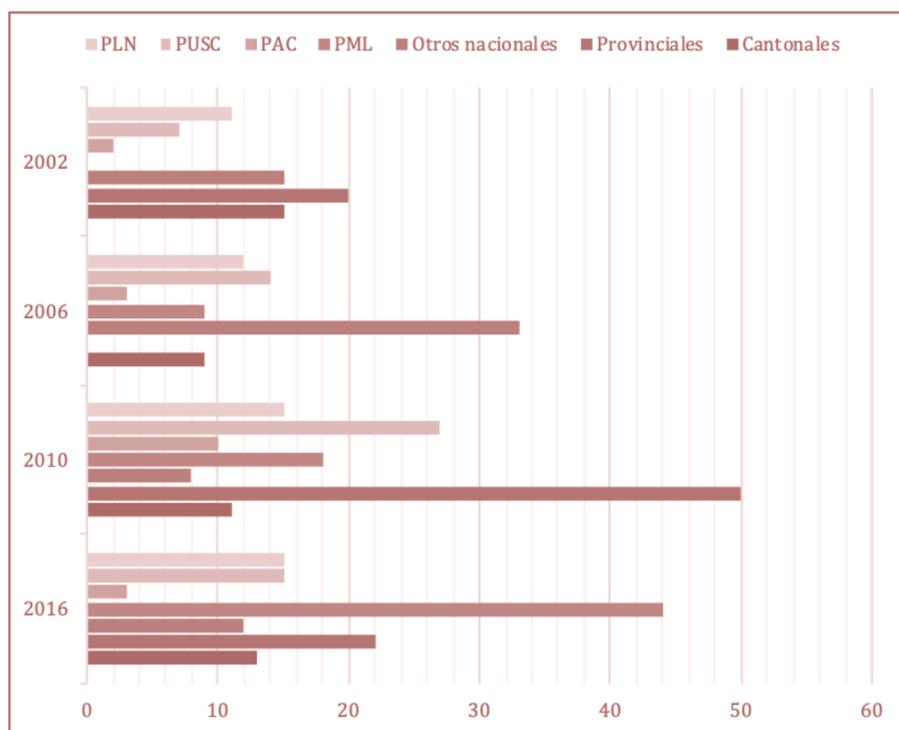


Figura 5. Porcentaje de personas reelectas, según partido político. 2002-2016. Elaborado con base en datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

El comportamiento mostrado en la figura 5 deja ver cómo en el caso de las personas electas por el Partido Liberación Nacional, un grupo de 11% en las primeras dos elecciones y un 15% en 2010 y 2016 había ocupado ya un puesto en los concejos municipales. En el caso de la Unidad Social Cristiana, en el año 2010 el 27% de las personas electas repiten como regidoras. Acá resalta un hecho importante: son precisamente los partidos nacionales no tradicionales (excluyendo a Acción Ciudadana y al Movimiento Libertario) los que poseen un alto porcentaje de personas electas que ya con anterioridad habían fungido en el concejo municipal, además de los partidos provinciales en donde el porcentaje de personas electas repitentes es alto.

Los datos mostrados, junto a que el Partido Liberación Nacional es el que posee un mayor número de repitentes, demuestran dos cosas. Una de ellas es que las élites muestran ambos comportamientos descritos previamente, en donde buscan consolidar su poder en las estructuras partidarias ya existentes. Sin embargo, aquellas nuevas élites que emergen y no encuentran su espacio en los partidos tradicionales buscan generar partidos políticos para incidir en los municipios. Ante esto, es posible observar cómo existen partidos cantonales en donde la reelección es la norma, lo cual implica una nueva élite, más arraigada a lo local y con menos relación con las élites nacionales.

En el caso de los partidos de índole nacional no tradicionales estos son utilizados por personas desplazadas de la élite dentro de los partidos tradicionales y que buscan continuar con la posibilidad de incidir en la política local. Es decir, existen tres tipos de élites locales: una que responde a la nacional y tienen estrecha relación con los partidos tradicionales, una nueva élite que busca generar su espacio de incidencia desde partidos locales, y una élite desplazada de los partidos tradicionales que se acercan, a partidos no tradicionales para continuar en el ejercicio efectivo del poder.

En este caso, es posible afirmar que, entre los años 2002 y 2016, en la gran mayoría de cantones, las élites siguen cercanas a los partidos nacionales mayoritarios. Sin embargo, existen algunos casos en que nuevas élites locales desvinculadas de los partidos nacionales han logrado posicionarse como son el caso de Escazú, Santa Ana y Curridabat. En este caso, la presencia y repitencia de regidurías presentes de partidos cantonales han sido fuertes en estas 4 últimas elecciones de autoridades municipales.

Además, hay dos casos en donde las élites existentes se han valido de nuevas plataformas para continuar en el poder, dado el poco espacio existente en sus partidos, como lo es el caso de Limón y de Corredores, ambos cantones ubicados en la periferia del país. Junto a esto, se encuentran cantones como Paraíso y Palmares, en donde si bien aún continúa una élite cercana a los partidos nacionales, se han dado desafíos a esta por parte de actores otrora parte de la élite gobernante, quienes se vieron separados y han migrado a otros espacios para continuar con una cuota de poder.

No es posible asegurar que cada caso se cumple a cabalidad en todos los cantones ni en la misma intensidad entre los partidos, lo que sí es posible es que, en Costa Rica, como en otras democracias estudiadas, las élites locales, al igual que las nacionales buscan continuar ejerciendo el poder. Sin embargo, las élites, tanto dentro de los partidos como fuera de ellos son cambiantes, y mantenerse en el poder requiere de acoplarse a los cambios mostrados en el sistema de partidos.

Ahora bien, estudiado el comportamiento de las élites, falta cuestionar cuál es su incidencia en la participación electoral de las personas, en relación con procesos cantonales pasados y futuros.

5. ÉLITES LOCALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Al cuestionarse por el efecto que poseen en el electorado las élites locales, no existe una asociación entre ambas variables, si se compara el agregado de las elecciones de 2002, 2006, 2010 y 2016. Sin embargo, al recurrir al análisis de conglomerados² para ver el comportamiento particular de los cantones respecto a estas condiciones, es posible observar detalles que diferencian a cada cantón.

Así, al generar 4 conglomerados, es posible observar cómo se comportan respecto a la interacción de ambas variables. En un primer grupo, caracterizado por tener una participación media en elecciones y una repitencia alta. En este caso, los cantones se distinguen por ser principalmente rurales, fuera del Valle Central del país, con la excepción del cantón de Poás.

El grueso de los cantones se ubica en el segundo conglomerado, con una baja participación y repitencia. Estos cantones, como es posible observar en la tabla 1, son en su mayoría urbanos, pero no centrales, con la excepción de Cartago, Belén y Santa Ana, cantones con alta población ubicados en el centro del país. Existe, además, en este grupo de cantones, aquellos que son rurales, pero no ubicados en las zonas costeras del país, además de los que son importantes centros de población fuera del área metropolitana como San Ramón, Pérez Zeledón y San Carlos.

El tercer y el cuarto conglomerado se muestran como contrarios en sus características. En el tercer grupo es posible observar cantones con baja participación, pero alta repitencia, que se destacan por ser en su mayoría urbanos dentro del Valle Central, con la excepción de Corredores y Pococí. En contrapuesto, el grupo 4 representa cantones con alta participación y baja repitencia, caracterizados por ser rurales y en su mayoría fuera del Valle Central metropolitano.

² El análisis de conglomerados es una técnica estadística que “permiten clasificar observaciones o casos en grupos homogéneos, es decir, conformados por entidades con características similares. Esta clasificación facilita no solo resumir información (con lo cual se gana simplicidad descriptiva), sino, además, construir categorizaciones y tipologías” (Pignataro, 2016).

