

R E V I S T A

# DERECHO ELECTORAL



SEGUNDO SEMESTRE 2020  
JULIO-DICIEMBRE

NÚMERO 30  
ISSN 1659-2808



## TABLA DE CONTENIDOS

### Presentación

#### AUTORES INVITADOS / GUEST AUTHORS

La democracia en América Latina  
(Democracy in Latin America)  
Flavia Freidenberg Andrés y Camilo Saavedra Herrera  
**Pág. 5**

(Re)pensando nuestra democracia  
(RE-) Thinking our democracy  
Juan Pablo Pozo Bahamonde  
**Pág. 39**

Panorámica sobre los avances y retos de la inclusión electoral en América Latina  
(Overview on the progress made and challenges of electoral inclusion in Latin America)  
Carlos Marino Navarro Fierro  
**Pág. 51**

Democracia y Derechos de las Personas LGBTI en América Latina: Reformas para garantizar el Derecho a la Identidad y Derecho al Voto de las personas Trans, 2012-2020  
(Democracy and the Rights of LGBTI Community in Latin America: Reforms to guarantee the Right to Identity and Suffrage of Trans people, 2012-2020)  
Betilde Muñoz-Pogossian  
**Pág. 75**

#### CONTRIBUCIONES DESDE EL TSE / CONTRIBUTIONS FROM TSE

Un antes y un después: el aporte de la Revista de Derecho Electoral a los estudios electorales en Costa Rica (2006-2020)  
(Before and After: The contribution of the Electoral Law Magazine to electoral studies in Costa Rica)  
Luis Antonio Sobrado González y Hugo Picado León  
**Pág. 95**

El IFED: trayectoria y perspectivas a diez años de su creación  
(IFED: Path and perspectives ten years after its creation)  
Hugo Picado León e Ileana Aguilar Olivares  
**Pág. 113**

### CONTRIBUCIONES EXTERNAS / EXTERNAL CONTRIBUTIONS

Socialización política y participación electoral en las elecciones  
municipales en Costa Rica, 2020  
(Political socialization and electoral participation in municipal elections in Costa Rica,  
2020)  
José Andrés Díaz González  
**Pág. 133**

Las tensiones de la paridad electoral sobre diversidades sexuales no binarias  
(Electoral parity tensions on non-binary sexual diversities)  
José Mario Achoy Sánchez  
**Pág. 149**

Las personas trans y el mecanismo de alternancia electoral a la luz de la OC-24/17  
(Trans people and the mechanism of electoral alternation in light of OC-24/17)  
Jota Vargas Alvarado  
**Pág. 165**

Taxatividad recursiva en materia electoral en Guatemala  
(Resource specificity in electoral matters in Guatemala)  
Mauricio Alejandro Zarazúa Herrera  
**Pág. 181**

### RECENSIÓN JURISPRUDENCIAL / JURISPRUDENCE RECENSION

COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones  
(COVID-19: Its impact in the work of the Supreme Electoral Tribunal)  
María Marta Brenes Montoya  
**Pág. 197**

**RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS / BIBLIOGRAPHICAL REVIEWS**

Revista Mundo Electoral n.º 37 / Tribunal Electoral de Panamá  
(Electoral World Review n.º 37, Electoral Tribunal of Panama)

**Pág. 211**

Revista Justicia Electoral n.º 23 / Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación  
- (Electoral Justice Review n.º 23, Electoral Tribunal of Mexico)

**Pág. 213**

Revista Uruguay de Ciencia Política Vol.29, n.º1 / Universidad de la República de Uruguay (2020)

(Uruguayan Magazine of Political Sciences Vol.29, n.º1 / University of the Republic of Uruguay)

**Pág. 215**



## PRESENTACIÓN

El Tribunal Supremo de Elecciones se complace en presentar el número 30 de la *Revista de Derecho Electoral*, correspondiente al segundo semestre de 2020. Con esta publicación se alcanza un total de 349 artículos académicos publicados desde 2006. Llegar a treinta números, después de catorce años, ratifica el compromiso del Tribunal Supremo de Elecciones con el estudio sistemático de la democracia electoral desde una perspectiva interdisciplinaria.

En ocasión de este trigésimo aniversario, solicitamos a distinguidas personalidades que forman parte del Consejo Científico Externo de la Revista de Derecho Electoral que envíaran sus artículos para la sección **Autores invitados**. Los dos primeros trabajos constituyen un análisis sobre la situación de la democracia en América Latina, a partir de aproximaciones empíricas, analíticas y críticas. Flavia Freidenberg Andrés y Camilo Saavedra Herrera, profesores de la Universidad Nacional Autónoma de México, son los autores del artículo “La democracia en América Latina”; mientras Juan Pablo Pozo Bahamonde, expresidente del Consejo Nacional Electoral del Ecuador, aporta un artículo intitulado “(Re)pensando nuestra democracia”.

Además, la sección incluye dos trabajos referidos a la exigencia de democracias electorales más inclusivas, sus avances y desafíos. Carlos Marino Navarro Fierro, funcionario del Instituto Nacional Electoral de México, nos aporta un texto denominado “Panorámica sobre los avances y retos de la inclusión electoral en América Latina”; por su parte, Betilde Muñoz-Pogossian, funcionaria de la Organización de Estados Americanos, escribe sobre “Democracia y derechos de las personas LGBTI en América Latina: Reformas para garantizar el derecho a la identidad y derecho al voto de las personas trans, 2012-2020”.

La sección **Contribuciones desde el TSE** contiene dos trabajos dedicados a analizar las trayectorias de la Revista de Derecho Electoral, en ocasión de su trigésimo número, y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia, en su décimo aniversario. Luis Antonio Sobrado González y Hugo Picado León escriben el texto “Un antes y un después: el aporte de la Revista de Derecho Electoral a los estudios electorales en Costa Rica (2006-2020)”. Hugo Picado León e Ileana Aguilar Olivares son los coautores del artículo intitulado “El IFED: trayectoria y perspectivas a diez años de su creación”.

La sección **Contribuciones externas** contiene estudios sobre comportamiento electoral, derechos políticos de personas sexualmente diversas y el derecho procesal electoral. José Andrés Díaz González es el autor de “Socialización política y participación electoral en las elecciones municipales en Costa Rica, 2020”; José Mario Achoy Sánchez escribe “Las tensiones de la paridad electoral sobre diversidades sexuales no binarias”; Jota Vargas Alvarado analiza el tema de “Las personas trans y el mecanismo de alternancia electoral a la luz de la OC-24/17”; y, finalmente, Mauricio Alejandro Zarazúa Herrera suscribe el artículo “Taxatividad recursiva en materia electoral en Guatemala”.

En la sección **Recensión jurisprudencial** se incluye un trabajo de María Marta Brenes Montoya, letrada del TSE, sobre el “COVID-19: su impacto en el quehacer del Tribunal Supremo de Elecciones”.

En la sección **Reseñas bibliográficas** se incluyen la Revista Mundo Electoral n.º 37 del Tribunal Electoral de Panamá, la Revista Justicia Electoral n.º 23 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana y la Revista Uruguaya de Ciencia Política vol. 29, n.º1.

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 bajo formato accesible y gratuito.

San José, 31 de junio de 2020

*La Dirección*



AUTORES  
INVITADOS



# LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Flavia Freidenberg Andrés\*

Camilo Saavedra Herrera\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_1](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_1)

## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 1 de junio de 2020.



**Revisión, corrección y aprobación:** 16 de junio de 2020.

**Resumen:** Tras cuatro décadas de democratización, el debate actual tiene que ver con el estado en el que se encuentra la democracia en el mundo. Si bien la literatura comparada se encuentra dividida entre pesimistas y optimistas, resulta necesario identificar los avances y retrocesos de la democracia. Este artículo se concentra en la evaluación de la salud de la democracia en 18 países de América Latina tras la tercera ola de democratización. El argumento principal sostiene que no existe una tendencia única que señale un retroceso o, por el contrario, un avance generalizado de la democracia, sino, en todo caso, cambios en direcciones diferentes en las distintas dimensiones. Los avances son particularmente visibles en la regularidad de celebrar elecciones, la autonomía y profesionalismo de los órganos de administración electoral; los esfuerzos por la inclusión de grupos subrepresentados, la rendición de cuentas por parte de los gobiernos, la ampliación de derechos de la diversidad y la construcción de democracias paritarias. En cambio, los signos de retroceso son identificables en aspectos relacionados con la protección efectiva de ciertos derechos y libertades y el acceso a recursos materiales e inmateriales y, sobre todo, la desafección y desconfianza de la ciudadanía hacia la democracia.

**Palabras clave:** Desarrollo de la democracia / Fortalecimiento de la democracia / Debilitamiento de la democracia / Derechos políticos / Protección de los derechos fundamentales / América Latina.

**Abstract:** After four decades of democratization the current debate deals with the status of democracy in the world. Although comparative literature is divided into pessimists and optimists, it is necessary to identify the advances and setbacks of democracy. This article focuses on the assessment of the health of democracy in 18 Latin American countries after the third democratization wave. The main argument states that there is no sole trend that points in the direction of setbacks or advances of democracy but rather, there are changes in different directions in distinct dimensions. The advances are particularly visible in the regularity of holding electoral processes, the autonomy and professionalism of electoral administration bodies, efforts to include underrepresented groups, government accountability, broadening the scope of the rights of diversity and building of parity democracies. On the other hand, the setback signals can be identified in aspects related to effective protection of certain rights and freedoms, and the access to material and non-material resources and, above all, the disaffection and distrust of the citizens towards democracy.

**Key Words:** Democracy development / Strengthening of democracy / Weakening of democracy / Political rights / Protection of fundamental rights / Latin America.

\*Argentina-española, politóloga, correo [flavia@unam.mx](mailto:flavia@unam.mx). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca (España). Investigadora titular "C" a tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), profesora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y fundadora de la Red de Politólogas-#NoSinMujeres.

\*\* Mexicano, politólogo, correo [camilos@unam.mx](mailto:camilos@unam.mx). Doctor en Gobierno por la London School of Economics and Political Science. Investigador titular "A" a tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y profesor de la Facultad en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

## 1. INTRODUCCIÓN<sup>1</sup>

Uno de los mayores avances de los sistemas políticos latinoamericanos en las últimas décadas ha sido la (re)instauración de la democracia como régimen político<sup>2</sup>. Luego de décadas de inestabilidad, conflictos entre élites y subrepresentación política, la mayoría de los países consiguieron abandonar a partir de fines de la década de 1970 los regímenes no democráticos que predominaban en la región. La tercera ola democratizadora (Huntington, 1991) supuso instaurar elecciones competitivas, respeto a los derechos humanos y pluralismo político en la mayoría de los países. De manera más o menos consensuada entre las élites y con cierta legitimidad ciudadana, se instauraron “poliarquías” (Dahl, 1971), bajo el acuerdo del cumplimiento de unas garantías mínimas que respetaban la libertad de expresión; las elecciones libres, competitivas y universales y la participación de la ciudadanía de manera organizada en los partidos políticos y una serie de derechos políticos que facilitaban la convivencia pacífica<sup>3</sup>.

La democracia procedimental se ha convertido en el mecanismo a partir del cual se resuelven los conflictos y las diferencias en los sistemas políticos de la región (Levitsky y Way, 2015), el cual fue adquiriendo valor en sí mismo para la ciudadanía (Weffort, 1986, p. 61), dejando cada vez más claro que cualquier otra manera de acceder al poder era ilegítima (Munck, 2010, p. 152). Para muchas personas adultas, que nunca habían podido ejercer el derecho al voto, la posibilidad de votar fue un acto ciudadano sustantivo que marcó sus vidas. Si bien el paso de regímenes no democráticos a otros de corte más pluralista no fue sencillo ni se llevó a cabo de la misma manera en cada país<sup>4</sup>, con el paso de los años las élites y los partidos aprendieron a competir (y a aceptar los resultados), los votantes a votar y las instituciones electorales a contar votos. Aun cuando algunas de esas nuevas democracias han resultado frágiles o incompletas, en la actualidad muchas personas de todo el mundo cuentan con una probabilidad más alta de vivir en un sistema democrático (Bunce, 2000, p. 704).

<sup>1</sup>Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN103020. Este estudio integra el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioREFPOL), que se desarrolla en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Agradecemos los comentarios que recibimos de diversos colegas a través de una sesión de discusión virtual, en Academia.edu, y también los realizados de manera puntual por Karolina Gilas y Line Bareiro. Esta investigación se realizó con indicadores que evaluaban a las dimensiones de manera previa a la crisis sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

<sup>2</sup>Un régimen político es entendido como una serie de reglas que establecen la manera en que decidimos sobre los temas que nos interesan a todos los que integramos una comunidad (o, en su caso, a quienes están autorizados por las leyes a decidir y tienen la condición de ciudadanos y ciudadanas).

<sup>3</sup>Siguiendo a Dahl (1971), un régimen político poliárquico debe cumplir con una serie de condiciones: a) las autoridades llegan a sus cargos por medio de elecciones, b) las elecciones son libres, limpias y competitivas, c) el sufragio es universal, d) todo el que quiere votar puede hacerlo, e) todo el que quiere participar como candidato/a puede hacerlo, f) existe libertad de expresión y de asociación, g) hay acceso a diversos medios de comunicación de masas, h) existe confianza en el proceso electoral y la permanencia de las libertades, i) se respetan los períodos que duran los mandatos y j) el árbitro que organiza las elecciones lo hace de manera imparcial.

<sup>4</sup>Los procesos estuvieron condicionados por el tipo de relaciones entre civiles y militares (Smith, 2005; Rouquié, 1984); el propio déficit democrático histórico (Mainwaring *et al.* 2007 y Smith, 2005); por los caminos que desarrollaron las propias transiciones (Karl, 1990); las siempre latentes posibilidades de un retroceso al régimen autoritario por presiones de los actores antidemocráticos (Smith, 2005; Linz y Stepan, 1996 y Linz, 1987); las crisis económicas (Paramio, 2006); el recuerdo de las víctimas de la represión y la exigencia de hacer justicia frente a la violación de los derechos humanos, la violencia política y el terrorismo de Estado (Paramio, 2006); los diseños institucionales y el modo en que funcionaba el presidencialismo (Linz, 1994) y su combinación dramática con el multipartidismo presidencialista (Mainwaring, 1993) y la presión internacional y la concepción de democracia que los propios actores tienen y su manera de presionar para democratizarla (Alcántara y Freidenberg, 2006).

Tras estas experiencias políticas de las últimas décadas, ha surgido una discusión conceptual interesante respecto a la salud de la democracia en América Latina. Un sector de la literatura sostiene que en los últimos años se ha retrocedido en variables claves que miden el nivel de democratización de un país. Mientras tanto otros, más optimistas, pese a que reconocen problemas en el funcionamiento de las democracias, destacan la fortaleza del régimen político y su capacidad para mantener las elecciones como opción para decidir quién gobierna y cómo se accede al poder, procesar disensos, crisis políticas y económicas y hacer frente al descontento de la ciudadanía con los resultados de la democracia. ¿Por qué existen esas diferencias entre colegas? El debate entre pesimistas y optimistas se da porque detrás de él hay una discusión profunda sobre el concepto mismo de democracia, sobre las decisiones metodológicas para su medición, las expectativas respecto a lo que debe ser la democracia (tanto de la ciudadanía como de la academia) y su dinámica de funcionamiento.

Este artículo evalúa a los regímenes democráticos de América Latina en las últimas cuatro décadas y responde a una pregunta empírica-descriptiva que tiene que ver con cuál es la salud actual de la democracia y en qué medida esta y sus componentes han avanzado o retrocedido en ese período. Aun cuando la decisión sobre el concepto y los indicadores pueden condicionar los resultados de lo que se observa y se mide, este texto evalúa de manera descriptiva y analítica los datos que surgen de diversas herramientas metodológicas desarrolladas por la política comparada, así como también discute los avances, déficits y desafíos que enfrenta la democracia de cara a su institucionalización como sistema político dominante en la región.

Esta investigación sostiene que la evaluación de la salud de la democracia depende del concepto que se emplee para observarla, pues ello incide de manera directa en el diseño e instrumentación de la estrategia de verificación empírica correspondiente. Aunque a primera vista podría parecer una cuestión obvia, en realidad no lo es si se considera la falta de atención que muchas veces se presta al vínculo entre lo conceptual y lo empírico. Reconociendo la utilidad de emplear mediciones diferentes en el análisis de procesos multidimensionales, el argumento principal es que no existe una única tendencia que indique un retroceso o, por el contrario, un avance generalizado de la democracia, sino, en todo caso, cambios en direcciones diferentes en las distintas dimensiones.

Los avances son particularmente visibles en cuanto a la regularidad en la celebración de elecciones, la construcción de órganos de administración electoral autónomos y con capacidades regulativas en crecimiento; la dimensión de inclusión, la ampliación de derechos de la diversidad, capacidad de movilización de actores y agendas que estaban excluidas y la construcción de democracias paritarias. En cambio, los signos de retroceso son identificables en aspectos relacionados con la protección de ciertos derechos y libertades y el acceso a recursos materiales e inmateriales y, sobre todo, la desafección y desconfianza por parte de la ciudadanía.

El texto está dividido en cuatro partes. Primero, se contrastan los enfoques optimistas y los pesimistas y se presentan diversas discusiones teóricas y conceptuales sobre la democratización. Segundo, se revisan las propuestas realizadas en términos metodológicos respecto a cómo medir la democracia y la democratización y se exponen las herramientas que se van a emplear para realizar una evaluación de la democratización en 18 países de América Latina en el período 1978-2020<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Los países incluidos en esta investigación son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Tercero, con base en mediciones construidas por diversos proyectos comparativos que resultan idóneas para medir aspectos generales y específicos de la democratización, se evidencian avances y retrocesos en términos empíricos. Finalmente, se presentan una serie de desafíos y se plantean retos para la agenda de investigación futura sobre la democratización de la región.

## 2. DISCUSIÓN TEÓRICA

Después de cuarenta años, la literatura comparada presenta diferencias respecto a la salud de la democracia. Desde una visión que puede denominarse pesimista se sostiene que las democracias están amenazadas por liderazgos que, habiendo sido elegidos en las urnas de manera competitiva, ejercían el poder de manera autocrática, sin respetar la división de poderes, la libertad de expresión ni el derecho a pensar distinto (Vargas, 2019 y Diamond, 2008, 2014 y 2020)<sup>6</sup>. Esa visión que mira los retrocesos de la democracia se centra en la debilidad institucional, en las dificultades para el respeto a los derechos humanos, la falta de resultados respecto al bienestar de la ciudadanía, las amenazas a los periodistas y la alta corrupción en medio de un intenso clima de protestas callejeras en el que al menos cinco países de la región se habían vistos inmersos ese año<sup>7</sup>.

Frente a esta posición, hay otra visión de corte más optimista que no rechaza los datos sobre los retrocesos, pero que señala los avances en términos de derechos políticos y civiles, inclusión, gobernanza electoral y capacidad de movilización que esas mismas democracias han generado en las últimas décadas. Este sector de la literatura académica sostiene que, a pesar de la fragilidad de algunas democracias, este modelo político no sólo se ha mantenido estable durante la última década, sino que, además, goza de buena salud si se lo compara con la década de 1990 (Lara y Marroquín, 2020; Casas, 2018 y Levitsky y Way, 2015)<sup>8</sup>. El debate entre pesimistas y optimistas resulta muy interesante porque alerta respecto a qué es lo que se está mirando y qué es lo que avanza o retrocede en torno a la democracia en el orden global.