Tabla 1

Conglomerados de cantones, según porcentaje de repitencia de regidores y participación en elecciones municipales 2002-2016

Participación media Alta repitencia	Participación baja Baja repitencia	Participación baja Alta repitencia	Participación alta Baja repitencia
Abangares	Acosta	Naranjo	Guatuso
Carrillo	Alvarado	Osa	Hojancha
Esparza	Atenas	Palmares	Jiménez
Garabito	Bagaces	Paraíso	León Cortés Castro
La Cruz	Barva	Puntarenas	Los Chiles
Nicoya	Belén	Puriscal	Matina
Orotina	Buenos Aires	Pérez Zeledón	Montes de Oro
Poás	Cartago	San Carlos	Nandayure
Quepos	Cañas	San Isidro	Parrita
Santa Cruz	Coto Brus	San Pablo	San Mateo
Zarcero	Dota	San Ramón	Talamanca
	Escazú ¹	Santa Ana ¹	Tilarán
	Flores	Santa Bárbara	Turrubares
	Golfito	Sarapiquí	Valverde Vega
	Grecia	Siquirres	
	Guácimo	Tarrazú	
	Liberia	Turrialba	
	Limón ²	Upala	
	Mora	Vázquez de Coronado	

Nota: Elaborado con base en datos suministrados por el Tribunal Supremo de Elecciones.

1. Cantones con nuevas élites cantonales consolidadas dentro de partidos cantonales.
2. Cantones con élites desplazadas de sus partidos, que buscan su supervivencia en otros partidos.

6. CONCLUSIONES

Si bien es cierto, las élites locales poseen su propio comportamiento en relación con las nacionales, existen algunos hechos que resultan importante de analizar. Una primera reflexión es la cercanía de estas con los partidos principales. El papel desarrollado en un primer momento por el partido Liberación Nacional durante la segunda mitad del siglo XX resulta importante para entender la conformación de las élites dentro de los municipios, donde se muestra un dominio claro en cuanto al número de regidurías electas hasta 1978. En paralelo a este dominio, en este periodo la repitencia es baja, menor al 10% de todas las regidurías electas, además de ser de ser en gran medida ocupadas por hombres. Es decir, en este periodo es posible establecer que las élites estaban muy unidas al PLN, más allá de nombres que pudieran establecer un claro dominio en los cantones.

El año 1990 resulta un punto de quiebre en la dominancia de Liberación Nacional respecto a las regidurías. En este caso, con la consolidación del bipartidismo y la alternancia en el poder, la Unidad Social Cristiana logra posicionarse de igual forma dentro de los Gobiernos locales, además de la aparición y consolidación de los partidos locales.

Con la desaparición del bipartidismo en el 2002, la dinámica de los concejos municipales sigue la misma lógica, con la irrupción de más fuerzas políticas nacionales con participación en lo local, junto a las opciones cantonales ya descritas. Y es precisamente en esta época, en donde el nivel de repitencia de personas en las regidurías aumenta hasta sus puntos máximos, en torno al 15%.

Ante esto, al observar detalladamente el comportamiento de estas elecciones, es posible determinar algunos patrones incipientes de comportamiento de las élites, en torno al comportamiento de las élites en los municipios. Resalta la división al parecer más evidente que lo que señalaba Stone en los años 70 entre estas y las élites nacionales, ya que se desdibuja el papel de los partidos políticos nacionales en algunos casos, como lo es Limón, Corredores, Santa Ana, Curridabat y Escazú.

Asimismo, si bien el aumento de las personas que repiten en cargos de regidurías es bajo (alrededor de 5%), esto es también un patrón que puede referir a casos en donde las élites locales logran ir haciéndose espacio dentro de los partidos políticos, sean nacionales o cantonales. Sin embargo, con la creación de partidos políticos y el “transfuguismo” de personas entre partidos para conservar sus puestos, es posible pensar en que cada vez los partidos tienen menos importancia para la supervivencia de las élites locales.

Junto a esto, es posible determinar que no existe una asociación entre la repitencia, como indicador de la presencia de una élite política fuerte, y la participación en los procesos electorales de las personas dentro de los cantones. Sin embargo, sí existen algunos patrones de comportamiento que es posible detallar como lo es la interacción entre los cantones rurales y la alta repitencia, lo cual da una participación baja. En contrario, en cantones rurales con baja repitencia, la participación es más alta. Asimismo, en cantones urbanos con alta repitencia, la participación es más baja.

No es posible con esto analizar en su totalidad las élites cantonales, pues hace falta análisis de red para determinar parentescos entre estos, por ejemplo; sin embargo, se constituye en una primera aproximación sobre la estructura de las élites políticas analizadas según la búsqueda de la supervivencia en los puestos donde ostentan el poder formal en los Gobiernos locales. En este caso, analizando la repitencia de las personas en los puestos de regidurías, se pueden establecer algunos parámetros para mirar en profundidad algunos cantones que resulten importantes en relación a la existencia o no de élites políticas locales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ambedkar, S. (1992). Political elites: theoretical perspectives. *The Indian Journal of Political Science*, 53(2), 253-276. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/41855610>
- Arzuaga-Magnoni, J; Espinosa-Santiago, O. y Niño-Martínez, J. (2007). Élites, alternancia y partidos políticos en el Estado de México: entre la pluralidad, la búsqueda del voto y el debilitamiento institucional. *Economía, Sociedad y Territorio*, 7(25), 129-156. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11102506>
- Ávalos, I. (2015). *Transfuguismo político en Costa Rica: una reflexión exploratoria a nivel legislativo y municipal*. Ponencia presentada para el Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Recuperado de https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/022/Fortalecimiento/Avalos_2016.pdf
- Dogan, M. y Higley, J. (2012). Elites, Crises, and Regimes in Comparative Analysis [1998]. *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 37(1), 269-291. Recuperado de <http://www.jstor.org.ezproxy.sibdi.ucr.ac.cr:2048/stable/41756461>
- Freidenberg, F. (2006). Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos. *Revista de derecho electoral*, (1), 1-17.

- Pignataro, A. (2016). *Manual para el análisis político cuantitativo*. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Raventós, C. (2008). Lo que fue ya no es y lo nuevo aún no toma forma: Elecciones 2006 en perspectiva histórica. *América Latina Hoy*, 49, 129-155. Recuperado de <https://revistacienciasociales.ucr.ac.cr/images/revistas/RCS98/04.pdf>
- Rojas, M. (1984). Patio de agua y la ideología del Partido Liberación Nacional. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (46), 59-79. Recuperado de <https://www.revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/14995/14265>
- Schmitter, P. (2018). The Role of Elites in Democratization. *Journal of Chinese Political Science*, 23(19), 33-46.
- Stone, S. (1976). *La dinastía de los conquistadores. La crisis del poder en la Costa Rica contemporánea*. San José. EDUCA.
- Urcuyo, C. (2013). *Partidos y lucha política*. San José. Uruk Editores.



RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL

APLICACIÓN EXTENSIVA DEL PRINCIPIO DE PARIDAD AL ENCABEZAMIENTO DE LAS NÓMINAS DE CANDIDATURAS A CARGOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR. UN REPASO A LA RESOLUCIÓN 1724-E8-2019 DE LAS 15:00 HORAS DEL 27 DE FEBRERO DE 2019

María de los A. Quesada Chaves*

DOI 10.35242/RDE_2019_28_17



Nota del Consejo Editorial

Recepción: 30 de mayo de 2019.

Revisión, corrección y aprobación: 11 de junio de 2019.

Resumen: Presenta los antecedentes de la aplicación del principio de paridad en el proceso electoral costarricense, para continuar con un análisis de la resolución 1724-E8-2019 del Tribunal Supremo de Elecciones que define las reglas que habrían de gobernar la contienda municipal de 2020 y otorgar seguridad jurídica a los partidos políticos interesados en intervenir en esa contienda.

Palabras clave: Paridad política / Paridad horizontal / Puestos de elección popular / Elecciones municipales / Mujeres / Participación política.

Abstract: It presents the background of the application of the principle of parity in the Costa Rican electoral process and moves to an analysis of resolution 1724-E8-2019 of the Supreme Electoral Tribunal, which defines the regulation that would govern the 2020 Municipal Elections and grant judicial security to political parties interested in running for that election.

Key Words: Political parity / Horizontal parity / Popular election posts / Municipal elections / Women / Political participation.

* Costarricense, abogada y notaria, correo mquesada@tse.go.cr. Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Actualmente es letrada del Tribunal Supremo de Elecciones. Ha laborado para la Corte Suprema de Justicia como letrada de la Sala Constitucional, fiscal penal, agente fiscal y asistente de la presidencia del Tribunal de Casación Penal. Profesora universitaria y asesora parlamentaria.