Durante décadas la mayoría de los estudios sobre la democratización se centraron en describir y explicar el origen, la instauración y consolidación del régimen democrático, aunque no tanto en discutir la democratización de la democracia. La literatura comparada inicial fue elaborando diversos argumentos sobre el papel de los altos niveles de desarrollo económico para garantizar la sostenibilidad democrática

<sup>6</sup> Para Diamond (2008), la democracia está en declive, dado que entre 2005 y 2013 cada vez más países experimentaron disminuciones en los derechos políticos o libertades civiles (Freedom House).

<sup>7</sup> Como las movilizaciones callejeras en Chile (octubre-diciembre 2019), Ecuador (octubre 2019), Perú (octubre 2019), Bolivia (octubre-noviembre 2019) o Colombia (noviembre 2019-enero 2020), entre otras.

<sup>8</sup> El argumento de Levitsky y Way (2015, p. 54) está en el hecho de que los pesimistas se vieron desilusionados respecto a las expectativas que tenían sobre el carácter lineal de la democratización de la década de 1990 y lo que esperaban después del fracaso del comunismo. Muchos esperaban que tras la ola de avances democráticos de la década de 1980 y 1990 esto continuaría en la misma línea y, en ningún caso, esperaban retrocesos.

(Lipset, 1959 y Przeworski *et al.*, 2000)<sup>9</sup>; la centralidad de las élites políticas en el establecimiento, la supervivencia o la quiebra de las democracias (Mainwaring y Pérez, 2014; Linz, 1987 y Rustow, 1970)<sup>10</sup>; la relevancia de los valores y la cultura política (Inglehart, 2003 y Almond y Verba, 1963)<sup>11</sup>; las condiciones estructurales de las sociedades (Rueschemeyer *et al.*, 1992)<sup>12</sup>; los déficits en el Estado de derecho, la capacidad del Estado para dar respuestas a las demandas ciudadanas (O'Donnell, 2004) y el modo en que las instituciones informales compiten colaboran o cuestionan a las instituciones formales en el proceso de democratización.

La creciente demanda de democratización de los países ha colocado a la democracia en el centro de las agendas de investigación de la política comparada (Diamond, 2020; Levitsky y Way, 2015; Mainwaring y Pérez, 2014; Munck, 2010; Mainwaring *et al.*, 2007; O'Donnell, 2004 y Bunce, 2000). Si bien el desarrollo de la literatura está repleto de desacuerdos como, por ejemplo, sobre las razones de los orígenes, la calidad y la sostenibilidad de las nuevas democracias (Collier y Levitsky, 1997; Diamond *et al.*, 1999; Geddes, 1999; Linz y Stepan, 1996 y O'Donnell *et al.*, 1986), también es cierto que se han generado una serie de consensos sobre las relaciones existentes entre las condiciones necesarias y suficientes de la democratización (Bunce, 2000, p. 706).

La investigación sobre América Latina ha permitido avanzar respecto a una serie de aspectos críticos que da cuenta de ciertos límites conceptuales, empíricos e incluso metodológicos. Un problema ha tenido que ver con el propio concepto de democracia. A pesar de todo lo que se ha escrito sobre el tema, no existe aún consenso respecto a lo que la democracia es ni sobre los derechos que deben considerarse propiamente democráticos (Munck, 2010, p. 159). El régimen político que se instauró de manera extensiva en la región en el contexto de la tercera ola de democratización supuso la adopción de un “mínimo indispensable de democracia”, es decir, una serie de derechos que conjuntamente definen lo que habitualmente se llama “democracia electoral” (Munck, 2010, p. 151 y Przeworski, 1997, p.10). Este mínimo indispensable

<sup>9</sup> Las investigaciones han dado cuenta de que el nivel de desarrollo económico incide -no tanto en si la democracia existe como sostuvo originalmente Lipset (1959)- en su sostenibilidad en el tiempo (Londregan y Poole, 1996; Przeworski *et al.*, 1996). Aunque la democracia puede introducirse en países pobres o ricos, sus perspectivas de perdurar aumentan sustancialmente en aquellos que tienen altos niveles de desarrollo económico junto a la igualdad socioeconómica relativa y funcionan bajo sistemas parlamentaristas (Bunce, 2000, p. 706). Los países más abiertos económicamente parecen ser los que mejor puntúan con relación a la vigencia de libertades políticas.

<sup>10</sup> Otro grupo de investigaciones se refirieron al papel de las élites como claves para la instauración de la democracia. Si se entiende que los liderazgos políticos son los responsables de que se instale la democracia y de su avance inicial, también uno esperaría que fueran responsables de su quiebra (Linz, 1987; Linz y Stepan, 1996). Como sostiene Bunce (2000, p. 709), las élites diseñan políticas, y las instituciones que pueden incidir sobre el funcionamiento de la democracia deciden limitarse frente a lo que dicen las reglas e incluso en períodos de dificultades políticas y/o económicas pueden usar su poder para proteger la democracia o destruirla. Recientemente, Mainwaring y Pérez-Liñan (2014) destacaron la relevancia de dos variables: la radicalización de los actores así como también la preferencia normativa por la democracia. La presencia de actores radicales poderosos dificulta el sostenimiento de los regímenes competitivos (a mayor radicalismo de las élites, menor democracia) y una fuerte presencia normativa por la democracia fortalece a los regímenes competitivos (a mayor preferencia normativa de las élites, mayor democracia).

<sup>11</sup> La importancia de la cultura política en el origen y la durabilidad de la democracia es una cuestión muy debatida (Munck, 2010). Las teorías culturalistas sostienen, bajo el paradigma de la teoría de la modernización, que para que un país transite a la democracia requiere de una serie de actitudes y valores consistentes con el funcionamiento de la democracia. Algunos teóricos se han mostrado escépticos en relación con el peso de la cultura política sobre la posibilidad de instaurar la democracia; creen que la cultura cívica es “un producto y no un productor de la democracia” (Schmitter y Karl, 1991, p. 83). Otros, que “la democracia requiere (de) una cultura que la sustente” (Lipset, 1994, p. 3) y que los valores son los que la hacen perdurar. Con los años, a pesar de los esfuerzos de los expertos/as en encuestas, aún no se puede sostener que las creencias de la población acerca de la legitimidad son, en sí mismas, un factor clave en las transiciones o en la durabilidad de la democracia (Munck, 2010 y 2007).

<sup>12</sup> La investigación realizada sobre América Latina apoya el argumento de que el capitalismo es una condición necesaria, pero no suficiente de la democracia (Munck, 2010).

corresponde, con algunas precisiones, a la concepción schumpeteriana y dahliana de democracia, esto es, el respeto de derechos que hacen a las elecciones libres y justas y al hecho de que los ganadores de las elecciones puedan gobernar por un período determinado en las reglas de juego.

Esta definición minimalista de democracia, centrada en la vigencia de derechos político-electorales, funcionó analíticamente por su capacidad de viajar y facilitar la comparación de países (y momentos entre países) y la identificación de los atributos básicos que todo sistema político debe cumplir en su pretensión democrática. Sin embargo, esa definición quedó rebasada al poco tiempo de haberse instaurado en la práctica los regímenes de la tercera ola, debido a diversos eventos que cuestionaron la vigencia incluso de esa democracia minimalista<sup>13</sup>. La desilusión con la democracia se incrementó precisamente cuando presidentes electos democráticamente comenzaron a ejercer el poder de manera no democrática, ignorando los límites constitucionales sobre su poder y privando a la ciudadanía de derechos y libertades básicas (Zakaria, 1997, p. 22) o cuando los propios líderes se convirtieron en agentes polarizadores, intolerantes con la parte de la población que no compartía sus ideas o estilo de liderazgo e, incluso, cuando varios de los dirigentes de la oposición, periodistas o intelectuales fueron perseguidos sutilmente por gobiernos elegidos democráticamente<sup>14</sup>.

Otro problema conceptual está relacionado con las dificultades para establecer los límites temporales de la democratización: ¿qué hace que una transición finalice?, ¿cuándo una democracia ya está consolidada o cuánto tiempo tiene que pasar para poder pensar que hay cierto riesgo de retroceso autoritario? Una tendencia bastante común fue considerar, explícita o implícitamente, que el crecimiento de la democracia era lineal y, por tanto, que esta había llegado para quedarse y los países iban necesariamente a encaminarse hacia una mayor democratización. A pesar de los esfuerzos realizados, la literatura no fue capaz de delimitar claramente el modo en que la variable tiempo cruza las diversas dimensiones ni las distintas fases que integran la democratización (Schedler, 2004) ni tampoco de precisar claramente cuáles son las condiciones necesarias y cuáles las suficientes para que un sistema democrático goce de buena salud<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la destitución de una serie de presidentes electos en las urnas como en Ecuador (1997, 2000 y 2005), Bolivia (2003), Haití (2004) u Honduras (2009); los que fueron forzados a renunciar en Argentina (1989, 2001), Paraguay (1999) o Bolivia (2019) o donde se siguieron los mecanismos de juicio político como en Venezuela (1993), Paraguay (2012) o Brasil (1992, 2016); el cierre del Congreso en Perú (1992), Guatemala (1993) o Ecuador (2007); las persecuciones a la prensa como en Guatemala (1993), Perú (2002) o Ecuador (2007-2014); los intentos de golpes fallidos en Venezuela (2002) o la participación de sectores de la guerrilla y/o paramilitares que amenaza a personas candidatas y votantes limitando la amplitud de la participación política en Colombia o México.

<sup>14</sup> Estos regímenes sorprendieron a muchos, ya que la expectativa estaba en que la democratización iba a ser un proceso lineal y creciente. Durante algún tiempo, la sorpresa de lo que ocurría en la realidad no permitió referirse a regímenes autoritarios o totalitarios (como los que había habido en las décadas anteriores) y dado que tampoco eran democracias plenas, llevó a pensar en adjetivar al concepto de democracia (Collier y Levitsky, 1997); para luego pensar en subtipos "mixtos"; "democracias delegativas" (O'Donnell, 1994); "democracias iliberales" (Zakaria, 1997); "regímenes híbridos" (Diamond, 2004 y Bunce, 2000); "autoritarismos competitivos" (Levitsky y Way, 2010) o "autoritarismos electorales" (Schedler, 2013), entre otros.

<sup>15</sup> Schedler (2004) sostiene que "las fronteras temporales de la democratización suelen ser borrosas y controvertidas" y que, además, los estudiosos del cambio de régimen han prestado poca atención a los problemas de delimitación temporal de las diversas fases de la democratización (transición, consolidación).

Un problema metodológico adicional tiene que ver con establecer cuáles son los criterios que permiten identificar el punto de inflexión que hace que se vaya en uno u otro sentido. Como se pregunta Vargas Culler (2019): “¿qué determina el abandono de un estado de equilibrio, el paso a otro, o el inicio de un período de desequilibrios?”. Este asunto no ha sido resuelto y es un problema para dar respuesta a la pregunta clave de esta investigación. Asimismo, una distinción adicional tiene que ver con la diferencia entre medir la democracia a partir de un conjunto de variables/criterios relacionados con sus atributos (Polity, V-Dem, entre otros) o medirla mediante la exploración sobre el apoyo y la confianza que la ciudadanía deposita en ella (Barómetro de las Américas, Latinobarómetro, entre otros). Algunas investigaciones combinan datos concretos con percepciones de la ciudadanía o de expertos/as, sin distinguir unos de otros, y muchas veces las inferencias que se pueden extraer de uno y otro grupo de evidencias no son iguales, brindan resultados sesgados respecto a la salud de la democracia y confunden no solo sobre las fases, sino también sobre las dimensiones y las diferencias entre lo que ocurre y lo que se percibe que ocurre.

### 3. DISCUSIÓN METODOLÓGICA

¿Cómo medir si la democracia ha avanzado o retrocedido desde el punto en el que se instauró? ¿Qué dimensiones son las que se establecen evaluar para definir en qué medida una democracia (que ya está instaurada) avanza o retrocede? Como toda decisión metodológica, el énfasis en unos atributos del concepto o el uso de unos indicadores sobre otros condicionarán el resultado respecto al objeto de investigación. Esas decisiones no son inocentes y tienen consecuencias en relación con el origen de la democracia, con lo que se espera de ella y lo que se observa para poder establecer si esa democracia está avanzando o retrocediendo. En las últimas décadas, se han realizado esfuerzos por construir herramientas metodológicas para medir la democracia (Coppedge *et al.*, 2012, p. 98). Los índices más empleados han buscado identificar las dimensiones claves que resultan necesario evaluar para establecer ante qué tipo de régimen político se encuentra un determinado país en un momento dado y poder definir la salud de su democratización. Esos índices tienden a hacer énfasis en una serie de dimensiones como las siguientes.

**Dimensión I: Derechos.** Desde los trabajos de la escuela de la democracia pluralista (Schumpeter, 1952; Lipset, 1959 y Dahl, 1971) se suele pensar que una democracia se basa en el cumplimiento de una serie de derechos políticos, en la celebración de elecciones y en las oportunidades de expresión y participación política de la ciudadanía. Las elecciones competitivas son el instrumento clave para prevenir la violencia y regular el conflicto social (Przeworski, 2019, p. 219), dado que permiten seleccionar quién accede a los cargos y, al mismo tiempo, son el instrumento que garantiza el ejercicio plural del poder y el respeto a los derechos humanos (Dahl, 1971). En esta dimensión se pone énfasis en dos elementos definitorios de la conceptualización de democracia: el hecho de que genera resultados inciertos (o competencia) y que supone el cumplimiento de ciertos procedimientos establecidos previamente. Precisamente, como ha defendido una y otra vez Przeworski (2019), la democracia procedimental supone la combinación entre la certeza en las reglas de juego y la incertidumbre en los resultados.

La mayoría de los índices construidos para evaluar las democracias contemporáneas incorporan la medición de esos derechos políticos y su nivel de cumplimiento (The Economist Intelligence Unit; Freedom House).

El derecho a expresarse, a reunirse, a informarse, a participar y a elegir a quienes gobiernan de manera permanente, a asociarse con otros para defender una idea; la posibilidad de no sentir temor de expresar las opiniones, de ejercer la oposición, del control permanente sobre la actuación de las autoridades y de animarse a disentir con el clima de opinión dominante (incluso a través de las redes sociales) son algunos de los derechos que se miden<sup>16</sup>.

Si bien no siempre las elecciones cumplen con todas las propiedades que se requieren para calificarlas como verdaderamente libres, justas y competitivas, por el momento son, como sostiene Przeworski (2019, p. 21), el único instrumento (o al menos no se conoce uno mejor) que permite elegir gobernantes. Esa es la ventaja que tiene la democracia frente a los regímenes autoritarios y/o totalitarios, los líderes carismáticos o los autoritarismos electorales: la capacidad de la ciudadanía de elegir a unos para que gobiernen a la comunidad y de quitarles de sus cargos -a través de esas elecciones- cuando ya no les representan (Przeworski, 2019, p. 20). Es decir, la capacidad de hacer que los malos gobernantes se vayan a su casa de manera pacífica.

**Dimensión II:** Actitudes. ¿Por qué la gente elegiría una democracia que no resuelve sus problemas? La respuesta teórica sería sencilla: por su convicción democrática. La democracia cuando se entiende desde la cultura política promueve y se fundamenta en una serie de valores como el respeto a la dignidad humana, el pluralismo, la tolerancia, el reconocimiento a la diversidad y la solidaridad; y emplea una serie de habilidades y prácticas como el ejercicio del diálogo para solucionar los conflictos y los problemas de una sociedad. Centrar el foco en la capacidad de la ciudadanía de elegir la democracia puede hacer sentir al lector o lectora más cómodo, aun cuando en la literatura no existe acuerdo respecto a la capacidad explicativa de las preferencias de la ciudadanía sobre la salud de las democracias (Munck, 2010) e incluso algunos autores se han referido a esas preferencias como resultado de la democracia (Schmitter y Karl, 1991).

La adopción de indicadores que miden esta dimensión hace presuponer la relevancia que tiene la ciudadanía en torno a su percepción sobre la democracia y en cuanto al papel que se cree que esa percepción tiene sobre los niveles de legitimidad de la democracia<sup>17</sup>. Cuando la ciudadanía conoce los elementos del sistema político (las reglas, las instituciones y/o los procesos políticos), cree que son legítimos y buenas vías para canalizar su participación y evalúa positivamente su funcionamiento; por tanto, es cuando se cuenta con “cultura cívica”, es decir, un sistema de valores, actitudes y creencias que llevan a las personas a involucrarse de manera activa, informada y corresponsable en la construcción del bienestar colectivo (Inglehart, 2003 y Almond y Verba, 1963)<sup>18</sup>. La cultura política ayuda a comprender la manera en que perciben las cosas, aun cuando no necesariamente las cosas sean como uno las percibe. Si una cultura dominante se ajusta a las necesidades del sistema político, entonces, no hay ningún problema porque se refuerzan constantemente

<sup>16</sup> No se trata sólo de la existencia de derechos formales ni tampoco de hacer cualquier tipo de elecciones, sino que esos derechos se cumplan. Un excelente texto desde una visión jurídica es el de Saba (2016) donde queda muy claro cómo el ejercicio de los derechos está limitado por lo que denomina la “desigualdad estructural”, que se manifiesta en la existencia de prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias que hacen que haya grupos en “situación sistemática de exclusión”, donde aunque no existen reglas formales (leyes) que impiden el ejercicio de los derechos o el acceso a las instituciones, hay personas que por el hecho de pertenecer a esos grupos (mujeres, indígenas, personas con discapacidades u otros grupos) enfrentan barreras mayores que dificultan su acceso y ejercicio pleno de los derechos.

<sup>17</sup> La legitimidad es la “creencia de que las instituciones políticas existentes, a pesar de sus defectos y fallos, son mejores que otras que pudieran haber sido establecidas” y que, por lo tanto, depende no sólo del origen de la autoridad, sino también está vinculada a la evaluación del desempeño del gobierno: a su capacidad de responder a las demandas ciudadanas (Linz, 1987).

<sup>18</sup> Se entiende por “cultura política” a una particular distribución de un conjunto de orientaciones de la población hacia los objetivos del sistema político que se manifiestan de manera estable y persistente y, si cambian, lo hacen de manera gradual (Almond y Verba, 1963).

el sistema político y la cultura política. Pero, sino es así, lo más probable es que haya conflicto constante o que la ciudadanía se manifieste desencantada o insatisfecha con la democracia. Esta dimensión se mide a partir de encuestas, ya sea de la ciudadanía y/o de las élites, así como también a partir de las opiniones de expertos/as.

**Dimensión III:** Prácticas (o gobernar democráticamente). Una premisa muy difundida en la literatura comparada es la idea de que “es necesario no solamente ser electo democráticamente, sino también gobernar democráticamente” (Munck, 2010, p. 152). Esta discusión resulta clave, porque permite diferenciar el acceso del ejercicio del poder (Mazucca, 2007), dos atributos básicos del régimen político, pero diferentes entre sí. Gobernar democráticamente puede medirse a través de una serie de indicadores que analizan las decisiones de los/las presidentes y su nivel de cumplimiento de las normas formales; el nivel de decisionismo y las relaciones entre los poderes del Estado (O’Donnell, 1996); la capacidad de impulsar políticas que respondan a las demandas de la mayoría de la ciudadanía, respetando los derechos de las minorías (Przeworski, 2019, p. 21) y el tipo de respuesta a las demandas de la ciudadanía y la capacidad de rendir cuentas de los gobiernos a la población (O’Donnell, 2004) así como también a la posibilidad de dar voz a partir de las políticas públicas a las demandas de los grupos subrepresentados en el sistema político, entre otras.