1. PREÁMBULO

Con la promulgación del Código Electoral vigente, un nuevo y más robusto catálogo de normas fue incorporado al ordenamiento jurídico con el único fin de establecer una plataforma que, de manera significativa, permitiera articular el escenario y las condiciones propicias para el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y su acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

Como es natural, paralelo a la implementación de esos preceptos, el ejercicio hermenéutico del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) se tornó forzoso e indispensable para interpretar aquellas disposiciones poco claras, insuficientes o cuyo entendimiento literal pudiera conducir a la desaplicación o distorsión de principios rectores e, incluso, a una contradicción con preceptos constitucionales o convencionales.

La aplicación del principio de paridad en la integración de las nóminas de candidaturas a cargos de elección popular es, sin duda, uno de los aspectos más agudos y espinosos que, por su naturaleza y efectos, ha demandado un profuso y progresivo análisis.

La más notoria y sensible de las reflexiones se ha concentrado en determinar si ese principio es -o no- extensible al **encabezamiento** de las listas pertenecientes a una misma circunscripción territorial (también denominado: paridad horizontal, transversal o de territorialidad); en cuyo caso, los partidos políticos estarían forzados a repartir los primeros lugares del grupo total de listas -entre ambos sexos- en forma equitativa.

Una respuesta afirmativa demandaba ponderar, adicionalmente, a qué tipo de nóminas resultaría aplicable ese modelo en atención a las características del cargo pretendido; ello, en aras de que su implementación no colisionara derechos fundamentales político-electorales vinculados.

La sentencia n.º 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero de 2019 es el más reciente pronunciamiento del TSE en esa materia (dictada a propósito de los procesos electorales a nivel municipal) y, por su importancia, constituye el objeto principal de este ensayo destinado a facilitar un acercamiento a los antecedentes, contexto y alcance de esa resolución.

2. ANTECEDENTES

El Estado costarricense ha ratificado diversos convenios y tratados internacionales sobre derechos humanos que incluyen, entre sus postulados, la protección al ejercicio de los derechos políticos de las mujeres. Entre otros, sobresale el compromiso de adoptar medidas normativas para implementar -en el escenario político interno- condiciones que contribuyan a superar la franja de desigualdad persistente entre ambos sexos.

Las reformas promulgadas para satisfacer esa necesidad condujeron a que, en el año 1996 y, ante una visible subrepresentación política de la mujer, se adoptara un mecanismo de cuotas para obligar a los partidos políticos a incluir un mínimo de 40% de mujeres en sus nóminas de candidaturas a cargos de elección popular (Ley n.º 7653 del 28 de noviembre de 1996).

Esa medida se tornó especialmente efectiva a partir de la resolución n.º 1863 de las 09:40 horas del 23 de setiembre de 1999 cuando el TSE precisó que ese porcentaje debía reflejarse en los puestos elegibles de la papeleta. Tal decisión contribuyó a que, a partir de las elecciones de 2002, se percibiera un significativo aumento en el número de diputadas electas.

El nuevo Código Electoral, vigente a partir del 02 de setiembre de 2009, superó el sistema de cuotas y se desplazó a uno de paridad, según el cual “todas las delegaciones, las nóminas y los demás órganos pares estarán integrados por un cincuenta por ciento (50%) de mujeres y un cincuenta por ciento (50%) de hombres, y en delegaciones, nóminas u órganos impares la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno (artículo 2.º, párrafo segundo). Complementó ese sistema con el “mecanismo de alternancia” destinado a evitar que dos aspirantes del mismo sexo fueran enlistados consecutivamente [numerales 2.º párrafo 3.º, 52 incisos ñ) y o) y 148].

El TSE efectuó una lectura de la dimensión y alcance del nuevo modelo a la luz de las discusiones producidas durante la fase de creación de la ley (en la corriente parlamentaria). Por lo que, en el ejercicio de la competencia que le fue atribuida para interpretar -exclusiva y obligatoriamente- las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral (ordinales 102.3 y 103 de la Constitución Política y 3.º del Código Electoral), precisó que el legislador circunscribió el principio de paridad a un enfoque estrictamente vertical (acompañado de alternancia); es decir, en cada nómina individualmente considerada; no así, a su aplicación horizontal, en los términos supraexplicados (ver resoluciones n.º 3671-E8-2010, n.º 4303-E8-2010, n.º 5131-E1-2010, n.º 6165-E8-2010, n.º 784-E8-2011 y n.º 3637-E8-2014).

Así entendido, el modelo de paridad vertical con alternancia fue implementado en las listas provinciales a **diputaciones** durante la **elección nacional de 2014**. Por la naturaleza de esos comicios, todas esas nóminas estaban destinadas a competir por espacios o escaños en la integración en un mismo órgano colegiado: el pleno legislativo.

Los resultados estadísticos que arrojó ese proceso electoral permitieron cuantificar la eficacia y empuje de la nueva pauta para influir en la asignación de las curules parlamentarias (Brenes y Picado, 2014). El estudio reflejó que una combinación de factores, el entorno socio-político y las características del sistema electoral patrio (ej. el mecanismo de adjudicación de escaños por listas bloqueadas y cerradas, el giro hacia un multipartidismo o pluralismo moderado, la distribución más fragmentada de los cargos en disputa y la voluntad de los electores, entre otros) favorecieron a los candidatos que figuraban en el primer lugar de las listas provinciales (principalmente hombres).

A partir de tales hallazgos, en la resolución n.º 3603-E8-2016 de las 10:00 horas del 23 de mayo de 2016, el TSE examinó y reinterpreto -de oficio- el criterio supraexpuesto y dispuso extender horizontalmente el principio de paridad. De ese modo, los partidos políticos también estarían obligados a repartir -equitativamente- los primeros lugares de las listas para diputaciones que inscribieran de cara al proceso electoral de 2018.

En ese pronunciamiento se destacó que la reversión parcial del criterio estaba orientada a evitar que la desaplicación o distorsión de los objetivos rectores tornare estéril la medida “a falta de compromiso partidario para proponer mujeres en el encabezamiento de las listas), haciendo nugatorios el espíritu, fines y objetivos trazados por el ordenamiento jurídico integral”. Se entendió que una mayor presencia de mujeres en esa posición privilegiada podría contribuir a incrementar sus posibilidades de acceder a las curules en disputa, como en efecto ocurrió, toda vez que -para las elecciones nacionales de 2018- la representación femenina creció de un 33,6% a un 45,6%¹.

Ahora bien, en cuanto a elecciones municipales se refiere, la fórmula de paridad vertical con alternancia fue materializada -al total de nóminas de elección popular- hasta los **comicios locales de 2016**. La valoración de su eficacia en torneos municipales fue el objeto fundamental de la resolución que interesa a nuestro estudio (n.º 1724-E8-2019) y cuyo contenido será examinado en el acápite siguiente (3).

3. SOBRE LA RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES N.º 1724-E8-2019 DE LAS 15:00 HORAS DEL 27 DE FEBRERO DE 2019 Y SUS IMPLICACIONES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA PARIDAD HORIZONTAL EN LAS NÓMINAS DE CANDIDATURAS A CARGOS MUNICIPALES DE ELECCIÓN POPULAR

La resolución n.º 1724-E8-2019 fue dictada por los jueces electorales el 27 de febrero de 2019 con el objetivo de definir las reglas que habrían de gobernar la contienda municipal de 2020 y otorgar seguridad jurídica a los partidos políticos interesados en intervenir en esa contienda. Los extremos tratados en esa resolución fueron muy heterogéneos y no estuvieron exentos de disidencia; sin embargo, la decisión sustancial puede ser segmentada en dos aspectos centrales.

3.1. SOBRE LA APLICACIÓN DE LA PARIDAD HORIZONTAL A LAS NÓMINAS DE CANDIDATURAS A CARGOS PLURINOMINALES (COLEGIADOS) DE ELECCIÓN POPULAR A NIVEL MUNICIPAL: REGIDURÍAS, CONCEJALÍAS MUNICIPALES Y CONCEJALÍAS MUNICIPALES DE DISTRITO

En el pronunciamiento de cita se estimó que, de la lectura de los elementos objetivos y ponderables arrojados por la **elección municipal de 2016**, era posible verificar que algunos de los factores presentes en la

¹ Ver http://www.tse.go.cr/estadisticas_elecciones.htm

elección legislativa y que favorecieron a quienes coronaban las listas también concurrieron a esos comicios municipales. A nivel local se percibió, además, que, en su generalidad, los partidos políticos impulsaban los encabezamientos femeninos -con mayor frecuencia- para los cargos de suplencia o en aquellos cuyo ejercicio fuere gratuito, relegando a las mujeres a papeles residuales. En suma, la representación femenina apenas exhibió un modesto incremento para ese torneo.

Con sustento en lo expuesto y, con el objetivo de ampliar los márgenes de acceso de las mujeres a tan importantes unidades de decisión, el TSE reinterpretó -de oficio- las normas electorales relacionadas con la participación política por sexo (artículos 2, 52 incisos ñ y o) y 148 del Código Electoral) y, en forma **unánime**, extendió el componente horizontal al encabezamiento de las postulaciones a nivel municipal cuyas características particulares así lo permitieran; es decir, aquellas destinadas a competir por cargos plurinominales o colegiados (**regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito**). Esa decisión, así entendida, tornaba coherente el sistema al conceder igual tratamiento e idénticas reglas que a sus homólogas a nivel provincial.

En consecuencia, los partidos políticos no solo estarían sujetos a la obligación de integrar cada una de esas listas en forma equitativa para ambos sexos (colocados en forma alterna o trenzada), sino también a que esa proporción fuera respetada en los encabezamientos de las listas del mismo género pertenecientes a una misma circunscripción territorial (vgr. entre las listas pertenecientes a los distritos de un mismo cantón y de los cantones de una misma provincia).

A partir de ese pronunciamiento, la paridad horizontal debe verificarse de la siguiente manera:

- a) Entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para regidores propietarios (correspondientes a una misma provincia).
- b) Entre los primeros lugares de las diferentes nóminas para concejales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón).
- c) Entre los encabezamientos de las diferentes nóminas para concejales municipales de distrito (pertenecientes a un mismo cantón).

Por equivalencia, las listas de suplentes repetirían el encabezamiento de las respectivas nóminas propietarias.

Cabe señalar que **exceptuó** tres supuestos concretos en cuyo caso la aplicación del criterio no es viable por carecer de nóminas paralelas que permitan construir paridad en la misma circunscripción:

- a) Candidaturas a las regidurías presentadas por agrupaciones cantonales.
- b) Listas presentadas por coaliciones.
- c) Nóminas que los partidos políticos presentan para las concejalías municipales de distrito que sean únicas en el cantón.

Con el objetivo de garantizar lo dispuesto, el TSE preceptuó que las agrupaciones políticas (a través de sus asambleas superiores) deberían modificar sus reglas internas antes de la convocatoria a la contienda intrapartidaria en que tales candidaturas serían escogidas. Advirtió, además, que el incumplimiento de ese régimen paritario expondría a las agrupaciones al reacomodo de los encabezamientos presentados; tarea que, por su naturaleza, recae en la Dirección General de Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos.

Finalmente, dimensionó los efectos del fallo y postergó la implementación de lo dispuesto hasta los **comicios municipales del año 2024**, con sustento en las siguientes consideraciones:

El dimensionamiento (en esos términos) procura, con base en el principio de razonabilidad, que la implementación de tan importante medida no se vea frustrada por graves dislocaciones que, a la postre, comprometan su finalidad o desnaturalicen su propósito. Así, las agrupaciones y sus correligionarios tendrán un margen razonable para la reingeniería que el nuevo criterio demanda y un espacio necesario para que el próximo proceso electoral (del año 2020) se traduzca en una tasación de las variables -positivas o negativas- que el mecanismo adoptado por ellos pueda producir en la práctica, sin que se vea comprometida -de manera inmediata- su participación política total o parcial y, sobre todo, el derecho de participación de las bases locales.

Con ello, se busca promover la introducción del “criterio de paridad horizontal” (para las nóminas citadas) sin afectar el principio de participación ni vulnerar la libre autodeterminación de los partidos políticos. (TSE, Resolución 1724-E8-2019, pp. 33-34).

3.2 SOBRE LA IMPOSIBILIDAD DE EXIGIR PARIDAD HORIZONTAL EN LAS NÓMINAS DE CANDIDATURAS A PUESTOS UNINOMINALES DE ELECCIÓN POPULAR A NIVEL MUNICIPAL. EL CASO DE LAS ALCALDÍAS, SINDICATURAS E INTENDENCIAS

En la resolución citada, el TSE entendió, **por mayoría**, que las reglas de paridad vertical con alternancia deben mantenerse incólumes en el caso de las nóminas de candidaturas a **alcaldías, sindicaturas e intendencias** (así como sus respectivas suplencias) toda vez que existen motivos de raigambre constitucional que impiden exigir a las agrupaciones políticas que nominen igual cantidad de hombres y mujeres para esos cargos.

En lo principal porque, en tales casos, se produce un efecto aflictivo absoluto al núcleo esencial del derecho de participación política toda vez que, en tanto el puesto disponible sea único, las agrupaciones solo pueden nominar un candidato. Por ende, los interesados que carezcan del sexo elegido para esa candidatura quedarían excluidos de las contiendas partidarias y, con ello, de la posibilidad de acceder a una postulación que les permita aspirar a los cargos de elección popular de su interés.

Además, porque una medida de esa extensión conduciría al vaciamiento total de la prerrogativa de reelección de aquellos funcionarios de elección popular que estuvieren ejerciendo el cargo en representación de ese partido político y que, al carecer del sexo designado para esa candidatura, tendrían vedada su posibilidad de postularse nuevamente a pesar de que el ordenamiento jurídico no lo prohíbe.

En el **voto salvado** de esa resolución, la magistrada ponente acogió los razonamientos transversales de la parte considerativa de la sentencia; pero se apartó, especialmente, del enfoque que consideró imposible aplicar paridad horizontal a los puestos municipales citados (uninominales). Tres razones principales acuerpan esa postura disidente.

En primer lugar, señala que esa posibilidad no solo es razonable y proporcionada, sino de mayor trascendencia, pues resulta conforme con el fin superior que pretende realizar: la consolidación de una democracia sustantiva en la que tanto hombres como mujeres puedan acceder a todos los cargos de elección popular en condiciones de igualdad.

En segundo orden, que el artículo 2.º del Código Electoral habilita la limitación del derecho de participación, en sentido amplio, para dar cabida a la participación igualitaria por sexo, legitimando el establecimiento de mecanismos que aseguren el cumplimiento de esa integración igualitaria.

Como argumento final, que la reelección no riñe *per se* con la paridad horizontal en cargos uninominales porque el legislador puede variar la normativa y dimensionarla (como ocurre con los mandatos alternos) o delegar en los partidos políticos la función de armonizar ambas figuras.

4. REFLEXIÓN CONCLUSIVA

La resolución n.º 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero de 2019 fue adoptada a partir de un examen hermenéutico riguroso y responsable que refleja el permanente compromiso del Tribunal Supremo de Elecciones para materializar una plataforma que responda a las necesidades de un momento histórico que demanda, sin lugar a dudas, reglas que apuntalen el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y de su posibilidad de acceso a los cargos públicos de elección popular, en condiciones de igualdad.

La decisión se acordó a partir de la lectura de elementos objetivos y cuantificables los cuales, bajo una adecuada ponderación, daban cuenta de que la implementación del sistema de paridad vertical con alternancia no estaba garantizando esa participación a nivel municipal, como debía serlo por mandato de los instrumentos propios del ordenamiento jurídico constitucional y que, en buena teoría, debían influir la normativa interna y su interpretación.

La evidencia mostraba que una serie de variables estaban convergiendo para favorecer a los candidatos que coronaban las listas presentadas por los partidos políticos al electorado, posición de privilegio que -por la dinámica intrapartidaria- estaba recayendo en mayor medida en el sexo masculino. Por ello, con la interpretación oficiosa en análisis y en forma **unánime**, el TSE se inclinó por extender el principio de paridad en dos direcciones: **1)** la vertical con alternancia (ya en aplicación); y **2)** la horizontal, esta última, para provocar la distribución equitativa de los encabezamientos de las nóminas pertenecientes a una misma circunscripción territorial.

Por razones de raigambre constitucional, la **mayoría** del colegiado electoral autorizó ese modelo de dos orientaciones únicamente para las nóminas de candidaturas a cargos plurinominales de elección popular (**regidurías, concejalías de distrito y concejalías municipales de distrito**); no así para cargos uninominales (alcaldías, sindicaturas e intendencias) en cuyo caso la aplicación se conserva en su enfoque vertical.