Seleccionar una serie de dimensiones e indicadores supone discutir sobre el concepto de democracia, su operacionalización, así como sobre los indicadores más eficientes para medir cada dimensión. También, elegir determinados indicadores y no otros invisibiliza lo que (no) se espera encontrar. Por ejemplo, Huntington (1991) propuso medir la democracia como aquel régimen en el que el “cincuenta por ciento de los hombres adultos está habilitado para votar”. No estaba esperando que las mujeres participaran para poder referirse a un sistema como democrático<sup>19</sup>. La literatura sobre democratización ha sido explícita en considerar que una democracia solo necesitaba del sufragio universal masculino para ser considerada como tal (Miranda y Suárez-Cao, 2018 y Paxton, 2008). Ese velo teórico, entonces, condicionó el modo empírico en que se evaluaron las democracias<sup>20</sup>.

Las críticas al esfuerzo por medir la democracia se han centrado en los elementos conceptuales empleados, generalmente enfocados en concepciones liberales y/o electorales de la democracia (Munck, 2010) y en una o dos dimensiones empíricas (derechos, actitudes, prácticas); en el tipo de fuentes empleadas, muchas veces centradas en periódicos occidentales (que de alguna manera funcionan como porteros *-gatekeepers-* de la información que se publica respecto a los países); en cuanto al hecho de que se abusara de la codificación subjetiva -centrada en expertos/as y no en datos reales- (Coppedge *et al.*, 2012); en relación con la cobertura temporal y geográfica limitada; en cuanto al sesgo de género (Paxton, 2008); en relación a que los conceptos parecen demasiado agregados, los esquemas de agregación problemáticos, ambiguos o poco explícitos y, finalmente, en cuanto a la ausencia general de cálculos de fiabilidad inter-codificador (Coppedge *et al.*, 2012).

<sup>19</sup> El caso de Suiza es de lo más que evidente. Uno de los sistemas políticos europeos que tardó más tiempo en otorgar el sufragio femenino -dado que fue recién en 1972 que lo legalizaron-, aparecía recurrentemente en los análisis de política comparada como una democracia plena. Suiza aparecía en el índice de Polity con un valor de 10.

<sup>20</sup> La selección de ese tipo de indicadores da cuenta de la poca atención al género (Paxton, 2008), pero esto no impide que se denomine democracia a regímenes políticos donde no había mujeres compitiendo por los cargos ni gobernantes y menos políticas públicas que atendieran a los problemas y los intereses de las mujeres. Precisamente, muchas investigaciones han identificado las brechas analíticas de género en conceptos claves como la democracia, las instituciones, los partidos o la representación política, entre otros (Paxton, 2008 y Waylen, 1994).

Medir la democracia supone tomar decisiones conceptuales y metodológicas complejas, que a su vez implican dejar de lado ciertos atributos para centrar la atención en otros (Munck, 2007). Teniendo en cuenta las limitaciones de los índices existentes, y las consiguientes restricciones que estas imponen sobre la concepción de democracia, en esta investigación se emplean índices y otras mediciones de las siguientes fuentes: 1) la Codificación Dicotómica de Democracia de Boix *et al* (2018), 2) Freedom House, 3) Polity IV, 4) V-Dem. Varieties of Democracy (Coppedge *et al.* 2020), 5) la Base de Datos sobre Instituciones Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (Scartascini, Cruz, y Keefer 2018), 6) la Base de Datos del Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (#ObservatorioREFPOL) y 7) el Latinobarómetro (2018). Estas fuentes ofrecen un panorama general sobre la evolución de la democracia en el mundo y, además, hacen posible ofrecer una mirada de largo plazo y contrastar la experiencia latinoamericana con las tendencias internacionales<sup>21</sup>.

Las razones que distinguen a estas herramientas son cinco y son las que justifican su uso en este estudio. Primero, se define a la democracia como un concepto multidimensional con muchos componentes, lo que facilita alternativas respecto a distintas maneras de pensar qué es la democracia y sus modelos (deliberativa, electoral, participativa, entre otras). Segundo, la base de datos permite medir esos componentes a partir de diversos indicadores relevantes para la democracia a un nivel altamente desagregado, utilizando codificadores múltiples. Tercero, la dimensión temporal cubierta permite comparar los indicadores de la democracia en un período extenso de la historia moderna hasta 1900. Cuarto, la base de datos ofrece técnicas de agregación múltiple para todos los conceptos, cada una con reglas claras y transparentes que pueden ser fácilmente replicadas por esta investigación. Finalmente, aún cuando este estudio se centra en los países de América Latina, esta base de datos incluye un gran número de países de diferentes regiones lo que permite establecer comparaciones más globales en un amplio número de años.

#### 4. DATOS Y ANÁLISIS

¿Qué evidencia el análisis empírico sobre la salud de la democracia? El aspecto fundamental que revelan los datos es que el largo proceso de democratización del último siglo, que se profundizó a finales de la década de 1970 y que experimentó un moderado declive en los años recientes, continúa en niveles sin precedentes en la historia. La exploración de estas tres mediciones permite dar cuenta de esa afirmación. Esas mediciones fueron: a) el porcentaje de países con regímenes democráticos -del total de países en el mundo-, b) las puntuaciones adjudicadas en el proyecto Polity IV y c) los cinco índices generales del proyecto V-Dem 10 (Figura 1). Si bien a dichas mediciones les subyacen procesos múltiples que ocurren en direcciones, intensidades y ritmos distintos; las tres permiten sostener la excepcionalidad del proceso de democratización reciente de América Latina en comparación tanto con otros momentos de su historia como con otras regiones. En el cuadrante 1 de la Figura 1 se aprecia que, de acuerdo con la codificación dicotómica de Boix *et al.*

<sup>21</sup> Los índices de V-Dem son particularmente útiles porque permiten analizar diferentes concepciones de la democracia de manera diacrónica y sistemática. En este trabajo se emplean los cuatro índices generales del proyecto relacionados con la realización de los ideales de la democracia electoral, liberal, participativa, deliberativa e igualitaria. Cada uno de estos cinco índices generales está basado en otros índices e indicadores incluidos en el proyecto. Algunos de esos otros índices y mediciones son empleados para examinar aspectos específicos del funcionamiento de la democracia. Esos índices y mediciones complementarias son los indicadores sobre autonomía y capacidad del órgano de administración electoral, el índice de aceptación de los resultados electorales, el índice de respeto a libertades civiles, el índice de protección de derechos y libertades entre grupos sociales, el índice de igualdad en la distribución de recursos, el índice de empoderamiento de las mujeres; el indicador sobre la proporción de mujeres en la Cámara Baja de cada país, el índice de presidencialismo y el índice de rendición de cuentas.

(2018), la proporción de democracias en el mundo osciló hasta el inicio de la tercera ola a mediados de la década de 1970. Esa década inicia un proceso de paulatino crecimiento que llegó a su pico en 2011, un año en que 61,3% de los países del mundo estuvieron gobernados por regímenes democráticos. En los años siguientes se observan variaciones moderadas y luego un descenso ligero en 2015, que es el último año del periodo de estudio de esta categorización dicotómica.

En América Latina, la profundidad y el ritmo del cambio democrático fueron más intensos. La proporción de democracias osciló aún más visiblemente hasta que, en los albores de la década de 1980, la tendencia comienza a ser claramente ascendente y llega a su cúspide en 2003 y 2004, años en que los 18 países analizados fueron catalogados como democracias. En 2005 se observa una caída relacionada con la transición hacia el “autoritarismo competitivo” en Venezuela. Posteriormente, el golpe de Estado al estilo tradicional que ocurrió en Honduras en 2009 propicia una caída en la evaluación de las democracias. Esa evaluación; sin embargo, repunta al año siguiente, de modo que en 2015 la proporción de países democráticos era de 0,944.

Las tendencias en Polity IV y Freedom House parecen similares, aunque no idénticas, como se observa en la Figura 1. Y lo mismo ocurre con los cinco índices generales del V-Dem. En todas las mediciones, pero sobre todo en Polity IV, Freedom House y el Índice de Democracia Electoral del V-Dem (cuadrantes 2 a 5), se observa un incremento importante de los niveles de democracia hacia finales de la década de 1970, lo cual resulta más notorio aún en los países de América Latina cuyos valores medios son significativamente superiores a los mundiales. La tendencia al alza continúa durante el cuarto de siglo siguiente, con nueva cuenta mayor en los países latinoamericanos. Después, sin embargo, se detiene hacia la segunda mitad de la década del 2000 y a partir de entonces presenta oscilaciones moderadas y, en algunas mediciones, signos de declive.

Flavia Freidenberg y Camilo Saavedra

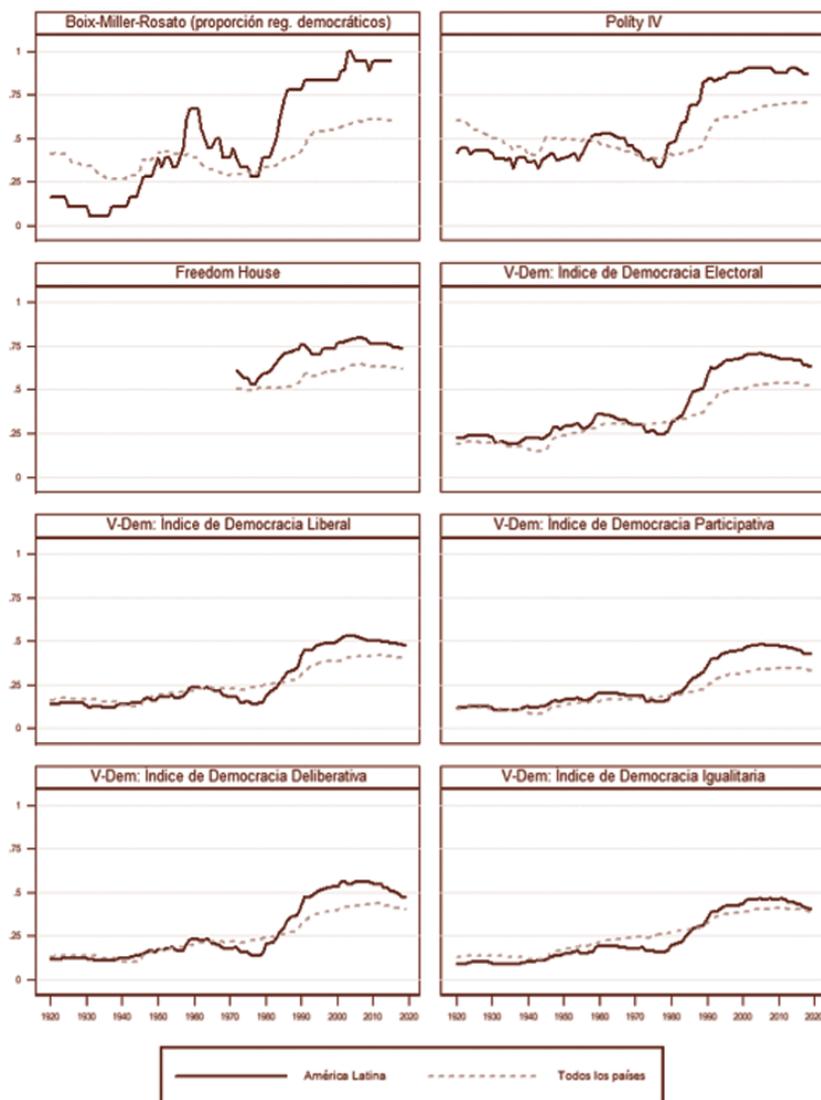


Figura 1. Un siglo de democratización en América Latina y el mundo. Media anual en ocho mediciones (1920-2019). En el cuadrante 1 se muestra la proporción de regímenes democráticos conforme a la codificación de Boix, Miller y Rosato (2018); los cuadrantes 2 y 3 presentan la media anual de los valores de Freedom House y Polity IV (invertidos en el caso de la primera medición, y recalculados en escala 0 a 1 en el caso de ambas); y los cuadrantes 4 a 8 muestran la media anual de los cinco índices generales del V-Dem. Elaborado con base en Boix, Miller y Rosato (2018) y V-Dem, versión 10 (Coppedge *et al.* 2020).

En los cinco índices del V-Dem ese declive es evidente, aún más en los países de América Latina. En los cuadrantes 3 a 5 de la Figura 1, se aprecia que la expansión progresiva de la democracia a la que se hace referencia no ocurrió con la misma intensidad. Los promedios anuales de los índices que evalúan las dimensiones liberal, participativa, deliberativa e igualitaria se incrementaron en niveles más discretos que el

correspondiente a la dimensión electoral. Dicho de otro modo, los datos evidencian que es en la dimensión electoral donde el cambio es más ostensible y también donde es mayor el contraste entre América Latina y el resto del mundo. De hecho, aunque la brecha entre las tendencias regional y mundial es menor en las cuatro primeras dimensiones, en todas se observa una caída moderada en la última década.

La información presentada indica que el proceso de democratización iniciado hace cuatro décadas se detuvo hace al menos diez años. América Latina no quedó al margen de esa tendencia, sino, por el contrario, ha presentado signos de cambio aún más nítidos, al menos a la luz de las mediciones estudiadas. La mirada a largo plazo que ofrecen los datos confirma que el mundo, en general, y América Latina, en particular, son en la actualidad significativamente más democráticos que hace un siglo, pero también que hace cuatro décadas. La intención al subrayar ese hecho en esta investigación no es, desde luego, soslayar lo ocurrido en tiempos recientes, sino simplemente dar perspectiva a los signos negativos que han aparecido a lo largo de ellos. El énfasis que la investigación comparativa ha puesto en identificar una tendencia única a nivel global ha propiciado, paradójicamente, dificultades para comprender la complejidad que distingue al vuelco reciente en la trayectoria de la democratización. Precisamente, es esta cuestión la que permite construir un puente entre, por un lado, la necesidad de analizar el cambio reciente desde una perspectiva temporal más amplia y, por el otro, la conveniencia de reconocer la complejidad de ese proceso de cambio prestando atención a sus múltiples dimensiones y sentidos.

La regularidad en la celebración de elecciones es la primera cuestión en que vale la pena detenerse para abordar esa multiplicidad de aspectos. La Base de Datos de Instituciones Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo (Scartascini, Cruz y Keefer, 2018) registra los años en que se realizaron elecciones nacionales en cada uno de los países considerados en el estudio y, por tanto, es una fuente idónea para observar esa regularidad. De acuerdo con ese instrumento, en el periodo 1975-2017 se efectuaron en América Latina unas 202 elecciones nacionales, es decir, hubo en promedio un proceso electoral en cada país cada cuatro años<sup>22</sup>. Este primer dato indica que los comicios han echado raíces de un modo que no había ocurrido antes, al menos no de manera generalizada ni bajo condiciones esencialmente democráticas. Esas raíces contrastan con la trayectoria previa de gran parte de los países donde los comicios estuvieron lejos de convertirse en rutina. Si se observan estos datos en la Figura 2, frente a los relacionados con los cambios en los regímenes de la región, es notable que los países que regresaron a condiciones no democráticas continúan organizando elecciones con regularidad. Y ello es, a su vez, signo de la sofisticación del ejercicio autoritario del poder que ha sido ampliamente documentado por la literatura sobre autoritarismo electoral, regímenes híbridos o autoritarismo competitivo<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> El cálculo de elecciones considera los años en que hubo comicios para renovar al Poder Ejecutivo Nacional, al Poder Legislativo Nacional o a ambos.

<sup>23</sup> Véanse por ejemplo los trabajos de Diamond (2004), Levitsky y Way (2010) o Schedler (2013).

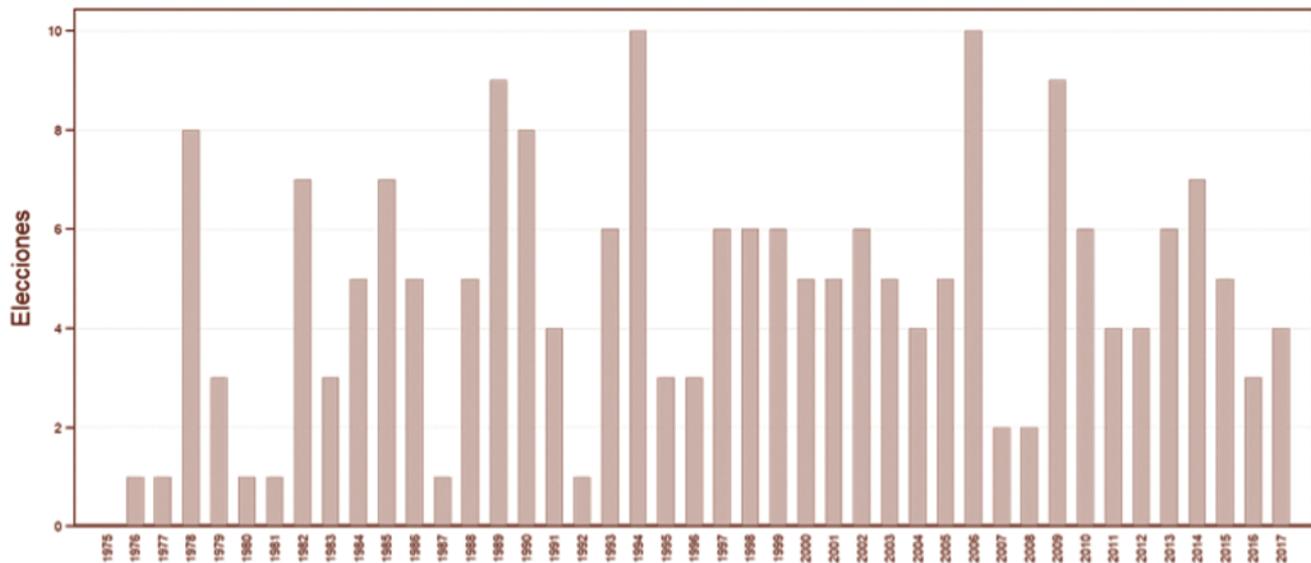


Figura 2. Cuatro décadas de regularidad electoral en elecciones celebradas en América Latina por año (1975-2017). Elaborado con información de Scartascini, Cruz y Keefer (2018).

La intención de este trabajo no es profundizar en las particularidades de las prácticas recientes ni mucho menos soslayar su relevancia nacional y regional. Por ello, resulta fundamental subrayar el significado histórico de la rutinización de los comicios y, por tanto, destacar que esa rutinización ha tenido que ver con cambios profundos y constantes de la gobernanza electoral; es decir, en el conjunto de actividades que crean y mantienen el marco institucional en el que ocurren la contienda electoral y el voto (Mozaffar y Schedler, 2002). Una manera de observar ese cambio es centrando la atención en la dimensión normativa de la gobernanza, en la cual, según lo ha documentado el Observatorio de Reformas Políticas de América Latina (@ObservatorioREFPOL), los países latinoamericanos han sido particularmente activos.