No cabe duda de que, por su alcance, la resolución citada resuelve una disyuntiva y zanja una cuestión que producía incertidumbre en el entorno; pero, por su naturaleza, también introduce una modificación drástica en la forma en que los partidos políticos deberán organizar sus procesos internos de designación de candidaturas de cara a los procesos municipales. La reingeniería que ello implica representa un reto para los partidos políticos y para la administración electoral por igual.

Para las agrupaciones, el ajuste va más allá de reformas normativas o instrumentales. El éxito de la propuesta dependerá, en buena medida, de que se propicien ambientes o entornos que incentiven la formación de liderazgos femeninos y espacios de crecimiento sustentables. La dimensión del desafío al que se enfrenta el Tribunal Supremo de Elecciones también es incierta. Las variables que confluyen en este tipo de comicios (caracterizados por la elevada cantidad de agrupaciones participantes y el volumen de puestos a que aspiran) se verá traspasada por la responsabilidad de operativizar los “reordenamientos” que se impongan como producto del incumplimiento partidario a las reglas establecidas.

Es incuestionable que la decisión de la magistratura electoral de dimensionar los efectos de la resolución y hacerla obligatoria hasta el **proceso electoral municipal de 2024** representó un acierto. Ese espacio permitirá que el nuevo criterio se estandarice sin generar obstáculos infranqueables que comprometan severamente la participación de las agrupaciones interesadas ni dilaciones imprevistas que pongan en riesgo la celebración de los comicios, todo en punto a resguardar la democracia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brenes L. y Picado, H. (Jul.-Dic., 2014). Evaluando la paridad y la alternancia. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 384-414.
- Costa Rica (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica (1949). Publicada en la Colección de Leyes y Decretos, tomo 2.
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765 del 02 de agosto, publicada en el Alcance 37 del Diario Oficial La Gaceta n.º 171 del 02 de setiembre.
- Costa Rica (1996). Reforma del Código Electoral y Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones. Ley 7653 del 28 de noviembre. Publicada en La Gaceta 246 del 23 de diciembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (1999). Resolución 1863 de las 09:40 horas del 23 de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 3671-E8-2010 de las 09:30 horas del 13 de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 4303-E8-2010 de las 12:25 horas del 11 de junio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 5131-E1-2010 de las 15:20 horas del 30 de julio.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2010). Resolución 6165-E8-2010 de las 13:15 horas del 23 de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2011). Resolución n.º 784-E8-2011 de las 09:30 horas del 02 de febrero.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución n.º 3637-E8-2014 de las 13:50 horas del 26 de setiembre.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2016). Resolución n.º 3603-E8-2016 de las 10:00 horas del 23 de mayo.
- Tribunal Supremo de Elecciones (2019). Resolución n.º 1724-E8-2019 de las 15:00 horas del 27 de febrero.



HITOS ELECTORALES

La Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica aprobó la Ley N.º 9440 del 20 de mayo del 2017, “CREACIÓN DEL CANTÓN XVI RÍO CUARTO DE LA PROVINCIA DE ALAJUELA”. En el artículo segundo de esa ley, el legislador decidió dejar en manos de la ciudadanía del recién creado cantón definir cuál será su cabecera, mediante el ejercicio democrático del plebiscito. El Tribunal Supremo de Elecciones convocó a las votaciones llevadas a cabo el domingo 7 de abril de 2019 en los distritos administrativos Río Cuarto, Santa Isabel y Santa Rita, todos del recién creado cantón Río Cuarto, provincia de Alajuela, con un padrón total de seis mil ciento cincuenta y dos electores. A continuación, se transcribe la resolución n.º 2688-E11-2019 de las nueve horas del veintitrés de abril de dos mil diecinueve, mediante la cual el TSE realiza la declaratoria de resultados de este plebiscito.

N.º 2688-E11-2019.- TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES. San José, a las nueve horas del veintitrés de abril de dos mil diecinueve.

Declaratoria de resultados del plebiscito celebrado para la elección de la cabecera del cantón Río Cuarto, provincia Alajuela.

RESULTANDO

- 1.- Que, de conformidad con lo establecido en los artículos 9, 99 y 102 incisos 3) y 10) de la Constitución Política y en atención al mandato contenido en el artículo 2 de la Ley n.º 9440 del 20 de mayo de 2017 –reformado mediante Ley n.º 9634 del 11 de diciembre de 2018–, así como lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto Ejecutivo n.º 44-2018-MGP del 11 de octubre de 2018, este Tribunal convocó a todos los ciudadanos inscritos, al mes de diciembre de 2018, en el Departamento Electoral del Registro Civil como electores del cantón Río Cuarto, provincia Alajuela, para que, ejerciendo el derecho fundamental al sufragio, en votación DIRECTA y SECRETA, eligieran, en plebiscito, cuál de las cabeceras de sus distritos será la cabecera de ese cantón.
- 2.- Que, mediante acuerdo adoptado en el artículo sexto de la sesión ordinaria de este Tribunal n.º 12-2019, celebrada el 29 de enero de 2019, se determinó que el código de los distritos administrativos que integran el cantón Río Cuarto, provincia Alajuela, se asignará con base en el respaldo popular que obtenga cada distrito.
- 3.- Que, conforme lo ordenó este Tribunal en el decreto n.º 02-2019 publicado en *La Gaceta* n.º 33 del 15 de febrero de 2019, la respectiva votación se celebró el domingo 7 de abril de 2019, de forma ininterrumpida, en los distritos administrativos Río Cuarto, Santa Isabel y Santa Rita –todos del cantón Río Cuarto, provincia Alajuela–; fecha en la cual los electores sufragaron ante las juntas receptoras de votos, numeradas de forma consecutiva de la dos mil seiscientos setenta a la dos mil seiscientos ochenta y cinco e instaladas en once distritos electorales, con un padrón total de seis mil ciento cincuenta y dos electores.
- 4.- Que, según lo dispuesto en los artículos 102 incisos 7), 8) y 10) de la Constitución Política; 12 inciso b), 197 y 198 del Código Electoral; 2 de la Ley n.º 9440 del 20 de mayo de 2017 –reformado mediante Ley n.º 9634 del 11 de diciembre de 2018– y la resolución n.º 5721-E8-2009 de las 11:00 horas del 18 de diciembre de 2009, este Tribunal efectuó el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en el proceso plebiscitario; y

CONSIDERANDO

I.- Del escrutinio definitivo de los sufragios emitidos para la elección de la cabecera del cantón Río Cuarto, provincia Alajuela, se derivan los siguientes resultados:

CANTÓN RÍO CUARTO: ELECTORADO, VOTOS RECIBIDOS Y VÁLIDOS DE CONSULTA POPULAR PARA DETERMINAR LA CABECERA DEL CANTÓN, ABRIL 2019

VOTOS POR OPCIÓN DE CABECERA	ABSOLUTO	%
ELECTORADO	6 152	100,00
VOTOS RECIBIDOS:	4 453	72,38
VOTOS VÁLIDOS	4 439	72,16
RÍO CUARTO	2 235	50,35
SANTA ISABEL	87	1,96
SANTA RITA	2 117	47,69
VOTOS NULOS	12	0,27
VOTOS EN BLANCO	2	0,04
ABSTENCIONISMO	1 699	27,62

II.- En atención a lo dispuesto en el artículo tercero del referido decreto n.º 02-2019, este Tribunal determinó que la cabecera del distrito administrativo que obtuviera la mayoría simple de los votos emitidos en la consulta se constituirá como la cabecera del cantón.

III.- De las cifras consignadas anteriormente y la aplicación de las normas referidas, se colige que la cabecera de distrito que obtuvo la mayoría simple de los votos emitidos es Río Cuarto.

IV.- En razón de lo dispuesto en el referido acuerdo n.º 12-2019 y con base en las cifras consignadas en el considerando primero de esta resolución, se desprende que el orden de los distritos, según el respaldo popular obtenido por cada uno de ellos, es: Río Cuarto, Santa Rita y Santa Isabel.

POR TANTO

De conformidad con lo expuesto y con fundamento en las disposiciones de orden constitucional, legal y reglamentaria de que se ha hecho mérito, se declara a la cabecera del distrito Río Cuarto como la cabecera del cantón Río Cuarto, provincia Alajuela; distrito al cual le es asignado el código primero. Con base en los resultados obtenidos, se asigna al distrito Santa Rita el código segundo y al distrito Santa Isabel el código tercero. En atención a lo dispuesto en el artículo 12 inciso h) del Código Electoral, notifíquese a los Poderes de la República, a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la República, a la Defensoría de los Habitantes, a la Municipalidad de Grecia y a los partidos políticos inscritos. Publíquese en el Diario Oficial y en el sitio web de este Tribunal.