En el periodo 1978-2019, 18 países de la región efectuaron en conjunto 122 reformas a sus leyes electorales y/o textos constitucionales (Figura 3). Por medio de ellas se modificaron 239 elementos de las dimensiones críticas del sistema electoral. Estos datos indican que la relación entre reglas, incertidumbre y resultados parece ser inversa en las democracias de la región. A diferencia de lo que Przeworski (2019) sostiene, las reglas no parecen haber generado la certeza que una democracia requiere, dado que el “hiperactivismo reformista” (Freidenberg y Uribe, 2019) ha favorecido la incertidumbre en los incentivos y en los procedimientos que se han empleado tanto para la organización electoral como para la competencia intrapartidista. Mientras los resultados de las elecciones han sido competitivos en la mayoría de las ocasiones y han gozado de mayor certeza en la mayoría de los países, las reglas que rigen la competencia se han caracterizado por la incertidumbre.

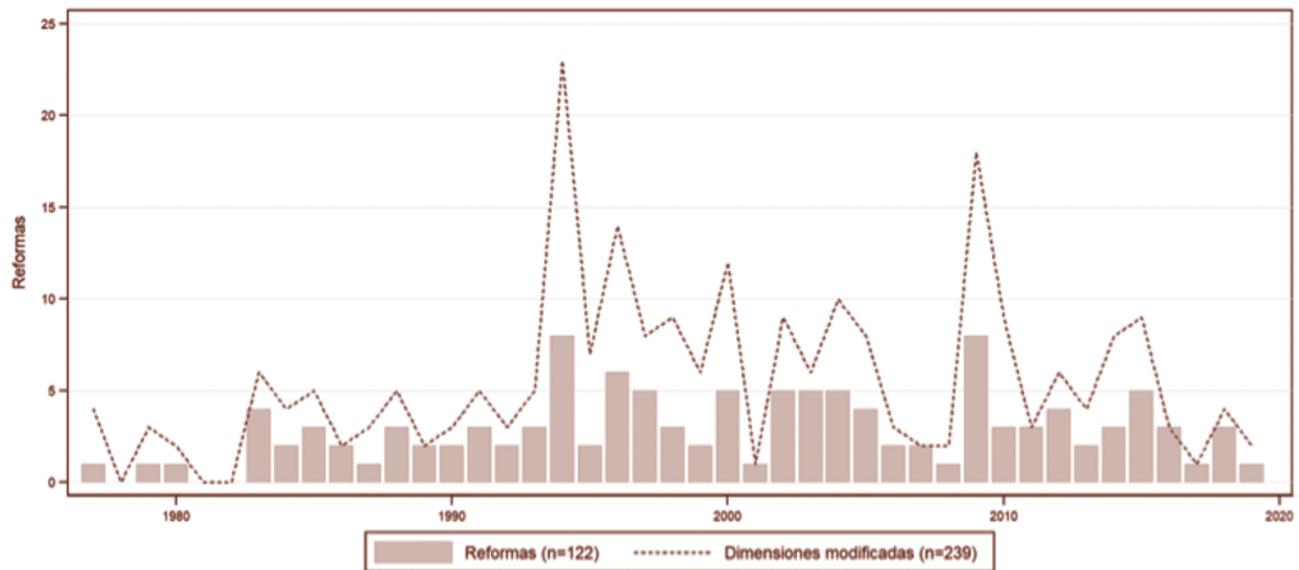


Figura 3. La renovación de las reglas electorales: reformas electorales en América Latina (1978-2019). Elaborado con información de la base de datos del #ObservatorioREFPOL.

Los cambios en la gobernanza electoral no han sido visibles solamente en la transformación de las reglas, sino también en su aplicación. Uno de los rasgos de la experiencia latinoamericana de las últimas décadas ha sido la construcción de autoridades de administración electoral autónomas y profesionales. Aunque este tipo de autoridades no son una condición necesaria de la democracia, en diversos países de la región han probado ser actores determinantes para la construcción de confianza en los comicios y la institucionalización de procedimientos imparciales (Schedler, 2001).

Este proceso de construcción de instituciones queda más claro si se observa la Figura 4 que plasma los valores obtenidos durante el último siglo por los países de América Latina en los indicadores sobre autonomía y capacidad de los órganos de administración electoral del proyecto V-Dem 10 (Coppedge *et al.*, 2020). Como se aprecia, tanto la autonomía como la capacidad de estas autoridades se incrementaron notablemente a partir de la década de 1980 y hasta mediados de la primera década del presente siglo. En los 15 años más recientes esa tendencia se detuvo y, de hecho, presentó una disminución moderada en ambos indicadores. Esa disminución ofrece indicios sobre los retrocesos que han ocurrido en algunos países de la región donde los árbitros de la contienda electoral han perdido fortaleza.

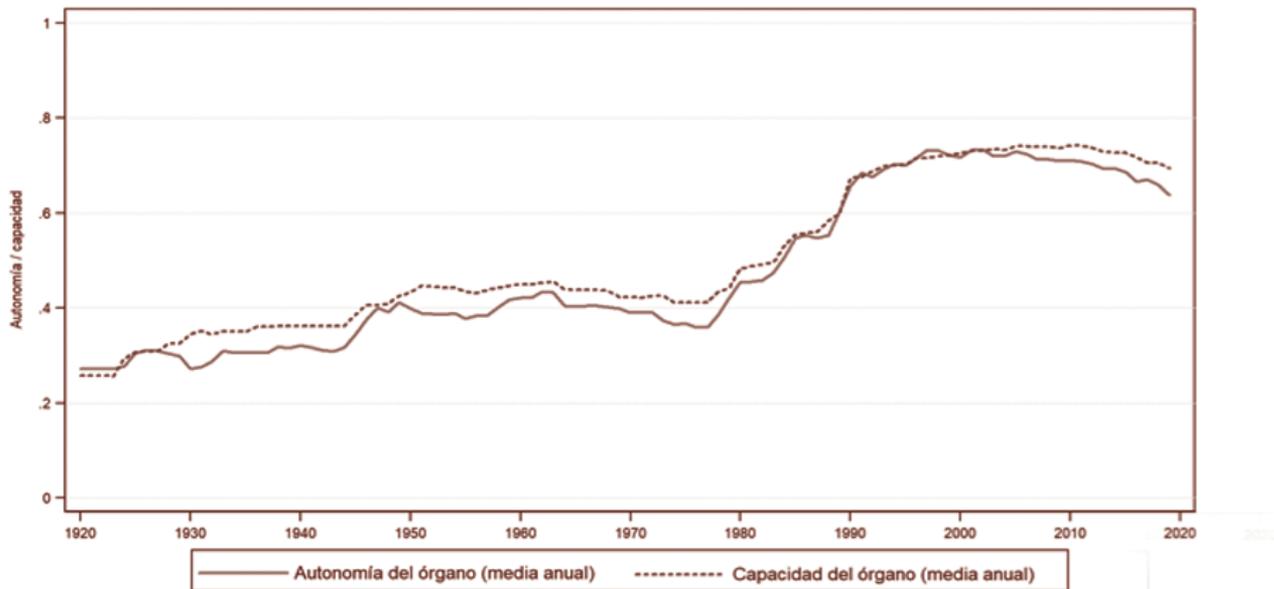


Figura 4. La administración de las elecciones: autonomía y capacidad de los órganos de administración electoral de América Latina (1920-2019). Elaboración con base en V-Dem 10 (Coppedge *et al.* 2020).

¿Qué ha ocurrido con las elecciones más allá de la transformación de las reglas y las autoridades a cargo de su aplicación? Una de las maneras de aproximarse a esta cuestión es poniendo atención al pluralismo y la capacidad de que diversos partidos compitan en esas elecciones. Y esa es precisamente la intención de la Figura 5 en la que se presentan dos indicadores, uno de competitividad, que refleja la media anual del margen de victoria en las elecciones presidenciales celebradas en la región en el período 1978-2019, y el otro de fragmentación, basado en el número efectivo de partidos en las elecciones para renovar la Cámara Baja y cuyo cálculo está basado en la fórmula propuesta por Laakso y Taagepera (1979).

En la evaluación de ambos indicadores se aprecia, primero, un aumento paulatino en la competitividad que es reflejo de la reducción de los márgenes con que resultaron vencedoras las candidaturas postuladas para la renovación de los poderes ejecutivos. Esa es la tendencia en las primeras dos décadas de las cuatro analizadas en la Figura 5. A partir del cambio de siglo; sin embargo, se observa un descenso en la competitividad que perdura por más de diez años. Luego, a inicios de la década actual, se observa un aumento abrupto y después oscilaciones importantes. En segundo lugar, la figura indica que la fragmentación ha tendido en lo general a crecer. Aunque también se observan alzas y disminuciones en lapsos específicos, la dinámica de crecimiento es muy clara: mientras que a finales de la década de 1970 la media regional en este indicador era de poco más de dos puntos; cuarenta años después, en 2019, la media superó los cinco puntos.

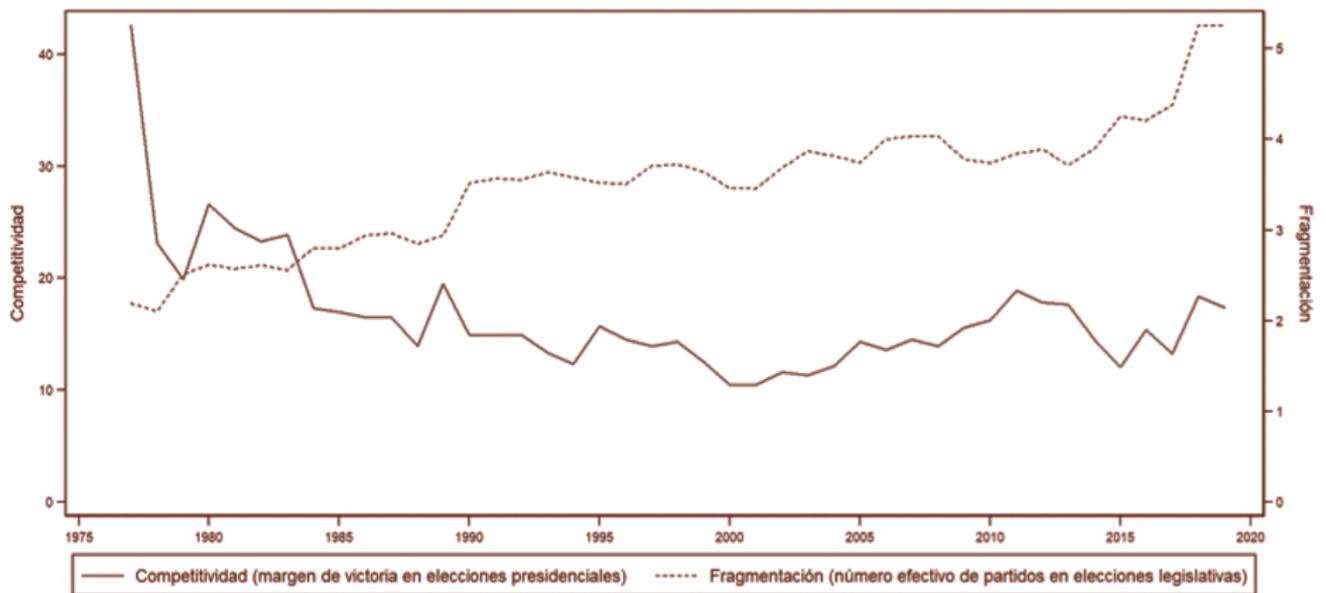


Figura 5. La contienda electoral: competitividad y fragmentación electoral en América Latina (1978-2019). Elaborado con información de la base de datos del #ObservatorioREFPOL.

A la luz de estos datos, no ha habido una tendencia única en cuanto a la concentración del poder, sino procesos en diversos sentidos que, en todo caso, han contribuido a profundizar otros fenómenos como la personalización del poder político que han documentado diversos trabajos sobre la región (Casullo, 2019 y O'Donnell, 1994). Si se considera no sólo la experiencia posterior a la tercera ola, sino la acumulada durante todo el último siglo, es observable también un cambio notable en uno de los rasgos que la literatura especializada considera fundamentales para el apropiado funcionamiento de la democracia: el reconocimiento de los resultados electorales y la aceptación de la derrota (Przeworski, 1996 y 2019). Una de las variables de la base de datos incluidas en V-Dem 10 es útil, pues mide el nivel de aceptación de los resultados por parte de las candidaturas y partidos que no resultaron vencedores en las elecciones nacionales (Coppedge *et al.*, 2020).

La Figura 6 plasma la información correspondiente a América Latina en el último siglo, poniendo énfasis no sólo en la tendencia central de los datos, sino en su dispersión. Ahí se aprecia un incremento sustancial en el nivel de aceptación de los resultados a partir de la década de 1980, así como una tendencia que permanece en niveles altos en las tres últimas décadas. La figura también muestra una reducción en la dispersión general del índice en la década de 1990, la cual se incrementa en la década siguiente y aún más una década después. Dicho de otro modo, la tendencia general ha sido hacia una mayor aceptación de los resultados, aunque también se observa un aumento en la variación en los niveles entre países en las dos décadas más recientes.

Flavia Freidenberg y Camilo Saavedra

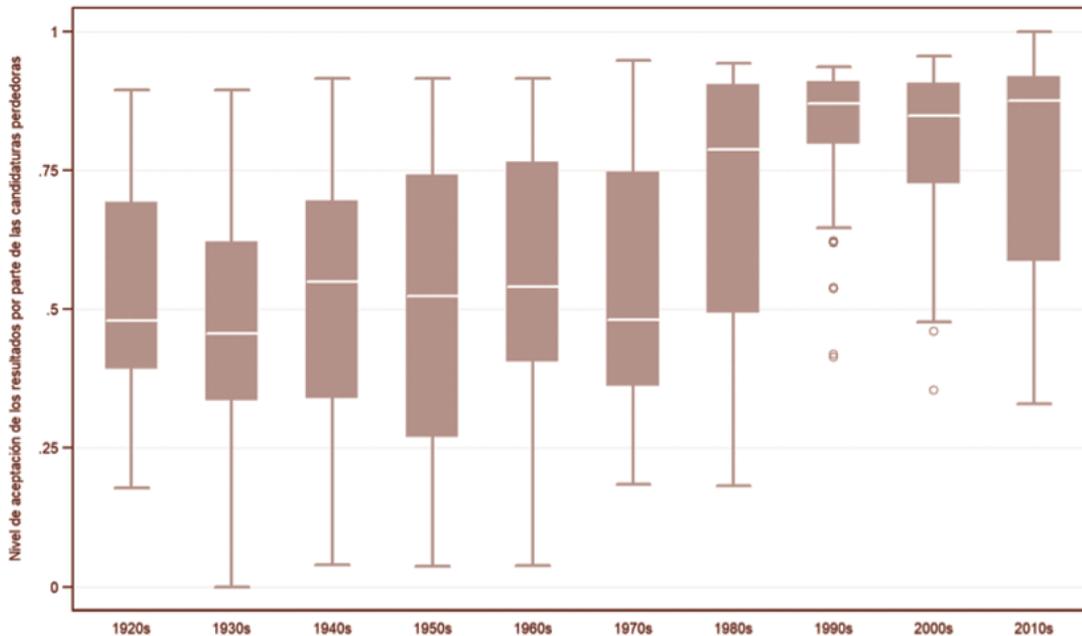


Figura 6. La aceptación de los resultados. Nivel de aceptación de los resultados de la elección presidencial por parte de las candidaturas perdedoras en América Latina (1920-2019). Los datos fueron recalculados en escala 0 a 1 para facilitar su comprensión. Elaborado con información de V-Dem 10 (Coppedge *et al.* 2020).

Aún cuando la mayoría de las elecciones gozan de buena salud, han enfrentado dificultades en las condiciones de equidad de la contienda, por su manipulación estratégica, sin que necesariamente sean estas formas de fraude (Beaulieu y Hyde, 2009). Las condiciones de la competencia en varios países han sido de “cancha inclinada” (Freidenberg, 2016), con registro de malas prácticas en el comportamiento de los actores (Birch, 2011)<sup>24</sup>, donde “los *incumbents* (casi) siempre ganaron las elecciones” (Penfold *et al.*, 2014). Si bien el hecho de que ganen las elecciones de manera reiterada no necesariamente son una potencial fuente de riesgo para la democracia, el problema está cuando controlan los recursos del Estado en favor de su candidatura (Birch, 2011) dado que afectan las condiciones de equidad de la contienda.

<sup>24</sup> Un estudio realizado de los informes de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos (Freidenberg, 2016) evidencia las denuncias de inequidad en el acceso al financiamiento electoral (iMVE Colombia 2014, iMOE Panamá 2014, iMOE Honduras 2013, iMOE Paraguay 2013 e iMOE Perú 2014); en las dificultades para implementar la fiscalización (iMVE México 2015, iMOE/OEA Honduras 2013, iMVE Colombia 2014, iMOE/OEA Bolivia 2014, iMOE Panamá 2014); en el acceso desigual de los partidos y/o candidatos al dinero público (iMOE Paraguay 2013, iMOE Costa Rica 2014, iMOE Ecuador 2014/2013, iMOE Bolivia 2014, iMOE Perú 2014, iMOE El Salvador 2015); las mayores oportunidades de los que están en el poder de acceder a los medios de comunicación (iMOE Ecuador 2014, iMOE Bolivia 2014 e iMOE Paraguay 2013); en el abuso de la propaganda gubernamental (iMOE Bolivia 2014) y en el desarrollo de campañas anticipadas de los candidatos (iMOE Ecuador 2013, iMOE Bolivia 2014 e iMOE Paraguay 2013).

Más allá de la relevancia de utilizar los recursos del Estado con fines electorales, resulta fundamental poner atención a la manera en la que se ejerce el poder político. Una estrategia para observar esto es utilizando los índices de presidencialismo y rendición de cuentas construidos por el proyecto V-Dem (2020). El primero de estos índices evalúa el grado de concentración de poder en las manos del titular del Poder Ejecutivo, que busca específicamente identificar en qué medida el presidente es libre de actuar sin controles de otras instituciones o actores. La Figura 7 presenta los resultados de este índice durante el último siglo y muestra un veloz declive entre finales de la década de 1970 e inicios del 2000, el cual está relacionado con las transiciones y, en general, con los procesos de democratización que se vivieron a nivel regional. A partir de 2000; sin embargo, se aprecia un incremento paulatino y moderado, el cual pese a no producir cifras como las previas a la década de 1990 habla de la existencia de un proceso de mayor concentración de poder personal.

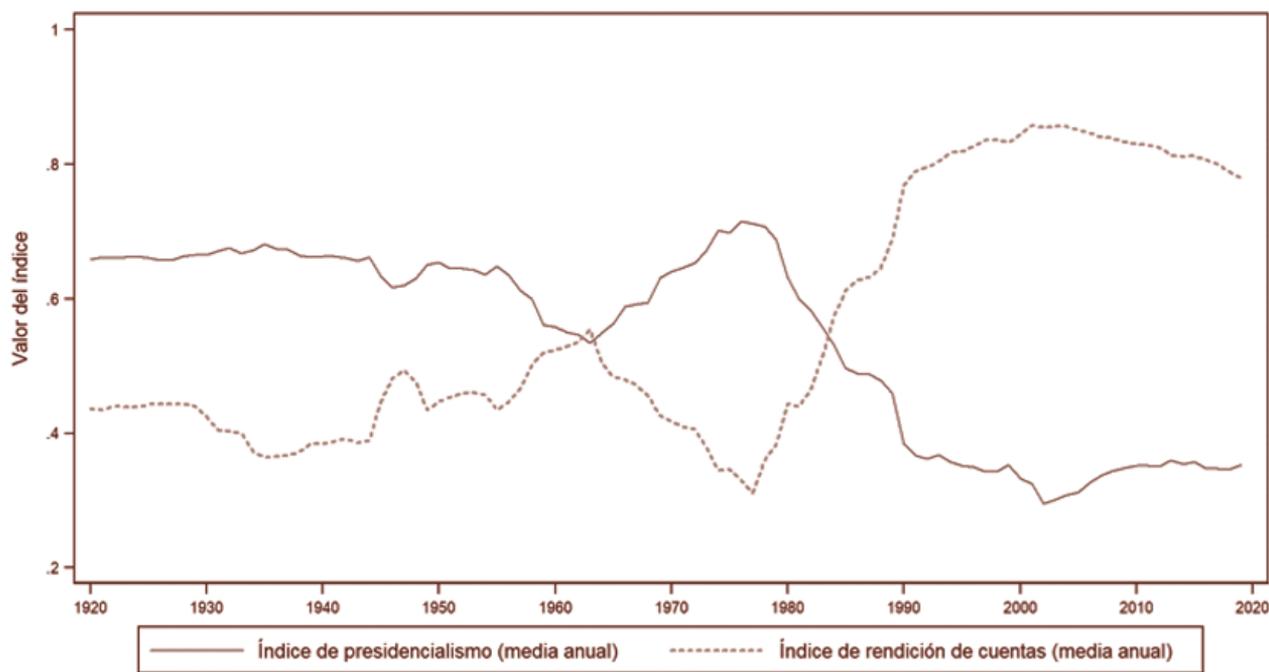


Figura 7. El ejercicio del poder. Índice de Presidencialismo e Índice de Rendición de Cuentas en América Latina (1920-2019). Elaborado con información de V-Dem 10 (Coppedge *et al.* 2020).

La trayectoria del Índice de Rendición de Cuentas es inversa al del Índice de Presidencialismo. En otras palabras, en la medida en que el nivel de concentración del poder en manos del presidente disminuyó, se incrementó la rendición de cuentas y viceversa. La dinámica en los años más recientes no ha sido distinta. De hecho, el incremento en la concentración de poder que se aprecia en el presidencialismo ha tenido como contraparte una reducción moderada de la rendición de cuentas. Estos datos en conjunto son un buen indicativo de las pulsiones hacia la personalización del poder que han surgido en la región, las cuales tienen raíces históricas profundas, pero ahora, además, convergen con procesos de deterioro de la dimensión afectiva de la democracia (Figura 10).

La protección de los derechos es una de las dimensiones claves de cualquier democracia. La revisión de la trayectoria de tres índices integrados por el equipo de V-Dem da cuenta de las transformaciones relacionadas precisamente con los derechos en la región: el índice de respeto a libertades civiles, el índice de igualdad en la protección de derechos y libertades entre grupos sociales y el índice de igualdad en la distribución de recursos tangibles a intangibles (Coppedge *et al.*, 2020). La Figura 8 presenta la evolución de estos índices en América Latina durante el último siglo. En ella se observa, una vez más, un incremento sustantivo en el primero de estos índices entre los inicios de la década de 1980 y hasta mediados de la década actual, en la cual se aprecia un decremento veloz. Los dos índices restantes presentan una tendencia que es semejante en lo general, aunque con cambios menos pronunciados.

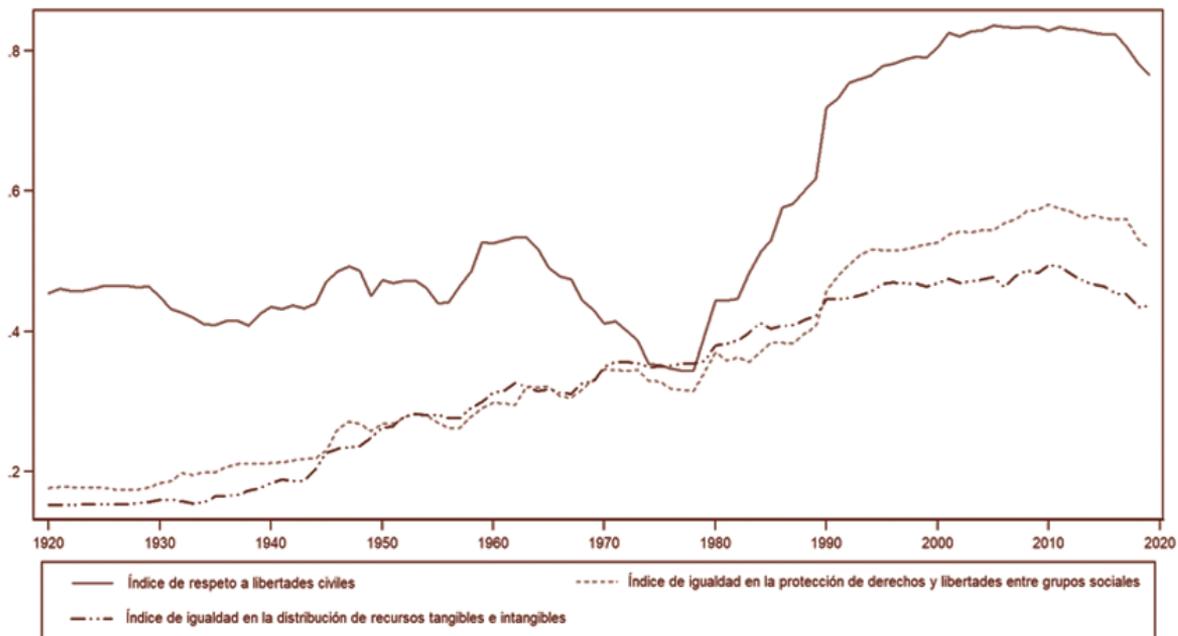


Figura 8. La protección de derechos y el acceso a recursos. Media anual en los índices de respeto a libertades civiles, igualdad en la protección de derechos y libertades entre grupos sociales e igualdad en la distribución de recursos (1920-2019). Elaborado con información de V-Dem 10 (Coppedge *et al.* 2020).

Ciertamente, los datos de estos tres índices ofrecen información muy relevante no sólo sobre los avances y repliegues en cuanto a la protección de derechos, la inclusión de grupos antes excluidos y el acceso a bienes materiales e inmateriales, sino también sobre lo insuficientes que han sido los cambios en estos últimos dos rubros en el período analizado. Si bien la evaluación de la democracia no suele considerar entre sus dimensiones claves el nivel de inclusión de los grupos subrepresentados en el proceso de toma de decisiones, el análisis sobre la brecha de género permite evidenciar las diferencias existentes en el nivel de avances de los distintos conjuntos de derechos en la región.

El énfasis en la dimensión de derechos de la democracia, que conduce a la democracia procedimental, ignora quiénes compiten y cuál es el nivel de inclusión de las decisiones gubernamentales en materia de agendas e intereses. En ese sentido, una democracia que pretende ser pluralista parece poder funcionar sin incluir a los grupos que integran la sociedad. Este punto no es menor, porque a diferencia de la mayoría de la literatura comparada que ha tenido “velo de género” (Paxton, 2008), la ausencia de mujeres evidencia especialmente fallas en el funcionamiento de la democracia (Bareiro y Soto, 2015) y pone de manifiesto prácticas, prejuicios y sistemas de creencias que limitan el acceso y ejercicio pleno de la ciudadanía.

Los procesos sociales y medidas adoptadas para avanzar en la inclusión de grupos históricamente discriminados han sido muy relevantes en las últimas décadas en la región. La Figura 9 evidencia el incremento de la representación descriptiva de las mujeres en el ámbito legislativo nacional en las últimas cuatro décadas e incluso da cuenta de ese crecimiento con relación a toda la historia de la región. Si bien este cambio ha ido de la mano de un significativo incremento del nivel de empoderamiento de las mujeres en la región (V-Dem 2020), aún persiste una fuerte brecha de género respecto a la representación política de esas mismas mujeres. Los datos indican que, si bien las mujeres están empoderadas, no acceden a los cargos de representación en igualdad de condiciones que los hombres ni tampoco con relación al nivel de empoderamiento que ellas tienen.

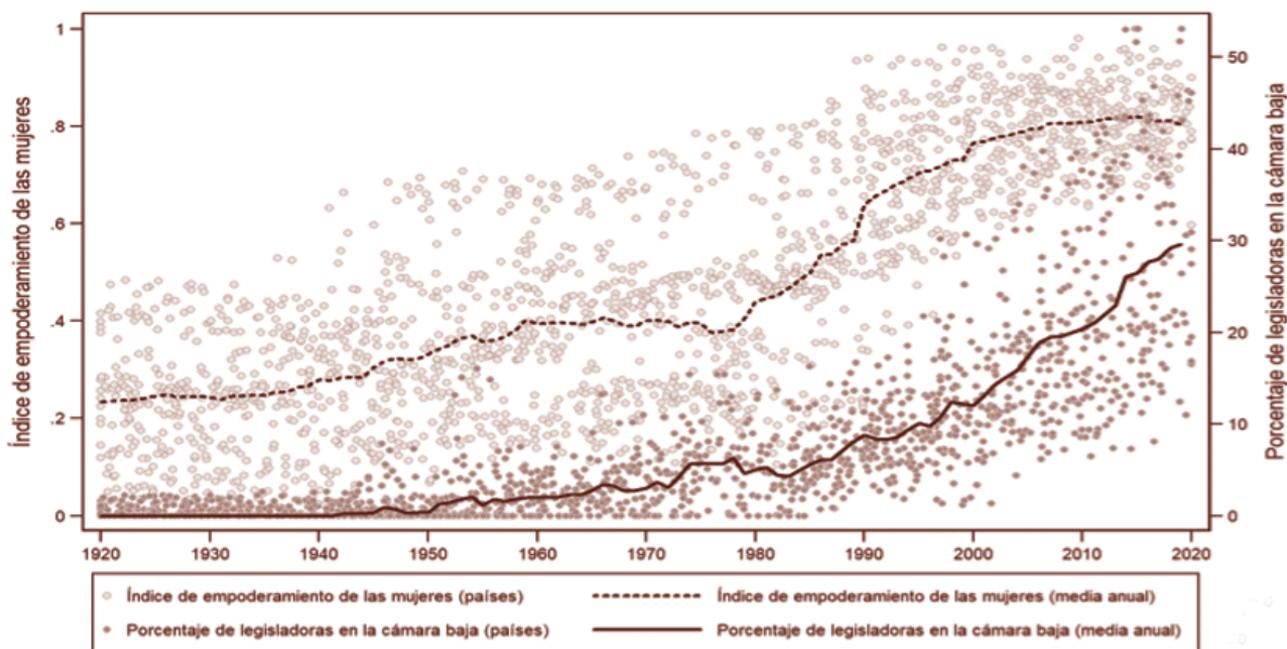


Figura 9. La brecha de género que dificulta la democracia paritaria en América Latina. Índice de empoderamiento de las mujeres y porcentaje de legisladoras en las Cámaras Baja (1920-2019). Elaborado con información de V-Dem 10 (Coppedge et al. 2020).

Para mejorar la representación política de las mujeres, los países latinoamericanos aprobaron más de 40 reformas electorales orientadas a regular la manera en que los partidos registran sus candidaturas a cargos de representación popular (Freidenberg, 2020). De esa manera, hubo que obligar a los partidos a poner mujeres en las candidaturas a través de las leyes. Cuanto más fuerte ha sido el régimen electoral de género (cuanto más se exigió a los partidos respecto a cómo se deben registrar sus candidaturas sin candados ni válvulas de escape), mayor resultó ser el número de mujeres electas para los cargos de representación política (Freidenberg, 2020)<sup>25</sup>. Con la incorporación de las mujeres en las instituciones, la democracia mejoró sus niveles de inclusión, pero también su pluralismo político. Por primera vez en la historia se han integrado congresos casi paritarios (como en México) o incluso las mujeres legisladoras resultaron ser la mayoría del pleno (como en Bolivia). Si bien más mujeres en los cargos no producen *per se* una mayor representación sustantiva ni mayor impulso a las agendas de las mujeres o las agendas feministas, su escasa representación descriptiva limita el ejercicio de la democracia<sup>26</sup>.

La ausencia de mujeres en los puestos de poder no ha impedido la democracia electoral, pero su invisibilización resulta contradictoria con la propia esencia de la democracia, dado que, a diferencia del autoritarismo o del totalitarismo, la democracia debería ser un sistema político que debe incluir a la diversidad en el ejercicio de la política. De ahí que en la actualidad se considere enfáticamente que “sin mujeres no hay democracia” (Freidenberg, 2015) y no -como se sostenía hace unos años- que era un problema de calidad de las democracias y que, por tanto, podía haber elecciones donde todos los que gobernaban y tomaban decisiones representaban sólo a la mitad de la población. La respuesta a la crisis de las democracias, por parte de las mujeres y el movimiento feminista, ha sido precisamente la “democracia paritaria”<sup>27</sup>.

La evaluación del cambio democrático en América Latina requiere incluir el análisis de una de las dimensiones claves: el de las actitudes hacia la democracia y, en particular, el nivel de desafección de la democracia<sup>28</sup>. Revisar la manera en que la ciudadanía percibe la democracia resulta clave, pues sus percepciones pueden estar mediadas por otros elementos (su posición sobre el gobierno, su manera de entender la democracia, el modo en que perciben sus resultados, entre otros). Esta cuestión es importante, porque la manera en que la academia evalúa a la democracia no siempre coincide con los aspectos que las personas consideran importantes para definir su posición respecto a los resultados de la democracia. Una

<sup>25</sup> Desde 1991, el ciclo de reformas electorales fue generando una especie de “régimen electoral de género” que puede sistematizarse en olas de cambio institucional y que evoluciona constantemente, aunque con diferente ritmo e intensidad en los diferentes países de la región (Freidenberg, 2020): 1) la primera ola se caracterizó por la lucha por introducir algún tipo de mecanismo de acción afirmativa (cuotas) que obligara a ubicar mujeres en las candidaturas; 2) la segunda ola tuvo que ver con el reforzamiento del régimen electoral ya existente a partir de la introducción de sanciones, mandato de posición y eliminación de válvulas de escape; 3) la tercera ola supuso la aprobación de la paridad de género como un principio constitucional y/o legal como una manera de alcanzar la igualdad sustantiva y la democracia paritaria y, finalmente, 4) la cuarta ola se da con la aprobación de medidas de acción afirmativas que refuerzan las disposiciones paritarias ya aprobadas y que complementan y corrigen las debilidades que se generan de implementar sólo la paridad de género (México).

<sup>26</sup> Mientras la representación descriptiva se refiere al número de mujeres en los cargos de representación o públicos; la sustantiva tiene que ver con el hecho de que las iniciativas legislativas y los proyectos aprobados también incluyan las agendas y los intereses de las mujeres. El análisis de la representación de los intereses de las mujeres presenta dificultades importantes, ya que no son un grupo homogéneo y no necesariamente comparten las mismas ideas y preferencias acerca de la vida pública. Por el contrario, las mujeres reflejan todo el espectro de diversidad social, de posturas e intereses que existe en una sociedad. Una discusión sobre esta distinción se encuentra en Pitkin (1985).

<sup>27</sup> La democracia paritaria exige la erradicación de toda manera de exclusión, construyendo una sociedad basada en la igualdad sustantiva y generando un nuevo modo de relación entre los géneros, a partir de responsabilidades compartidas en todas las esferas de la vida pública y privada. Se trata de superar los obstáculos sociales, políticos, culturales y económicos que impiden a las mujeres ejercer sus derechos del mismo modo que sus pares masculinos.

<sup>28</sup> Sobre el tema véase por ejemplo el trabajo de Torcal y Montero (2006).

manera de comprender las dinámicas de este proceso en la región es mediante la información sobre apoyo y satisfacción de la democracia recabada por el Latinobarómetro (2018)<sup>29</sup>. En la Figura 10, que muestra la trayectoria de ambos indicadores en la región a partir de 1996, se perciben variaciones importantes en el apoyo a la democracia hasta 2010 y una caída sostenida a partir de ese año. Algo similar sucede con la satisfacción con la democracia solo que en niveles más bajos y con un declive más profundo al final del periodo. Resulta interesante evidenciar el modo en que la ciudadanía cada vez más se va alejando de la democracia.

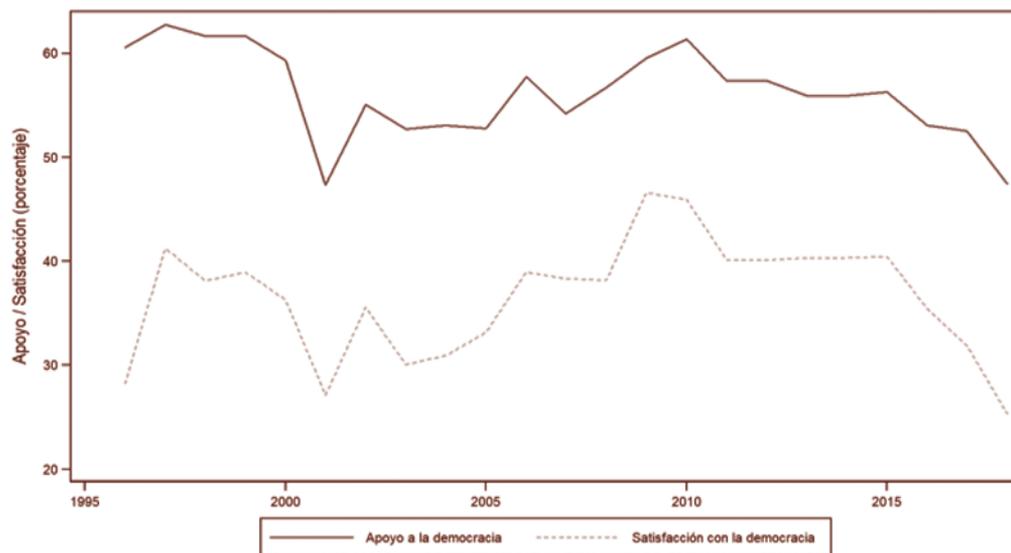


Figura 10. La desafección democrática. Apoyo y satisfacción con la democracia en América Latina (1996-2018). Los datos muestran la media anual del porcentaje de personas entrevistadas por el Latinobarómetro en cada país que señalaron apoyar mucho o algo la democracia, o estar muy o *algo satisfecho con ella*. Elaborado con información del Latinobarómetro.

Los datos de este ejercicio demoscópico son claros: la distancia en la dimensión afectiva de la democracia se ha profundizado en los 10 años más recientes hasta alcanzar niveles críticos. La ciudadanía apoya cada vez menos a la democracia, se manifiesta cada vez más insatisfecha con el régimen político e incluso, en 2018, manifiesta su mayor caída respecto a los periodos anteriores. Como muestra la Figura 11, los niveles de confianza hacia las instituciones (Gobierno, Congreso, Poder Judicial, e incluso Fuerzas Armadas) ha ido en descenso desde las décadas de 1990 (que es cuando se tienen datos). Esta cuestión resulta relevante, porque no sólo se vincula con el “malestar hacia la política, sino que además impacta negativamente sobre la confianza a las instituciones y afecta a los partidos políticos” (Zovatto, 2019).