Luis Antonio Sobrado González
Presidente

Eugenia María Zamora Chavarría

Fernando del Castillo Riggioni

Vicepresidenta

Magistrado

Nicolás Prado Hidalgo
Secretario General *a. i.*



RESEÑAS

BIBLIOGRÁFICAS



Amorós García, M. (2018). *Fake news, la verdad de las noticias falsas*. Plataforma Editorial. 1.ª Ed. España. ISBN: 978-84-17114-72-5

Si hay un principio del cual debemos partir para el estudio del fenómeno de las noticias falsas y la desinformación es que no todas las personas manejamos la misma información ni nos sentimos igualmente familiarizados con el tema, por más *boom* que sea este. Además, que un mayor acceso, en el menor tiempo posible, a más cantidad de información no garantiza la calidad de esta. Por tal razón, promover acciones de alfabetización digital siempre es una idea pertinente, vigente, y socialmente responsable.

Sea cual sea nuestro espacio de actuación (institucionalidad pública, empresa privada, academia, organismos internacionales, medios de comunicación, asociaciones comunales o fundaciones sin fines de lucro), debemos luchar para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de acceso a la información de forma tal que le permita generar una valoración reflexiva, fundamentada, crítica e integral de su entorno.

El periodista, guionista y director, Marc Amorós García, tiene esto muy claro. Y, en su libro *Fake News, la verdad de las noticias falsas* (2018) nos muestra un análisis, tan significativo como revelador, de cómo se desarrolla el ciclo de las noticias falsas, desde su producción –con objetivos definidos y caminos trazados previamente–, hasta su consumo y distribución, donde los responsables iniciales y finales somos nosotros mismos quienes nos apropiamos de las noticias como hechos reales y sentimos placer en que los demás compartan nuestra verdad.

A través del tratamiento de diversos acontecimientos reales que se saturaron de noticias falsas (como el Brexit en el Reino Unido, las elecciones presidenciales de Estados Unidos o el atentado terrorista en Las Ramblas en Barcelona) o hechos y personajes falsos que se difundieron como verdaderos (como el caso de Hilary Clinton y una red de pedofilia), el autor nos va mostrando el qué, el cómo y el para qué de este complejo fenómeno social, profundizando en las fibras emocionales que toca (miedo, indignación, agrado, reforzamiento de prejuicios y opiniones, etc.) y de las cuales se aferra, para garantizar su propagación y legitimación; al respecto, el autor nos dice: "...Para que una noticia falsa se convierta en viral, hay que lograr que la emoción prime sobre la reflexión" (p. 80). Esto, en el marco de una sociedad en la que la exclusividad se considera requerimiento básico para ser y sentirse parte del resto, un periodismo en crisis en el que la primicia prevalece sobre la debida verificación de hechos; y unas redes sociales que se validan como medios de información "gracias" a su inmediatez y pocos filtros.

Sin duda, logra combinar a la perfección elementos teóricos, investigaciones empíricas y datos estadísticos que sustentan su abordaje, con metodologías didácticas de presentación de la información que hacen que el libro se convierta en una guía de enseñanza cargada de herramientas de análisis que nos muestra todo lo

que hacemos mal como *animales virales* en el manejo y apropiación de la información y, al mismo tiempo, nos da criterios técnicos para considerar al momento de leer noticias y reflexionar sobre ellas. Esto al punto de hacer partícipe al lector de una serie de ejercicios de reconocimiento de noticias difundidas alrededor del mundo. Es una especie de “aprender haciendo”.

Marc sabe que tiene la oportunidad de proyectar el paradigma ideológico que hay detrás de las noticias falsas y no escatima en aprovecharla. Por ello, desarrolla -entre otros temas- los intereses de por medio que motivan su producción, las razones de por qué somos blanco fácil para caer en ellas, y los elementos noticiosos esenciales que deben poseer para garantizar su éxito. Indudablemente, es un libro innovador en su forma de comunicar el conocimiento y estratégico en su manera de enseñarlo, todo con un lenguaje simple y directo, y 39 títulos creativos que motivan a continuar leyendo.

El autor plantea el fenómeno de las *fake news* a modo de advertencia. Todo, para que comprendamos el alcance paulatinamente polarizador que tienen, tanto para las relaciones sociales como para el sistema político y económico, con el fin de que hagamos un alto en el camino y nos preguntemos si nos sentimos a gusto con la ruta que estamos construyendo, y el valor simbólico y económico que estamos otorgándoles a la información como objeto de resistencia y a la sociedad como sujeto de supervivencia. Para ello, la última parte del libro se centra en el desarrollo de más herramientas técnicas para el reconocimiento de noticias falsas y recomendaciones para combatirlas. También, aborda cómo volver al periodismo basado en la investigación y la revelación de hechos y en la cuota de control ciudadano que debemos ejercer para que esto ocurra.

Fake news, la verdad de las noticias falsas, un texto con un discurso oportuno y hábil. Un texto que, si por la víspera se saca el día, no dejará de tener vigencia en un futuro próximo.

Kimberly Alvarado Ríos
Profesional de la Presidencia
Tribunal Supremo de Elecciones



McIntyre, Lee 2018, *Post-Truth*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology, 216 p.p.

Lee McIntyre, investigador en el Centro para la Filosofía e Historia de la Ciencia en la Universidad de Boston e instructor de Ética en la Universidad de Harvard, se propone explicar cómo llegamos a una era de la post-verdad, donde los “hechos alternativos” reemplazan a los hechos ciertos y donde las emociones pesan más que las evidencias. Desde la introducción, el autor asume una posición normativa en defensa de la verdad. La verdad aún importa, dice McIntyre, y urge que la sigamos defendiendo.

El autor vincula los orígenes de la Post-Verdad a las campañas que alrededor de la segunda mitad del siglo XX llevaron a cabo las empresas tabacaleras a fin de contradecir y restar credibilidad a la abundante evidencia científica que establecía una relación entre el fumado y el cáncer. La estrategia de los emporios empresariales consistió en montar laboratorios y colocar en la plataforma mediática a científicos pagados que, a partir de la falacia de autoridad, pretendían relativizar los hallazgos científicos de la medicina.

¿Para qué buscar desacuerdos científicos si estos pueden ser fabricados?, ¿para qué gastar municiones en el convencimiento de pares, si una opinión puede difundirse con estrategias de medios y relaciones públicas?, ¿para qué desgastarse en convencer a políticos y a líderes de opinión si es posible obtener su apoyo a partir de financiarles?

Bajo la consigna de que “la duda es un producto”, su estrategia tuvo éxito durante algunas décadas, al captar para su causa a políticos y a líderes de opinión defensores de una pseudo-ciencia construida a fin de negar la relación entre tabaquismo y múltiples enfermedades. Esa misma estrategia fue posteriormente utilizada por las compañías petroleras a fin de crear dudas frente a la evidencia científica del cambio climático. De ahí pasa McIntyre a analizar el recurso a la post-verdad y a las noticias falsas en la política estadounidense del siglo XXI.

El uso selectivo de hechos que respalden una posición y el completo desprecio a aquellos que la contradigan son actitudes que conllevan la construcción de realidades alternativas. La post-verdad equivale a una forma de supremacía ideológica, donde sus promotores inducen a otros a creer ciertos postulados, aunque no exista evidencia de que sean verídicos. Para ello utilizan conocidas técnicas psicológicas y de mercadeo.

Los avances en neurociencias, psicología social y tecnología, permiten segmentar los mensajes a niveles en que apelan a los sesgos y preferencias de cada individuo. Las preferencias individuales nos exponen a manipulación y explotación por parte de aquellos que impulsan determinadas agendas, sobre todo si cuentan con recursos para desacreditar, ignorar o acallar otras fuentes de información. Las *fake news* instrumentalizan la post-verdad. Las *fake news*, según McIntyre, no son simplemente noticias falsas, embarazosas o inconvenientes. Lo característico de ellas es que son intencionalmente falsas.