<sup>29</sup> Para evaluar el apoyo a la democracia se utilizó la pregunta: “¿Con cuál frase estás de acuerdo?” y la frase específica fue “La democracia es preferible sobre cualquier otra forma de gobierno”. Por su parte, el análisis de la satisfacción emplea la pregunta “¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?”

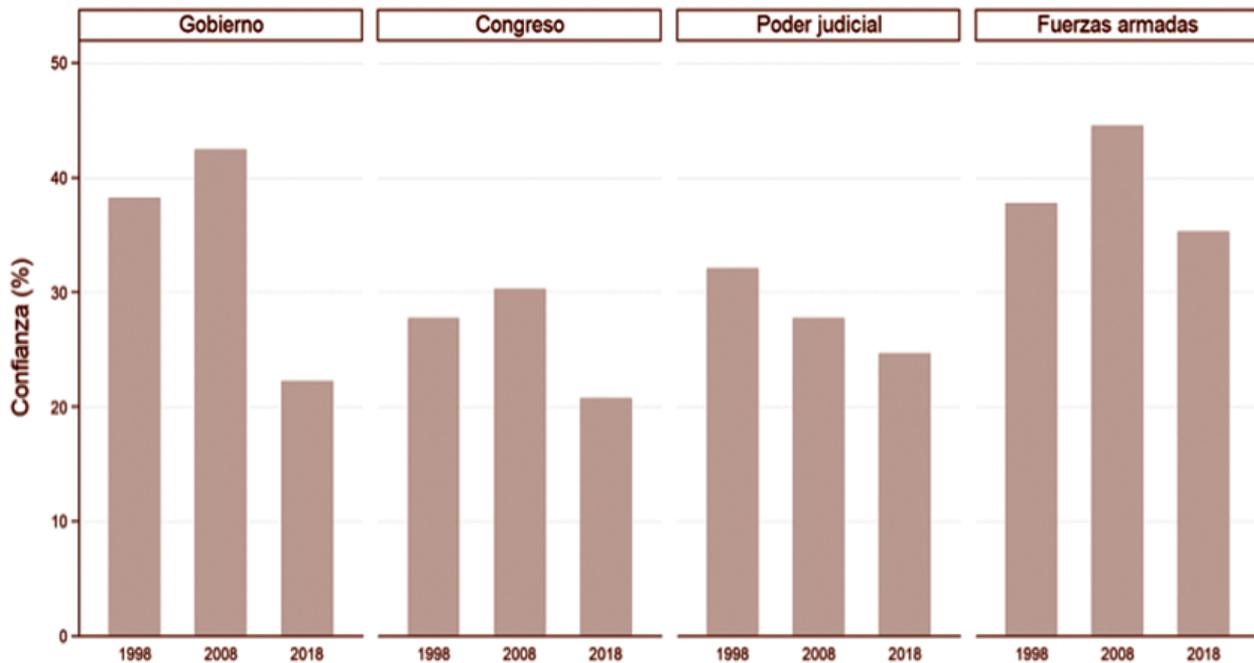


Figura 11. La (des)confianza en las instituciones. Confianza en el Gobierno, el Congreso, el Poder Judicial y las Fuerzas Armadas (1998, 2008, 2018). Los datos muestran la media anual del porcentaje de personas entrevistadas por el Latinobarómetro en cada país que señalaron tener mucha o algo de confianza en las instituciones señaladas en la figura. Elaborado con información del Latinobarómetro.

La percepción negativa que la ciudadanía tiene hacia la democracia y sus instituciones supone un retroceso importante que merece toda la atención, pues, en última instancia, la preservación de la democracia no sólo depende de la construcción y el fortalecimiento de reglas, autoridades y procedimientos, sino también de la socialización y valoración subjetiva de los procesos políticos por parte de la ciudadanía. Más allá de si las actitudes y los valores democráticos (la cultura política) son una causa (Inglehart, 2003) o una consecuencia (Schmitter y Karl, 1991) de la democracia, lo clave es que resulta difícil que un régimen político resista mucho en el tiempo si es que la ciudadanía no está conforme con su manera de funcionar. Como sostiene Zovatto (2019), no se trata de que la ciudadanía latinoamericana esté pidiendo más autoritarismo, sino que está reclamando que “sus gobiernos le escuchen mejor, gobiernen con transparencia y den respuesta oportuna a sus expectativas”.

Se trata de una ciudadanía desconfiada de las élites, las instituciones y los gobiernos que, ante la ausencia de alternativas, busca en liderazgos fuertes y de estilo populista la respuesta a sus demandas. La desafección de la ciudadanía resulta importante, además, por el impacto que produce en los esfuerzos académicos orientados a identificar tendencias únicas en el estado global de la democracia. Las páginas previas trataron de aportar evidencia que permitiera matizar algunas de las conclusiones y destacar la conveniencia de analizar de manera desagregada un fenómeno multidimensional, complejo y, muchas veces, contradictorio.

## 5. CONCLUSIONES. LA DEMOCRATIZACIÓN NO ES LINEAL, SINO QUE SUPONE AVANCES Y RETROCESOS

En América Latina, las últimas cuatro décadas se han caracterizado por ser el único período de la historia en el que más países han celebrado elecciones de manera simultánea y han permitido la alternancia en el ejercicio del poder. A pesar de algunos altibajos en relación con el respeto de los derechos políticos por parte de algunos gobernantes, el enraizamiento de prácticas informales (como el clientelismo, la compra de votos o el compadrazgo) (O'Donnell, 2004 y Bunce, 2000) y algunas interrupciones institucionales que han llevado a pensar en una especie de des-democratización (Tilly, 2003), una evaluación global da cuenta de la gran capacidad de resistencia de la democracia frente a los embates autoritarios y las presiones de retroceso en materia de derechos, actitudes y prácticas políticas.

La evaluación del proceso de democratización da cuenta, primero, de que la tendencia más general y evidente tiene que ver con el prolongado proceso de cambio político originado hace cuatro décadas, que llevó a la instauración de regímenes democráticos en todos los países de la región en algún momento del periodo, la mayoría de los cuales ha perdurado durante un lapso sin precedente en la historia regional. Segundo, que no es posible hablar de un deterioro generalizado de la democracia en los lustros más recientes, sino, en todo caso, de un proceso complejo y multidimensional con retrocesos en algunos temas, pero también con avances significativos en otros aspectos también claves para la democratización.

¿En qué medida la democracia ha avanzado en América Latina? Los avances se han dado en dimensiones claves como la electoral, donde se ha generado una cierta regularidad en la celebración de procesos, con una dosis importante de incertidumbre en los resultados, con una creciente competitividad entre los partidos y el fortalecimiento de árbitros autónomos y profesionales. Otros avances se han dado en la dimensión participativa, en especial, en el reconocimiento de los derechos relacionados con la inclusión de grupos y agendas de intereses que habían estado invisibilizados e ignorados históricamente como las mujeres. También ha habido cambios sustantivos en los niveles de representación política de las mujeres, con el incremento en 30 puntos porcentuales de la representación de las legisladoras nacionales en la región (CEPAL, 2020) y en el cambio de paradigma hacia una democracia paritaria (Bareiro y Soto, 2015).

Si la democracia ha avanzado, entonces, ¿puede decirse que goza de buena salud? A pesar de los avances, el proceso de democratización ha enfrentado importantes retrocesos a nivel del ejercicio de derechos políticos y de libertades civiles (como la libertad de expresión); a nivel de las reglas, por el constante reformismo que genera poca certeza en la dimensión formal de los incentivos con los que cuentan los actores políticos; a nivel actitudinal, debido a la desconfianza y desafección de la ciudadanía respecto a la democracia, las instituciones y los actores políticos y en cuanto a la rutinización de condiciones de inequidad de la contienda, el desarrollo de malas prácticas y manipulación estratégica de las reglas. Los avances se han dado en derechos políticos y libertades civiles, en las reglas y algunas prácticas, pero la ciudadanía está cada vez más desconectada de la democracia e inconforme con sus resultados.

Esta investigación busca contribuir a lo que se ha denominado (Munck, 2010, p. 156) como una especie de cuerpo de pensamiento y debate latinoamericano sobre la democracia. Tras la revisión de la literatura comparada y el análisis de los datos, este estudio concluye que la respuesta a la pregunta de investigación sobre la salud de la democracia depende de lo que se observe, de dónde se ponga el énfasis y con qué herramientas lo haga. Según Petrella (2015): "las diferencias de opiniones se deben a una diferencia de

definiciones". Si se considera a la democracia de manera procedimental, entonces la evidencia empírica no sostiene la idea de recesión democrática. Los países siguieron usando las elecciones como el instrumento para resolver los conflictos políticos y garantizar una cierta convivencia pacífica<sup>30</sup>. Si, por el contrario, la definición electoral resulta insuficiente y se le incorporan otras dimensiones relacionadas con la centralización del poder (Diamond, 2020); la vigencia del imperio de la ley (Morlino, 2019), la necesidad de contar con instituciones formales fuertes y capaces de dar respuestas eficientes a la ciudadanía (Bunce, 2000); la existencia de una sociedad civil pluralista y el desarrollo de una cultura de la tolerancia, basada en la confianza interpersonal y el respeto a la diversidad (Putnam, 2011), entonces, hay razones para ser pesimistas.

Pero también, al incorporar otras dimensiones de análisis a la democracia procedimental, resulta posible ser optimistas. Los regímenes políticos han ampliado derechos y cambiado las reglas de juego que dan acceso a las candidaturas por cargos públicos y con ello han conseguido incorporar grupos históricamente excluidos de las instituciones y de los procesos de toma de decisiones (como mujeres, diversidades, migrantes, poblaciones originarias y comunidades afro, entre otros) (Barreiro y Soto, 2015 y Franceschet *et al.*, 2012). Esos mismos regímenes políticos también han permitido que líderes que no provenían de las élites tradicionales ganaran elecciones (Munck, 2010, p. 151), representantes de valores y propuestas que incluso enfrentaban a las élites tradicionales que habían gobernado históricamente, cuestionando maneras de hacer política y relatos sobre cómo eran las cosas (Freidenberg y Suárez, 2014).

La democracia -al menos la democracia electoral- está institucionalizada en América Latina, aún cuando hay gente descontenta con sus resultados, tenga problemas para conseguir el bienestar general y no siempre procese los conflictos siguiendo las reglas democráticas y la paz social. Esta idea se engarza en la visión optimista de la literatura comparada sobre democracia que sostiene que este sistema político es bastante fuerte tomando en cuenta todo lo que ha tenido que enfrentar en las últimas décadas en los países de América Latina. La idea de democracia electoral es precisamente el elemento que se ha rutinizado entre la ciudadanía y las élites en los países de América Latina durante más de cuatro décadas. De esta manera, es la democracia electoral la que parece ser fuerte en la región. Junto a la institucionalización de las elecciones, se han ampliado derechos, profesionalizado a los árbitros (las autoridades electorales) y mejorado la gobernanza electoral, se ha dado alternancia en el poder y se han incluido a grupos que estaban subrepresentados y excluidos del proceso de toma de decisiones.

Los problemas que enfrenta la democracia se hacen evidentes cuando se pasa de una definición de democracia electoral a otra más amplia, donde se incluyen atributos que tienen que ver no sólo con el acceso al poder, sino más bien con el respeto a ciertos derechos políticos (como la libertad de expresión) y con el ejercicio del poder. En ese sentido, las democracias latinoamericanas enfrentan retos importantes respecto a su supervivencia sin dejar de hacer bien lo que ya saben hacer: elecciones competitivas, justas y plurales de manera ininterrumpida. Estos retos tienen que ver con la capacidad de inclusión e igualdad de todos los que participan en ella; con la vigencia del Estado de derecho y el desarrollo de capacidades estatales, a partir de poder cumplir con las funciones básicas que se espera que haga el Estado; con la

<sup>30</sup> A pesar de las crisis de representación política, una ciudadanía poco convencida de sus bondades y desencantada con sus resultados, reformas económicas radicales, movilizaciones y protestas sociales, líderes autoritarios, pobreza y desigualdad, divisiones sociales profundas, golpes de Estado y crisis institucionales.

posibilidad de canalizar el descontento social y de que las elecciones y las instituciones sean capaces de procesar dicha conflictividad. Las democracias tienen muchos retos de cara a facilitar la convivencia y la resolución pacífica de los conflictos sociales, pero gozan (aún) de buena salud.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. y Freidenberg, F. (2006). El proceso político en perspectiva comparada. En M. Alcántara, L. Paramio, F. Freidenberg y J. Déniz, *Reformas económicas y consolidación democrática* (pp. 85-150). Madrid: Editorial Síntesis.
- Almond, G. y Verba, S. (1963). *The civic culture: political attitudes and democracy in five nations*. Princeton: Princeton of University Press.
- Bareiro, L. y Soto, L. (2015). *La hora de la igualdad sustantiva. Participación política de las mujeres en América Latina y el Caribe Hispano*. México: ONU MUJERES.
- Beaulieu, E. y Hyde, S. (2009). In the shadow of democracy promotion: strategic manipulation, international observers, and election Boycotts. *Comparative Political Studies*, 42, 392-415.
- Birch, S. (2011). *Electoral malpractice*. Oxford, Oxford University Press.
- Boix, C., Miller, M. y Rosato, S. (2018). *Dichotomous coding of democracy, 1800-2015*. Harvard Dataverse, V3. Recuperado de <https://doi.org/10.7910/DVN/FJLMKT>
- Bunce, V. (Aug.-sep.,2000). Comparative Democratization. Big and Bounded Generalizations. *Comparative Political Studies*, 33(6/7), 703-734.
- Casullo, M. (2019). *¿Por qué funciona el populismo?* Buenos Aires: Siglo XXI.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). (2020). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://oig.cepal.org/es>
- Collier, D. y Levitsky, S. (1997). Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World Politics*, 49, 420-451.
- Coppedge, M. et al. (2020). *V-Dem [Country–Year/Country–Date] Dataset v10. Varieties of Democracy (V-Dem) Project*. Recuperado de <https://www.v-dem.net/en/data/data-version-10/>
- Coppedge, M., Gerring, J. y Lindberg, S. (2012). Variedades de Democracia: Un enfoque histórico, multidimensional y desagregado. *Revista Española de Ciencia Política*, 30, 98-109.
- Corporación Latinobarómetro. (2018). *Database. 2018*. Santiago de Chile.

- Dahl, R. (1971). *La poliarquía*. Madrid: Tecnos.
- Diamond, L., Hartlyn, J. y Linz, J. (1999). Introduction: Politics, society, and democracy in Latin America. En L. Diamond, J. Hartlyn, J. J. Linz y M. Seymour (Eds.), *Democracy in Developing countries: Latin America* (pp. 3-27). Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Diamond, L. (Ene.-jun., 2004). Elecciones sin democracia: los regímenes híbridos. *Estudios Políticos* (Medellín), 24, 117-134.
- Diamond, L. (2008). The democratic rollback: the resurgence of the predatory state. *Foreign Affairs*, 87, 36-48.
- Diamond, L. (2 de mayo, 2014). *Democracy's deepening recession*. *Atlantic.com*. Recuperado de <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/05/the-deepening-recession-of-democracy/361591/>
- Diamond, L. (2020). Breaking Out of the Democratic Slump. *Journal of Democracy*, 31(1), 36-50.
- Franceschet, S., Krook, L. y Piscopo, J. (Editores) (2012). *The impact of gender quotas*. Nueva York: Oxford University Press.
- Freidenberg, F. (Oct., 2015). Sin mujeres no hay democracia. *Revista Este País*, 294, 8-9.
- Freidenberg, F. (2016). ¿Qué es una buena elección?: el uso de los informes de las Misiones de Observación Electoral para evaluar los procesos electorales latinoamericanos (2013-2016). *Dados, Revista de Ciencias Sociales*, 60(4), 1095-1142.
- Freidenberg, F. (2020). Electoral Reform and Women Political Representation in Latin America. En G. Prevost y H. Vaden (Eds.), *The Encyclopedia of Latin American Politics*. Londres: Oxford University Press.
- Freidenberg, F. y Uribe, C. (2019). Las reformas político-electorales en América Latina (2015-2018). *Revista de Estudios Políticos*, 185, 191-223.
- Freidenberg, F. y Suárez-Cao, J. (2014). *Territorio y poder. Nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Geddes, B. (1999). What do we know about democratization after twenty years? *Annual Review of Political Science*, 2, 129-148.
- Hagopian, F. y Mainwaring, S. (2005). *The Third wave of democratization in Latin America. Advances and setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hartlyn, J. y Valenzuela, A. (1994). Democracy in Latin America since 1930. En L. Bethell (ed.), *The Cambridge History of Latin America VI. Latin America since 1930. Part 2. Politics and Society* (pp. 99-162). Nueva York: Cambridge University Press.
- Huntington, S. (1991). *La tercera ola de democratización*. Buenos Aires: Paidós.

- Huntington, S. 2006 (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Inglehart, R. (2003). How solid is mass support for democracy-and how can we measure it? *Political Science and Politics*, 35(1), 51-57.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Organización de los Estados Americanos. (2020). *Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (#ObservatorioREFPOL) (1978-2020)*. Recuperado de [www.reformaspoliticas.org](http://www.reformaspoliticas.org)
- Karl, T. (1990). Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 23(1), 1-21.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). The 'Effective' Number of Parties: A measure with application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12(1), 3-27.
- Lara, M. y Marroquín, D. (Ene.-jun., 2009). De optimismo a pesimismo democrático ¿crisis en América Latina? *Revista de Derecho Electoral*, (20), 1-15.
- Levitsky, S. y Way, L. (2010). *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the Cold War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S. y Way, L. (2015). The myth of democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 45-58.
- Lindberg, S. et al. (2014). V-Dem: A New Way to Measure Democracy. *Journal of Democracy*, 25(1), 162-613.
- Linz, J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza.
- Linz, J. (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference? En J. J. Linz y A. Valenzuela (eds.), *The failure of presidential democracy. comparative perspectives* (pp. 3-87). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, J. y Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, S. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review*, 53, 245-259.
- Lipset, S. (1994). The Social Requisites of Democracy Revisited. *American Sociological Review*, 59(1), 1-22.
- Londregan, J. y Poole, K. (1996). Does high income promote democracy? *World Politics*, 49, 56-91.
- Mainwaring, S. y Pérez-Liñán, A. (2014). *Democracies and dictatorships in Latin America: emergence, survival and fall*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Mainwaring, S., Brinks, D. y Pérez-Liñán, A. (2007). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004. En G. L. Munck (ed.), *Regimes and democracy in Latin America: theories and methods* (pp. 123-160). Oxford: Oxford University Press.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism, Multipartyism, and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, 26(2), 198-228.
- Mazucca, S. (2007). Reconceptualizing Democratization: Access to Power versus Exercise of Power. En G. L. Munck (ed.), *Regimes and democracy in Latin America. Theories and methods* (pp. 39-49). Oxford: Oxford University Press.
- Miranda, L. y Suárez, J. (2018). Mujeres en Política: invisibilizadas por la teoría y por la empírea. En L. Miranda y J. Suárez (eds.), *La política siempre ha sido cosa de mujeres: elecciones y protagonistas en Chile y la región*. Santiago: FLACSO.
- Morlino, L. (2019). *Cambios hacia la democracia. Actores, estructuras, procesos*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro y Siglo XXI Editores.
- Mozaffar, S. y Schedler, A. (2002). The comparative study of electoral governance: introduction. *International Political Science Review*, 23, 5-27.
- Munck, G. (2010). Los orígenes y la durabilidad de las democracias en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 573-597.
- Munck, G. (2007). Agendas y estrategias de investigación en el estudio de la política latinoamericana. *Revista de Ciencia Política*, 27(1), 3-21.
- Munck, G. (2004). Repensando la cuestión democrática: la Región Andina en el nuevo siglo. *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 149-161.
- O'Donnell, G. (1994). Democracy Delegation. *Journal of Democracy*, 5(1), 55-69.
- O'Donnell, G. (2004). Democracy, human rights, human development. En G. O'Donnell, O. Iazzetta y J. Vargas (eds.), *The Quality of Democracy: Theory and Applications* (pp. 7-12). Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P. C. y Whitehead, L. (eds.) (1986). *Transitions from authoritarian rule* (Vols. 1-4). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Paramio, L. (2006). Crisis y cambio del modelo económico. En M. Alcántara, L. Paramio, F. Freidenberg y J. Déniz, *Reformas Económicas y Consolidación Democrática* (pp. 10-43). Madrid: Editorial Síntesis.
- Paxton, P. (2008). Gendering democracy. En G. Goertz y A. Mazur, *Politics, Gender and concepts. Theory and methodology*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Penfold, M., Corrales, J. y Hernández, G. (2014). Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 34(3), 537-539.
- Petrella, I. (24 de octubre, 2015). La erosión de la democracia. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-erosion-de-la-democracia-nid1839211>
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación política*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Przeworski, A. (2019). *¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Przeworski, A. (1997). Una defensa de la concepción minimalista de la democracia. *Revista Mexicana de Sociología*, 59(3), 3-36.
- Przeworski, A. (1995). *Democracia y mercado*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. y otros. (2000). *Democracy and development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (2011). *Para que la democracia funcione. Las tradiciones cívicas en la Italia moderna*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rueschemeyer, D., Stephens, E. y Stephens, J. (1992). *Capitalist development and democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rouquié, A. (1984). *El Estado militar en América Latina*. México: Siglo XXI.
- Rustow, D. (1970). Transitions to democracy: Toward a dynamic model. *Comparative Politics*, 2, 337-363.
- Saba, R. (2016). *Más allá de la igualdad formal ante la ley. Qué les debe el Estado a los grupos desaventajados*. Buenos Aires: Editorial Siglo XXI.
- Schedler, A. (2013). *The politics of uncertainty: Sustaining and subverting electoral authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Schedler, A. (2004). La incertidumbre institucional y las fronteras borrosas de la transición y consolidación democrática. *Estudios Sociológicos*, 22(64), 25-52.
- Schedler, A. (2001). Distrust breeds bureaucracy: Democratization and the formal regulation of electoral governance in Mexico. *Public Integrity*, 3(2), 181-199.
- Scartascini, C., Cruz, C. y Keefer, P. (2018). *The database of political institutions 2017 (DPI2017)* Inter-American Development Bank. Numbers for Development. Recuperado de <https://mydata.iadb.org/Reform-Modernization-of-the-State/Database-of-Political-Institutions-2017/938i-s2bw>
- Schumpeter, J. (1947). *Capitalism, socialism, and democracy*. Nueva York: Harper.

- Smith, P. (2005). *Democracy in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Schmitter, P. y Karl, T. (Summer 1991). What Democracy is...and What it is Not. *Journal of Democracy*, 2(3), 75-88.
- Tilly, C. (2003). Inequality, democratization, and de-democratization. *Sociological Theory*, 21(1), 37-43.
- Torcal, M. y Montero, J. (2006). *Political disaffection in contemporary democracies: social capital, institutions and politics*. New York: Routledge.
- Vargas, J. (2014). Democracy and democratization: Guillermo O'Donnell's late attempt to rework democratic theory. En S. Mainwaring y M. Leiras (eds), *Reflections on uneven democracies: the legacy of Guillermo O'Donnell*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Vargas, J. (6 diciembre, 2019). Democratización y Des-democratización: Estados, Ciudadanías y las nuevas Tecnologías del poder. Conferencia impartida en Universidad EAFIT, Medellín. Recuperado de <https://estadonacion.or.cr/democratizacion-y-des-democratizacion-estados-ciudadanias-y-las-nuevas-tecnologias-del-poder/>
- Waylen, G. (1994). Women and democratization: conceptualizing gender relations in transition politics". *World Politics*, 46(3), 327-354.
- Weffort, F. (1986). *Por qué democracia?* São Paulo: Brasiliense.
- Zacaría, F. (1997). The Rise of Illiberal Democracy. *Foreign Affairs*, 76(6), 22-43.
- Zovatto, D. (2018). *El estado de la democracia: ¿estancamiento, recesión o resiliencia?* Estocolmo: IDEA Internacional. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/el-estado-de-la-democracia-%C2%BFestancamiento-regresi%C3%B3n-o-resiliencia>
- Zovatto, D. (2 de junio, 2019). La fatiga democrática. *Perfil.com*. Recuperado de <https://www.perfil.com/noticias/cordoba/la-fatiga-democratica.phtml>

### Informes de las misiones de observación electoral 2013-2015

- Bolivia, 2014. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Generales del 12 de octubre de 2014 del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Colombia, 2014. Informe verbal de la Misión de Veeduría Electoral en las Elecciones legislativas y presidenciales (primera y segunda vuelta) del 2 de marzo, 25 de mayo y 15 de junio de 2014 de la República de Colombia.
- Costa Rica, 2014. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Generales del 2 de febrero y del 6 de abril de 2014 de la República de Costa Rica.

- Ecuador, 2013. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Generales del 17 de febrero y 7 de abril de 2013 de la República de Ecuador.
- Ecuador, 2014. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Municipales del 23 de febrero de 2014 de la República de Ecuador.
- El Salvador, 2015. Informe ante el Consejo Permanente de la Misión de Observación Electoral a las Elecciones Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano y Concejos Municipales del 1 de marzo de 2015 de la República de El Salvador.
- Honduras, 2013. Informe final de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, Elecciones Generales del 24 de noviembre de 2013 de la República de Honduras.
- México, 2015. Informe ante el Consejo Permanente de la Misión de Visitantes Extranjeros en las Elecciones Federales del 7 de junio de 2015 de los Estados Unidos Mexicanos.
- Panamá, 2014. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones Generales del 4 de mayo de 2014 de la República de Panamá.
- Paraguay, 2013. Informe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos, Elecciones Generales del 21 de abril de 2013 de la República de Paraguay.
- Perú, 2014. Informe verbal de la Misión de Observación Electoral en las Elecciones regionales y Municipales del 5 de octubre de 2014 de la República de Perú.



## (RE)PENSANDO NUESTRA DEMOCRACIA

Juan Pablo Pozo Bahamonde\*

<https://doi.org/10.35242/RDE.2020.30.2>



### Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 31 de mayo de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 17 de junio de 2020.

**Resumen:** El régimen democrático contemporáneo, el Estado de derecho y la celebración de elecciones periódicas en América Latina y el Caribe conmemoran 40 años de vigencia en la región, afrontando los retos derivados de las limitaciones de la democracia formal y representativa; y de su acción en generar mejores condiciones de vida e inclusión a amplios sectores de la población como una real materialización de los derechos humanos. En este contexto, el presente artículo procura ofrecer un análisis de los retos y desafíos de la democracia latinoamericana y caribeña en la segunda década del siglo XXI, y establece cuáles serían los ejes de acción para fortalecer la triada de derechos, garantías e institucionalidad democrática a través de la construcción de una identidad democrática propia, el fortalecimiento de la institucionalidad pública, el diseño de políticas públicas con participación ciudadana y la incorporación del enfoque de protección de derechos humanos en los ámbitos político-electorales.

**Palabras clave:** Democracia / Debilitamiento de la democracia / Derechos humanos / Elecciones / Reformas democráticas / Políticas públicas / Institucionalidad pública.

**Abstract:** The contemporary democratic regime, the State of Law and periodic electoral processes in Latin America and the Caribbean celebrate 40 years in the region facing the challenges that arise from the constraints of formal and representative democracy and its action in generating better living conditions and inclusion of broad sectors of the population as a real materialization of human rights. Within this context, this article provides an analysis of the challenges of the Caribbean and Latin American democracy in the second decade of the 21st century. It also establishes the roadmap to strengthen the triad of rights, guarantees and democratic institutionalality through the construction of a democratic identity, the strengthening of public institutionality, the design of public policies with citizen participation, and the incorporation of the human rights protection focus in the political and electoral scopes.

**Key Words:** Democracy / Weakening of democracy / Human rights / Elections / Democratic reforms / Public policies / Public institutionalality.

---

\* Ecuatoriano, abogado, correo [jppozob@hotmail.com](mailto:jppozob@hotmail.com). Especialista de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia de la Organización de Estados Americanos. Cursa un doctorado en Estado de Derecho y Gobernanza Global por la Universidad de Salamanca, España (2020). Doctor en jurisprudencia y abogado por la Universidad de Cuenca, Ecuador (2002). Mediador por la Universidad de Buenos Aires, Argentina (2005); especialista en Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Sociales por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador (2012). Magíster en Derecho del Mercado por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador (2016). Consultor y observador electoral, articulista, docente universitario. Exconsejero del Consejo Nacional Electoral del Ecuador (2011-2015). Expresidente de la Función Electoral y del Consejo Nacional Electoral del Ecuador (2015-2017). Autor del libro "Democracia en el Contexto Suramericano" (2015).

## 1. EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO CONTEMPORÁNEO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RETOS Y PERSPECTIVAS

Entre los años 2018 y 2020 se marca un hito histórico trascendental para América Latina y el Caribe, al celebrarse 40 años de vigencia del sistema democrático, la prevalencia de los derechos humanos, la celebración de elecciones periódicas y la vigencia del Estado de derecho en la región.

Sin duda, nunca antes en la historia independiente de los Estados latinoamericanos y caribeños el sistema democrático ha prevalecido y ha estado incólume durante tanto tiempo. Una evidencia clara de esta aseveración es el ejercicio continuo de los ciudadanos de su derecho al voto en elecciones periódicas, libres y competitivas, marcadas por el pluralismo político, la prevalencia de la representatividad democrática y la alternancia política.

Así, entre los años 1979 y 2019 se han producido cinco grandes ciclos electorales en los países de la región: i) 1989, ii) 1994, iii) 2015-2006, iv) 2013-2014 y v) 2017-2019, en los cuales como lo indica Flavia Freidenberg:

(...) un número significativo de países tuvieron elecciones presidenciales, legislativas y/o municipales en el mismo momento, lo que da cuenta de ciclos de elecciones que ponen en evidencia la salud de las democracias latinoamericanas. Dado que las elecciones son el corazón de la democracia representativa, el hecho de que se celebren elecciones libres, justas y competitivas facilita que la ciudadanía viva en un sistema democrático. (2014, p. 268).

Ahora bien, esta hegemonía de la democracia representativa y electoral en la región durante estos 40 años ha permitido enraizar a la democracia como un anhelado sistema de gobierno conjuntamente con la defensa de sus valores fundamentales: soberanía popular ejercida mediante el voto, elecciones periódicas, libres y justas, pluralidad política, separación e independencia de los poderes públicos.

Por otro lado, este contexto ha contribuido a establecer una «institucionalidad formal» en la cual el Estado, su ordenamiento jurídico y estructura orgánica deben garantizar un real ejercicio de los derechos humanos y procesar las crecientes demandas sociales. En este sentido, la tríada de derechos, garantías e institucionalidad estatal coopera para construir una real sociedad democrática en beneficio de sus ciudadanos.

Sin embargo, en la práctica este «deber ser» de la democracia formal en nuestra región aún constituye una tarea pendiente de alcanzar, así como sigue siendo un deseo la mejora de los niveles de vida de los ciudadanos dentro de una sociedad democrática. Como lo refiere Dieter Nohlen:

(...) Uno de los mayores desafíos consiste en combatir con éxito la pobreza y promover, ahora ya, la justicia social. Este desafío no sólo es un objetivo en sí mismo, sino también una condición necesaria para que la propia democracia tenga futuro en la región. Esta tesis es una convicción ampliamente compartida en América Latina, incluso por los gobiernos de turno (...). (2003, p. 41).

Los indicadores de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) evidencian este déficit o deuda de nuestros sistemas democráticos, por ejemplo: “(...) en 2019 la pobreza aumentó en un 29,8% en la región, significando un aumento de 27 millones de personas pobres con respecto al año 2014” (CEPAL, 2019, p. 18).

Por otro lado, América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo en materia de ingresos de su población; esto es un obstáculo al desarrollo y a la garantía de los derechos y del bienestar de las personas. La desigualdad extrema reproduce privilegios, erosiona la democracia, corrompe la política y genera pobreza. Al parecer siguen teniendo vigencia las palabras del expresidente de Chile, Salvador Allende, quien en 1971 durante su visita oficial a Ecuador expresó:

(...) América Latina no puede seguir siendo el continente de la esperanza frustrada: América Latina no debe ser el continente potencialmente rico cuyos habitantes en un porcentaje tan alto saben del hambre, de la desocupación, de la falta de vivienda, de agua, de luz. América Latina ha dado ya demasiado para recibir tan poco (...). (Allende, 1971, párr. 3).

De los distintos informes sobre democracia, podemos destacar que la democracia continúa ampliando su alcance en todo el mundo, más de cuatro billones de personas viven actualmente en alguna forma de democracia; sin embargo, existe una profunda erosión democrática caracterizada por la pérdida de calidad democrática y las dificultades para cumplir las expectativas de los ciudadanos. Hoy en día se registran los niveles más altos de desigualdad socioeconómica del mundo, lo que se ha traducido en un acceso muy desigual al poder político. Las tasas de delincuencia y violencia en América Latina y el Caribe son las más elevadas del mundo, esto sumado al alto grado de corrupción socava la confianza en la democracia y alimenta el descontento cívico.

En materia de participación electoral e igualdad política de género, somos la región que mayor participación electoral registra en comparación con el resto del mundo y la que más ha avanzado en materia de igualdad política de género en las últimas décadas.

Las organizaciones políticas están sufriendo una crisis de representación, que se deriva de su dificultad para adaptarse a la transformación social.

Así, esta esperanza frustrada ha producido una creciente erosión del sistema democrático, el Estado de derecho y la confianza de la ciudadanía hacia su institucionalidad y procedimientos.

Lo anterior coincide con lo apuntado por la Corporación Latinobarómetro en su último informe del año 2018, sobre un estudio de opinión realizado en 18 países de Latinoamérica, en el cual se analiza el apoyo a la democracia. Las encuestas de opinión pública muestran una caída de 12 puntos en el apoyo a la democracia durante los últimos diez años, del 60% en 2008 al 48% en 2017, y un descenso cercano a los nueve puntos solo en los últimos tres años (2015-2017). En promedio, apenas el 16% de los entrevistados cree que la distribución de la riqueza es justa, el 32% cree en su gobierno, el 24% confía en el sistema judicial, apenas el 21% en su parlamento, el 28% en los órganos electorales y el 65% considera que la corrupción es un problema grave.

Definitivamente el apoyo a la democracia declina de manera sistemática año a año, el diagnóstico es que la democracia está enferma y corre el riesgo de hacerse crónica, los ciudadanos de la región están abandonado su apoyo al régimen democrático y prefieren ser indiferentes al tipo de régimen, por lo que se alejan de la política, la democracia y sus instituciones. Como lo señala Dieter Nohlen:

(...) El reciente desarrollo de la democracia en América Latina ha estado marcado por una creciente brecha entre la preferencia que este sistema político alcanza en la opinión pública y la confianza que los ciudadanos confiesan tener en las instituciones políticas. Mientras que el apoyo al ideario democrático sigue alto, la satisfacción que la gente tiene con el funcionamiento de la democracia está en su punto más bajo desde la democratización (...). (2003, p. 41).

Mas allá de los indicadores, una muestra clara de esta erosión de la formalidad democrática puede verse en el último ciclo electoral de la región entre 2017 y 2019. En este, luego de la celebración de 15 elecciones presidenciales y legislativas en los países de la región, a continuación estalló en el segundo semestre del 2019 la denominada «primavera latinoamericana», caracterizada por amplios procesos de movilización y protesta social en Ecuador, Colombia, Perú, Argentina, Haití, Nicaragua, Chile, Bolivia, Brasil y Venezuela.

En todos ellos, en medio de una incertidumbre económico-social generalizada, más una aguda inestabilidad político-institucional, la mayoría de la ciudadanía reclamó una mayor participación en los asuntos públicos no solo desde el sufragio, sino que también exigió mejores condiciones de vida, la real vigencia de los derechos humanos, cuestionó la acción de sus gobernantes; y exigió al modelo político y económico vigente respuestas para solucionar sus problemas de subsistencia, salud, educación, vivienda, transporte, un real combate a la corrupción y la falta de inclusión real de las personas más vulnerables. Como lo refiere Francisco Guerrero:

Hemos sido testigos de un otoño turbulento, lleno de movilizaciones y protestas ciudadanas, cada vez más numerosas. Hong Kong, Quito, Barcelona, Santiago y La Paz. La gente abandona el silencio y la rabia contenida para expresar su molestia con el statu quo. El proceso de organización pasa necesariamente por las redes sociales. Las conciencias se sacuden haciendo temblar al establishment y la precaria gobernabilidad (...). (2019, párrs. 1-2).

Por otro lado, este agitado escenario regional durante 2019 vino acompañado de una tendencia global de reverdecimiento de ideas totalitarias, amenazas de guerra e intervención en países, nacionalismos a ultranza, xenofobia, lucha hegemónica entre naciones, liderazgos autoritarios y un populismo crónico, que amenazan a la democracia y a los derechos humanos. Como lo señala Sergio Bitar:

(...) La crisis de la democracia representativa puede desembocar en una regresión democrática (régimenes híbridos), o en una situación de anomia (vacío político y Estado fallido), u ocasionar la irrupción de gobiernos populista-autoritarios (...). (2020, párr. 7).

Dentro de esta preocupante tendencia global en la región, tenemos los datos presentados por el Índice de la Democracia 2019 realizado por la Unidad de Inteligencia del diario *The Economist* de Reino Unido, en el cual se concluyó que América Latina es la región más democrática entre las economías emergentes. Sin

embargo, apenas 2 países<sup>1</sup> son considerados «democracias plenas» con amplio pluralismo político-electoral y un adecuado funcionamiento del gobierno, alta participación política y respeto a los derechos civiles.

Por otro lado, según dicho índice, 13 países<sup>2</sup> de la región tienen «democracias imperfectas» en las cuales se reducen aspectos como el respeto a los derechos civiles, la participación política de la ciudadanía y el adecuado funcionamiento del gobierno. Se reconoce un pluralismo político-electoral de carácter formal.

En cuanto a los llamados «regímenes híbridos», 5 países<sup>3</sup> latinoamericanos y caribeños entran en esta categoría, mientras 3 países de la región son situados como «regímenes autoritarios<sup>4</sup>» en los cuales existe un marcado declive del pluralismo electoral-político y las libertades civiles.

Ante esto, parecería que estamos frente a un «eterno retorno» de las amenazas al sistema democrático de hace un siglo. Como está escrito en la historia, la Primera Guerra Mundial (1914–1918) provocó el colapso del Estado de derecho, el surgimiento del nazi-fascismo que desembocó en la Segunda Guerra Mundial (1939–1945). Sin embargo, a diferencia de aquella vez, nuestra región no escaparía de esas tendencias a causa de la desigualdad, la fragilidad económica y de la débil gobernabilidad al interior de nuestros países.