El libro consta de siete capítulos que desarrollan los siguientes temas: ¿Qué es la Post-Verdad?, La negación de la ciencia como hoja de ruta para comprender la Post-Verdad, Las raíces del sesgo cognitivo, El declive de los medios de comunicación tradicionales, El auge de las redes sociales y el problema de las fake news, ¿Condujo el postmodernismo hacia la Post-Verdad?, Combatiendo la Post-Verdad.

Hugo Picado León

Revista Mundo Electoral
Año 12, N.º 34, Enero 2018
Panamá: Tribunal Electoral

La edición n.º 34 inicia con el artículo intitulado “Redes sociales e integridad del proceso electoral. Derechos fundamentales enfrentados y difícil solución para los órganos electorales encargados de preservarlos”, escrito por Segundo Menéndez Pérez, magistrado del Tribunal Supremo de España. El autor se refiere a cómo los tribunales y organismos electorales de Europa han asumido el reto que plantea la introducción de las tecnologías de la información en la integridad del proceso electoral; analizando tal participación junto al necesario equilibrio que deben asumir estas nuevas tecnologías dentro de las sociedades libres y abiertas.

Juan Carlos Pérez Cortés, asistente del magistrado primer vicepresidente, presenta “El fuero electoral penal: Garantía u obstáculo”; donde muestra la evolución jurídico-histórica de esta figura en el ordenamiento electoral panameño. Procurando responder la dicotomía que manifestó en su título, el autor concluye que el fuero penal es de suma importancia para la consolidación del sistema democrático, ya que garantiza el ejercicio pleno de los derechos políticos e impide la intromisión de factores que obstaculizan la transparencia y equidad de la contienda electoral.

El artículo “Participación política de las mujeres. Efectos de la Ley de Paridad de Género aprobada en Argentina” de la directora ejecutiva del Instituto de la Democracia y Elecciones (IDEMOE), Silvana Yasbek, analiza la ley de paridad como la reforma electoral más trascendental de cara a las elecciones del 2019 en Argentina. La autora presenta la implementación de la paridad vertical en las listas legislativas y sus implicaciones dentro del sistema electoral argentino, invitando a tomar como un desafío la incorporación de la paridad horizontal en las categorías ejecutivas.

Con el título “Participación política. Mujeres panameñas exigen más espacio” Hermes Sucre Serrano, asesor de prensa de la Dirección de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá, efectúa una reseña sobre las diferentes voces femeninas que participaron en el foro “Mujeres de la ciudad y del campo, su empoderamiento social al amparo del derecho local e internacional”. De lo anterior el autor concluye que las mujeres panameñas están incursionando poco a poco en el campo de la política y que el Tribunal Electoral debe garantizar que todas las aspirantes a un puesto de elección popular gocen de las plenas garantías y derechos, para que tengan la oportunidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia en Panamá.

El artículo de Nubia Mágdala María Villacís Carreño, expresidenta del Consejo Nacional Electoral de Ecuador, titulado “Revocatoria del mandato: Mecanismo de democracia directa y derecho de los ecuatorianos” reflexiona sobre el transitar que ha tenido América Latina hacia sistemas democráticos. Posteriormente, la autora centra su



reflexión sobre el papel que ha tenido la figura de revocatoria de mandato en la República de Ecuador; concluyendo que con la implementación de este instrumento se reconoce a grupos históricamente excluidos.

“Rendición de cuentas en el sistema político de Panamá”, bajo este título Manuela de Jesús Cosme García, subdirectora de Comunicación del Tribunal Electoral de Panamá, presenta las acciones implementadas por el Tribunal Electoral ante la reforma electoral que significó la Ley 29 del 29 de mayo de 2017. Para ello introduce la creación de la Dirección de Fiscalización del Financiamiento Político y los pasos dados hasta el presente para que la reforma haga más transparente el proceso electoral.

Francisco Yábar Acuña, miembro de la Real Academia de la Historia, escribe el artículo “El capitán de navío don Gregorio Miró Quesada: Un panameño, héroe naval peruano”; para reseñar la vida y acciones de Gregorio Miró Quesada. El autor busca evidenciar el impacto que tuvo este personaje dentro de la sociedad peruana del siglo XIX.

Ramón Benjamín, investigador del Departamento de Investigaciones Académicas del Centro de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, efectúa un breve repaso por la historia reciente de Panamá desde una perspectiva de derechos humanos, a propósito de la coyuntura electoral 2019. Con el título “La libertad de expresión como condición para la democracia”, el autor centra su estudio en la libertad de expresión y su relación con la cultura política democrática; haciendo énfasis entre la tensión de este derecho con la idea de regulación.

Finaliza el número de la revista con las secciones: Eventos (información breve de varias actividades); ¿Quién es quién en el Mundo Electoral? (pequeñas biografías de personajes políticos latinoamericanos); Electo Tips (preguntas y respuestas sobre la reforma electoral del 2007 de Panamá); Glosario (incluye los términos redes sociales digitales y política) y Calendario Electoral (fechas de los próximos comicios electorales de diferentes países).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



Reseña

Revista Justicia Electoral

Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Vol. 1, n.º 22.

Julio- Diciembre 2018

La Revista Justicia Electoral, edición número 22, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, inicia con el artículo de María del Carmen Carreón Castro, magistrada de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “Derechos político-electorales de las personas con discapacidad en México. Una visión desde la inclusión social”; en donde plantea la interrogante de cuál ha sido el papel del derecho mexicano para el reconocimiento y protección de los derechos político-electorales de las personas con discapacidad. Para responder, la autora da a conocer las aportaciones de las instituciones electorales mexicanas, y presenta la agenda pendiente y retos a futuro para garantizar a esta población sus derechos.

El magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Felipe de la Mata Pizaña, presenta el artículo

“Fases de la jurisprudencia electoral en la tutela de los derechos políticos de los pueblos y comunidades indígenas. Del proteccionismo a la mínima intervención”. El autor, a partir de casos paradigmáticos, muestra y explica las fases que ha tenido la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación respecto de la protección de los derechos de las personas indígenas, a saber: etapa fundacional, etapa potenciadora o de fuerte intervención y etapa de mínima intervención.

Alberto Vega Hernández, profesor de la Universidad Iberoamericana, escribe el tercer artículo de la revista. Con el título “Derecho electoral municipal, los cargos de elección popular directa”, reflexiona acerca del papel que tienen las elecciones municipales en el derecho electoral. Para ello se identifican los modelos de gobierno municipal, la evolución histórica, sus reformas electorales en México y el subconjunto de cargos electivos en juego desde el 1 de julio de 2018. Asimismo, desglosa una breve valoración de los argumentos a favor y en contra de la reelección.

Seguidamente, se presenta el artículo del profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, René Casoluengo Méndez, intitulado “Las coaliciones electorales deben respetar los principios rectores de las elecciones y cumplir con las bases y reglas para su conformación”, en donde estudia los factores que influyen en la conformación de las alianzas, diversas teorías de coalición, los principios, las bases constitucionales, las reglas para su conformación, la legislación y casos judiciales.

El quinto artículo es elaborado por José Ramón Narváez Hernández, profesor del posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el texto “La justicia abierta, ¿posible tema de la ética

judicial?”. El autor pretende fortalecer la idea de que la apertura es una virtud en los temas de la ética judicial. De ese modo, la justicia abierta se consideraría como un elemento indispensable en cualquier ejercicio de impartición de justicia.

“De Adelantado a pedigüño. Juicios contra Francisco de Montejo”. Bajo este título el doctor en Historia por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Juan Pablo Bolio Ortiz, escribe sobre la vida de quien fue el primer gobernador de Yucatán; usando como fuente principal el juicio de residencia (medio de participación social y política de la época colonial), muestra las redes sociales y económicas que enfrentó Francisco de Montejo en su empresa de conquista.

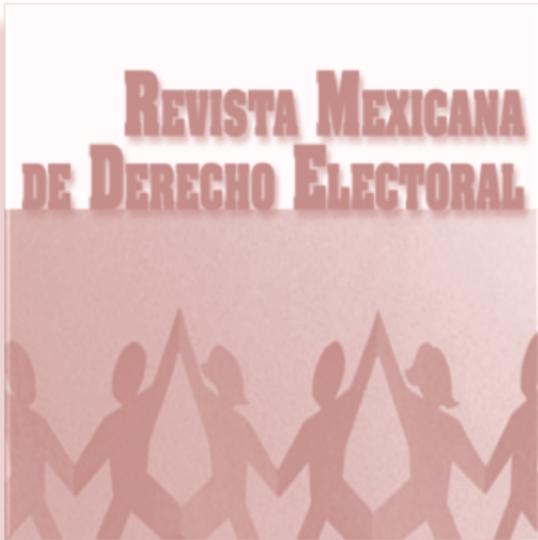
Concluye la sección de artículos Alejandro Lozano Díez, doctor y maestro en Derecho por la Universidad Panamericana, con el texto “Semblanza de José Luis de la Peza Muñoz Cano. Arquitecto del derecho electoral”. Para el autor este personaje histórico es el creador de importantes conceptos jurídicos que ahora son patrimonio del derecho electoral, en sus vertientes normativa, jurisprudencial y doctrinal, por lo que se le puede considerar uno de los más importantes forjadores de esta materia como disciplina independiente en México.

La sección denominada “Análisis de sentencias” en esta ocasión es realizada por Porfirio Aldana Mota, estudiante del doctorado en Derecho en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Veracruzana, con el título “Discriminación constitucional: mexicanos de segunda. Reflexiones de la sentencia SUP-JDC-1171/2017” y presenta un análisis crítico a la sentencia SUP-JDC-1171/2017, en la cual la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación niega los derechos político-electorales de una persona por tener la calidad de mexicano por naturalización, con lo que se violenta su derecho a la no discriminación, a la nacionalidad y al recurso efectivo.

A continuación, prosigue la “Sección Jurisprudencial”, que en esta edición es realizada de manera conjunta por Felipe Alfredo Fuentes Barrera, magistrado presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y Felipe de la Mata Pizaña, magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Bajo el título “En la justicia no hay vacíos. A propósito del caso fideicomiso «Por los demás»”, los autores exponen los argumentos jurídicos que llevaron a declarar la nulidad del procedimiento sancionador de fiscalización seguido en contra del partido político MORENA y del fideicomiso conocido como “Por los demás”.

Concluye la revista con el apartado dedicado a reseñas de obras de diferentes personas autoras, donde se comentan los siguientes textos: Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes (Flavia Freidenberg, autora), Democracia y derecho electoral (Ángel Durán Pérez, autor), Tratado de derecho electoral (Felipe de la Mata Pizaña y Clicerio Coello Garcés, coordinadores) y Comunicación y democracia en México: los pasos dados (Jesús Becerra Villegas, coordinador).

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica
Instituto de Formación y Estudios en Democracia



Revista Mexicana de Derecho Electoral
N.º 12, Julio-Diciembre 2017
Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas

La Revista Mexicana de Derecho Electoral es una publicación semestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas. Esta edición está compuesta por las secciones: Ensayos, Estudios Jurisprudenciales, Gestión Electoral, Coyuntura Electoral y Elecciones en perspectiva comparada.

La sección Ensayos contiene tres artículos. Inicia María del Pilar Hernández, investigadora titular “C”, de la Universidad Nacional Autónoma de México, con el artículo titulado “Violencia política contra las mujeres una visión de conjunto” en el cual se plantea responder

las siguientes disyuntivas: ¿es necesaria una legislación específica que regule y sancione la violencia contra las mujeres en México? o ¿es dable adscribir las medidas de contención hasta ahora experimentadas en otras latitudes a la legislación existente *ratio materiae*? Para responder, la autora presenta la evolución normativa de esta temática dentro del ordenamiento jurídico mexicano, dándoles énfasis a los alcances y limitaciones.

El segundo artículo de esta sección es “La instrumentación de la Estrategia Nacional de Cultura Cívica desde los organismos públicos locales electorales” del autor Oswaldo Chacón Rojas, catedrático de Derecho Electoral y Teoría Política en la Universidad Autónoma de Chiapas. El artículo pretende realizar un diagnóstico acerca del aprecio por la democracia y la situación actual de la cultura cívica en México. De acuerdo con el autor, efectuar una construcción sobre una política nacional de cultura cívica resulta fundamental para la consolidación de las sociedades democráticas contemporáneas.

Concluye esta sección con el texto de Hugo Picado León, doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca, y Mariela Castro Ávila, máster en Cooperación Internacional y Economía por la Universidad Kyung Hee de Corea del Sur, intitulado “La formación en democracia desde el IFED del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica”. En el artículo se describen las principales características del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y, en particular, la manera en que se ha organizado la promoción de valores y prácticas democráticas entre la ciudadanía.

La segunda parte de la revista, Estudios Jurisprudenciales, cuenta con dos artículos. El primero de ellos es el texto de Rubén Jesús Lara Patrón, subsecretario general de acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “Criterios jurisdiccionales relevantes en torno al financiamiento privado de los candidatos independientes”. El objetivo del artículo es poner en relieve algunas de las determinaciones más relevantes que han establecido dos órganos jurisdiccionales (Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral) de México. El autor enfatiza en las conclusiones en torno al financiamiento privado de los candidatos independientes.

Mauricio Iván del Toro Huerta, secretario instructor en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el artículo “La clave intercultural en el reconocimiento del pluralismo electoral en México” cierra la sección de Estudios Jurisprudenciales. El autor analiza la forma de integración de las normas indígenas al modelo constitucional mexicano a partir de la exposición de algunos criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación orientados por una “perspectiva intercultural”. Además, analiza el régimen electoral del Municipio de Santiago Yaveo, Oaxaca, para ilustrar la complejidad de la conflictividad electoral, en particular, la tensión entre el principio de universalidad del sufragio y la autonomía de las comunidades indígenas.

El tercer apartado de la revista, Gestión Electoral, en esta ocasión presenta tres artículos. El primero de ellos se titula “La educación cívica en el Instituto Nacional Electoral” de Roberto Heycher Cardiel Soto, director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral, y Víctor Morales Noble, líder de proyecto de capacitación electoral de la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral Cívica del Instituto Nacional Electoral. El texto está dedicado al análisis de los insumos en materia de educación cívica que se han efectuado en México ante el abandono evidenciado en la currícula de las escuelas de la década de los noventa y principios del nuevo milenio. Posteriormente, presenta la estrategia nacional del Instituto Nacional Electoral para consensuar una cultura cívica encaminada a legar a las generaciones más jóvenes una democracia más dinámica.

Por otra parte, Jazmín Escoto Cabrera, consejera electoral del Instituto Electoral del Estado de Querétaro 2014-2017, escribe “Diagnóstico del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, como formador cívico-democrático” en donde expone la premisa sociológica de que el Instituto Electoral del Estado de Querétaro es una institución social que está llamada a cumplir tanto con una función política como con una función educativa. Para la autora su diagnóstico se centra en las principales actividades de educación cívica que realiza el Instituto como parte de su función educativa.

El tercer artículo de esta sección es presentado por Sofía Vicenzi, oficial de programa del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, y Tasheena Obando, consultora especializada del Centro de Asesoría y Promoción Electoral, cuyo título es “La educación cívica y democrática en las Américas en el marco de las asociaciones de organismos electorales. El aporte del IIDH/CAPEL”. En este artículo se abordan las acciones realizadas por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral en la promoción de la educación cívica democrática, como una forma de garantizar una mejor calidad de los procesos electorales en el continente.

Coyuntura Electoral, cuarta sección de la Revista, incluye un único artículo en esta edición, de José Reynoso Núñez, exconsejero electoral del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, con “La trilogía educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana en la Enciclopedia 2017-2023. Reflexiones con una perspectiva crítica”. En el texto se comentan los conceptos y consecuencias de los problemas planteados para la política pública de educación cívica, destacando las diferencias de los conceptos de educación cívica, cultura cívica y participación ciudadana. A partir de lo anterior, el autor muestra los riesgos, alcances y retos de la educación cívica dentro de la sociedad mexicana.

La última sección de la revista, Elecciones en perspectiva comparada, es realizada por Luis Diego Brenes Villalobos, abogado y politólogo costarricense. Con el artículo intitulado “Elecciones municipales 2016 en Costa Rica: varias lecturas”, presenta un repaso a las elecciones municipales costarricenses del año 2016; donde muestra los retos, el sistema electoral y la diversidad de cargos de elección popular para, de esta manera, efectuar un análisis comparativo de los resultados de esa elección respecto de los anteriores tres procesos electorales municipales.

Gustavo Arroyo Godínez
Secretaría Académica

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

Impresión: Imprenta Nacional