Al respecto, Dieter Nohlen claramente advierte:

(...) Por otra parte, se observan fenómenos que dan cuenta de enormes dificultades de las sociedades latinoamericanas para seguir gobernadas dentro del molde de una democracia representativa. No es que exista el peligro inminente de una involución, o sea de una sustitución de la democracia por un régimen autoritario como en tiempos anteriores. Lo que sí se observa son más bien fenómenos tendentes a desviar el ejercicio del poder de los padrones de la democracia representativa, tendencia incluso apoyada por el voto de los ciudadanos (...). (2003, p. 41).

A todo esto, el año 2020<sup>5</sup> trajo consigo el desafío mundial de la pandemia del covid-19, provocando una crisis multidimensional sin precedentes que en pocos meses ha generado millones de contagiados y cientos de miles de fallecidos en los cinco continentes, que han desbordado las capacidades de los Estados y han creado enormes dificultades en todos los órdenes: sanitario, social, laboral, económico y democrático, lo que ha acrecentado la crisis y las brechas sociales existentes en varios países de la América Latina y el Caribe.

En el plano democrático, la pandemia del covid-19 ha generado la imposibilidad de celebrar las elecciones en las fechas previstas en sus marcos constitucionales y legales. Según el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), en su informe sobre el panorama global y mundial del impacto del covid-19 en las elecciones<sup>6</sup>, en un corto periodo comprendido entre febrero y mayo del 2020, al menos 52 países y territorios en todo el mundo han decidido posponer las elecciones nacionales y subnacionales.

<sup>1</sup> Según el Índice de la Democracia 2019 únicamente Uruguay y Costa Rica son democracias plenas en América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> De acuerdo con el Índice de la Democracia 2019 son democracias imperfectas en Latinoamérica y el Caribe los siguientes países: Ecuador, Paraguay, México, Chile, Panamá, Argentina, Jamaica, Surinam, Brasil, Colombia, Guyana, Perú y República Dominicana.

<sup>3</sup> El Índice de la Democracia 2019 caracteriza como regímenes híbridos a El Salvador, Bolivia, Honduras, Guatemala y Haití.

<sup>4</sup> El Índice de la Democracia 2019 caracteriza como regímenes autoritarios a Nicaragua, Cuba y Venezuela.

<sup>5</sup> Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), hasta el 29 de mayo América Latina y el Caribe registran un total de 800 275 casos de COVID-19, donde los países más afectados con muertes y contagios son Brasil, Perú, Chile, México, Panamá, República Dominicana y Colombia.

<sup>6</sup> IDEA (2020). Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

De estos, 10 países de América Latina han tenido que reagendar sus elecciones previstas para este año. Estos incluyen la reprogramación del plebiscito constitucional en Chile (del 26 de abril al 25 de octubre), el aplazamiento de las elecciones generales en Bolivia (nueva fecha por definir) y posponer elecciones locales en los estados de Hidalgo y Coahuila en México. Asimismo, las elecciones generales en República Dominicana fueron reprogramadas para el 5 de julio, y la segunda vuelta -si hubiera- para el 26 de julio. Otros países que se han visto en la necesidad de aplazar elecciones son Colombia, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.

A nivel mundial se tenía planificado la celebración de comicios en 86 países en diversas regiones, entre los que se destacan las elecciones presidenciales y legislativas de los países latinoamericanos señalados en el párrafo anterior, además de las elecciones en Estados Unidos y Venezuela.

Como lo señala Francisco Guerrero (2020):

Las secuelas de la pandemia, las altas posibilidades de contagio con la interacción humana, el riesgo de muerte, la aplicación de las medidas restrictivas antes mencionadas, ponen serias dificultades a la organización de los procesos electorales, por lo que deben analizarse alternativas democráticas para que no se vea lesionada la legitimidad de origen de los nuevos gobernantes, las transiciones democráticas, la alternancia de sus autoridades y la duración de los periodos de gobierno. Deben evitarse posibles prórrogas o ampliaciones de mandato de los gobiernos en ejercicio que contravengan los marcos internos constitucionales, hay que buscar alternativas en los mecanismos de votación que eviten vacíos de poder o acefalia de las instituciones, en momentos tan críticos y complejos en los que se debe enfrentar una pandemia (s.p).

Debemos estar atentos al gran peligro que representa el que aparezcan mimetizados en la mitad de la crisis la nefasta presencia del totalitarismo, el autoritarismo y el populismo, junto con la erosión de los derechos fundamentales, aprovechándose del desarrollo de los estados de excepción o emergencia.

Definitivamente, la democracia, los derechos y las libertades no pueden estar nunca en cuarentena; en este punto de quiebre histórico de la humanidad, es necesaria la activación de todos los mecanismos de participación y observación ciudadana para evitar el quebranto de los derechos fundamentales y el deterioro de la calidad de nuestras democracias regionales. La pandemia del covid-19 pone a prueba la resiliencia de los sistemas democráticos.

## 2. ¿QUÉ HACER?—EJES DE ACCIÓN DEMOCRÁTICA

Ahora bien, frente a este panorama regional complejo y mundial, es necesario plantear los aspectos especiales para fortalecer a la democracia, el Estado de derecho, las elecciones y los derechos humanos, a través de cuatro ejes fundamentales:

- 1) Construcción de una identidad democrática propia en América Latina y el Caribe.
- 2) Fortalecimiento de la institucionalidad democrática.
- 3) Diseño de políticas públicas con participación ciudadana que acompañen a los avances normativos.
- 4) Incorporación del enfoque de protección de derechos humanos en los ámbitos político-electorales.

Ahora bien, respecto al **primer eje** de la construcción de una identidad democrática propia en América Latina y el Caribe, nuestra región necesita ineludiblemente desarrollar un contenido teórico y doctrinario, propio y endógeno, que reconozca las realidades de nuestros países y también dé respuestas eficientes a sus necesidades y problemas. Es necesario para la región superar nuestra tendencia a las malas copias de modelos foráneos a nuestras realidades, los cuales no han podido responder a las exigencias de nuestros pueblos.

A veces creemos que lo que se aplica en Europa o Estados Unidos o en cualquier lugar del primer mundo en torno a la democracia se puede aplicar a nuestros países, el problema es no integrar nuestras visiones y pensamientos en términos de igualdad y horizontalidad a la construcción de nuestros sistemas políticos. Por lo tanto, la construcción de esa democracia integradora, solidaria y deliberativa es una tarea colectiva y plural entre todas y todos.

Nuestros países requieren de una ciudadanía responsable de lo que decide y al mismo tiempo consciente de sus roles históricos, pero eso no viene únicamente por las condiciones sociales, políticas y culturales, esto llega cuando somos capaces de sentir y de actuar como agentes de cambio, desde el lugar, el ámbito o el espacio en el que estemos.

En este sentido, el reto es empezar a mirar desde el sur y para el sur, esto adquiere un análisis necesario, cuando pensamos en la construcción de América Latina y el Caribe como región integrada, eliminando las fronteras entre nuestros pueblos y materializando ese bienestar colectivo que anhelamos.

En cuanto al **segundo eje** de fortalecimiento de la institucionalidad democrática, los países latinoamericanos y caribeños deben realizar reformas que robustezcan el ordenamiento jurídico institucional para dar cabida a las demandas sociales de igualdad y participación. En este sentido, el diálogo plural y los enlaces entre actores políticos, ciudadanía y Estado son imprescindibles para fijar el contenido, alcances y objetivos de toda reforma que promueva la ampliación y garantía de los derechos políticos, la participación de las organizaciones políticas, la organización de elecciones, la representatividad política y otros factores que configuran el sistema electoral de cada país y que contribuyen al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Sin este diálogo y consenso ampliado, las reformas fracasan y son de fugaz existencia y vigencia y se vuelven coyunturales y carentes de legitimidad democrática.

En este sentido, los parlamentos nacionales y sus legisladores siempre deben tener en cuenta que todo afán de cambio, enmienda o reforma constitucional o legal debe generar un paso adelante o evolución del sistema democrático y sus componentes, donde es muy importante la coherencia dentro de la norma, evitar o reducir las contradicciones que dificulten su aplicación, delimitar claramente el rol de los actores políticos y sociales y de los organismos electorales. Es decir, la norma electoral debe guardar orden, integralidad, coherencia e insertarse de forma armónica en el marco constitucional y, sobre todo, responder al interés general.

El **tercer eje** es el diseño de políticas públicas con real y efectiva participación ciudadana a fin de que acompañen los avances normativos, en que resulta indispensable y medular que todos los procesos impulsados y aprobados mediante mecanismos de democracia directa como referéndums y consultas populares sean interiorizados y apropiados por la ciudadanía, de manera que promuevan una participación ciudadana empoderada y comprometida con sus derechos y con la democracia.

En este contexto, desde las instituciones debe cambiar la concepción tradicional de las políticas públicas, en la cual únicamente contamos con la participación ciudadana en la etapa de evaluación. El reto es que la participación ciudadana esté presente en los 4 ciclos de construcción de las políticas públicas: en el diagnóstico, en la formulación, en la ejecución y en la evaluación. Solo así podremos generar políticas que tengan impacto, caso contrario, no tendremos políticas públicas que empoderen a los ciudadanos y tengan la real incidencia que buscamos y necesitamos.

No podemos tener instituciones que no abran la puerta a la participación ciudadana o que sean apáticas y lejanas a los ciudadanos. Es imposible que se puedan alcanzar los objetivos desde un escritorio; los cambios se dan cuando se trabaja de forma descentralizada, junto con la gente en sus espacios territoriales, entendiendo sus necesidades y abriendo canales reales de participación.

Nos queda como apuesta al futuro inmediato el «trabajo de ciudadanía» de las organizaciones políticas, las cuales deben incorporar, impostergablemente, el cumplimiento total de la equidad de género, la paridad vertical y horizontal en sus cuerpos colegiados, la diversidad étnica y la representación geográfica de la urbanidad y la ruralidad en sus directivas. Integrando en su acción política mecanismos reales de democracia interna como primarias abiertas, cerradas o asambleas; el reto es democratizar las organizaciones políticas y que se conviertan en puentes efectivos y transparentes entre el ejercicio del poder y la ciudadanía. De esta manera, las organizaciones políticas tendrán candidatos que surjan del apoyo y consenso de sus integrantes, y no de la voluntad de gerentes-propietarios o dueños de los partidos políticos que los designan a través de negociaciones de pasillo o con el apoyo de grandes chequeras. De forma paralela a esto, es necesario entender el real contenido de la democracia comunitaria y el ejercicio de los derechos colectivos y profundizar en su reconocimiento y aplicación como complemento a las democracias representativa y directa, las cuales están reconocidas en las constituciones de Bolivia y Ecuador.

La democracia es más que una cuestión procedimental, debe incorporar las diversas visiones sociales y territoriales, desde la unidad geográfica más pequeña hasta la más grande; integrando a todos los territorios, a todas las personas y pueblos desde una visión nacional que trascienda a lo local, regional y comunitario.

Finalmente, el **cuarto eje** referente a la incorporación del enfoque de protección de derechos humanos en los ámbitos políticos-electorales, tanto los parlamentos nacionales como los organismos electorales, los partidos políticos y movimientos sociales, al momento de proponer y generar una propuesta de reforma para aplicarla a un contexto social determinado, deben partir de un criterio amplio sobre las fuentes que sustentan la construcción de la norma. El marco constitucional debe ser el primer instrumento de referencia para determinar el marco y contenido de dicha reforma; sin embargo, no solo se agota en este, en la actualidad la jurisprudencia de las cortes y tribunales constitucionales de la región constituyen una fuente indispensable para generar avances sustantivos y proveer elementos que contribuyen al avance del ordenamiento jurídico-electoral.

También, los instrumentos internacionales de derechos humanos, específicamente aquellos celebrados en el marco del sistema interamericano de derechos humanos, así como las opiniones consultivas de la Comisión y las sentencias de la Corte Interamericana, las mismas que establecen parámetros normativos y jurisprudenciales trascendentales para el mejoramiento y el avance normativo e institucional en materia electoral.

Todos estos instrumentos generan seguridad jurídica al obtener una conducta previsible de las autoridades electorales, la eliminación de arbitrariedades en el ejercicio de las funciones de los organismos electorales, la estabilidad y certeza en el desenvolvimiento del proceso electoral, tanto para los ciudadanos como para los candidatos y organizaciones políticas, con lo que se logra superar las oposiciones y solucionar las controversias.

### 3. COLOFÓN: ROBUSTECER LA DEMOCRACIA FRENTE A LOS NUBARRONES DEL PRESENTE

Definitivamente, en esta segunda década del siglo XXI, en la que estamos viviendo tiempos de pandemia (covid-19), se levantan tiempos y desafíos complejos para el mundo y la región; para todos los Estados, ciudadanos e instituciones. El balance nos presenta aún una democracia formal, de carácter eminentemente electoral, en donde todavía encontramos una desigualdad lacerante, injusticia, pobreza y la exclusión de las grandes mayorías; sobre la cual se ciernen los devaneos totalitarios propios e importados a la región.

El mayor peligro para una democracia es tener ciudadanos ausentes; frente a esto y de cara al futuro necesitamos promover los espacios de participación ciudadana, ciudadanizar la política y potencializar todos nuestros esfuerzos para fortalecer la democracia.

No podemos olvidarnos de que el centro de todo sistema democrático, económico y productivo es el ser humano, que es el principio y el fin de todo. Por eso, nuestros esfuerzos deben estar orientados al fortalecimiento de sociedades humanistas, democráticas, con conciencia social; a la búsqueda de sociedades diversas e incluyentes, en donde exista espacio para todas las voces, garantizando el ejercicio pleno de las libertades.

Así, en todo tiempo, el único camino posible y la apuesta de todos los Estados y ciudadanos en la región es perfeccionar, robustecer, defender y ampliar la democracia, las elecciones y los derechos humanos, y lograr esa inclusión, justicia, bienestar y solidaridad para la gente de nuestros países, como lo dijo en 1979 el expresidente del Ecuador, Jaime Roldós Aguilera (1979–1981) en su discurso de posesión “(...)

La democracia no es perfecta, pero es susceptible de mejoramiento. (...). Solo dentro de una democracia vigorosa, cimentada en la solidaridad, la justicia y el bienestar real de nuestros pueblos puede construirse un futuro brillante frente a los nubarrones del presente” (Roldós, 1979).

En la nueva realidad mundial que estamos viviendo al empezar el 2020, solo hay espacio para la cooperación, la solidaridad, la empatía y el trabajo. La salida de la crisis debe implicar el compromiso regional y mundial de no dejar a nadie atrás.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Allende, S. (27 agosto, 1971). *Cada pueblo: su propia ruta*. Discurso pronunciado en la Municipalidad de Guayaquil, Ecuador. Recuperado de <https://www.marxists.org/espanol/allende/1971/agosto27.htm>

Bitar, S. (14 enero, 2020). Los desafíos a la democracia en América Latina. *News IDEA Internacional*. Recuperado de: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/los-desaf%C3%ADos-la-democracia-en-am%C3%A9rica-latina>

Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de las Naciones Unidas (2019). *Panorama Social de América Latina*. Recuperado de [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44969/5/S1901133_es.pdf)

Corporación Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. Recuperado de [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

Couso, J. (2011). *Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucionales*. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/46536238.pdf>

Freidenberg, F. (2014). Las Elecciones en América Latina (2013-2014). *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, (7-8), 267-294. Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10092>

Guerrero, F. (29 agosto, 2019). Otoño turbulento. *Excelsior*. Recuperado de <https://m.excelsior.com.mx/opinion/francisco-guerreroaguirre/otono-turbulento/1344569>

Guerrero, F. (2020). *Democracia en tiempos de pandemia*. Manuscrito presentado para publicación.

IDEA Internacional (23 de marzo, 2020). *Panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones*. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>

Nohlen, D. (2003). Desafíos de la Democracia Contemporánea. *Justicia Electoral*, (18), 39-44.

Recuperado de <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/justicia-electoral/article/viewFile/11974/10781>

Roldós, J. (10 agosto, 1979). *Discurso de posesión*. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=eLoojD-4TPE>



# PANORÁMICA SOBRE LOS AVANCES Y RETOS DE LA INCLUSIÓN ELECTORAL EN AMÉRICA LATINA

Carlos Marino Navarro Fierro\*

<https://doi.org/10.35242/RDE.2020.30.3>

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 23 de mayo de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 3 de junio de 2020.

**Resumen:** Analiza los cambios implementados en la normativa electoral en 18 países de América Latina que promueven la inclusión al ejercicio de los derechos políticos y electorales no solo de colectivos sociales como las mujeres, pueblos originarios, minorías étnicas y personas con discapacidades diferentes, sino que, también, la incorporación de otros grupos con otras limitaciones como lo son las personas reclusas en centros penitenciarios o la comunidad LGTBI. A pesar de las reformas realizadas, aún se mantienen barreras legales como, por ejemplo, para personas con discapacidades psicosociales, privados de libertad sin sentencia, personas habitantes de la calle, o el desamparo a la juventud que cuentan con bajos niveles de presencia en instancias de representación política.

**Palabras clave:** Derechos políticos / Derecho al sufragio / Representación política / Igualdad de oportunidades / Equiparación de condiciones / Accesibilidad / Voto preferente / Equidad de género / Voto en el extranjero / Derechos de las minorías / Fuerzas de seguridad / Privados de libertad / Insania / Grupos étnicos / Identidad de género.

**Abstract:** The article analyzes the changes implemented on the electoral norm in 18 Latin American countries. The changes foster the inclusion of exercising political rights not only of social collectives such as women, indigenous peoples, ethnic minorities and people with different disabilities but also the incorporation of other groups with constraints such as inmates from prisons or the LGTBI community. In spite of the reforms made, there are still legal barriers such as, for example, people with psychosocial disabilities, inmates without a conviction, homeless people or the abandonment of the youth with very low levels of presence in political representation.

**Key Words:** Political rights / Right to suffrage / Political representation / Equality of opportunities / Parity of conditions / Accessibility / Preferred vote / Gender equity / Voting abroad / Minority rights / Security forces / Inmates / Insanity / Ethnic groups / Gender identity.

\* Mexicano, relacionista público, correo carlos.navarro@ine.mx. Egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales y de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Director de Estudios y Proyectos en el área internacional del Instituto Nacional Electoral (INE).

## 1. DIGRESIÓN INTRODUCTORIA

Hacia finales de enero de este 2020, cuando se concretó la invitación que gentilmente me formularon del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica para colaborar en la edición conmemorativa del XV aniversario de la publicación de esta prestigiosa revista, empezaban ya a trascender y provocar algunas inquietudes las notas informativas sobre el surgimiento de una nueva enfermedad respiratoria causada por un virus que podía ser letal. Todavía se le llamaba coronavirus, pero su foco de irradiación aún se ubicaba en tierras muy distantes.

De alguna forma, los procesos atinentes al bosquejo de las ideas iniciales sobre el contenido de esta colaboración y al de la rápida evolución y dispersión de esa enfermedad viral, que ya para marzo fue denunciada por la OMS como una pandemia y que pronto empezó a causar dramáticos estragos en varios planos de la vida en sociedad a escala global, se fueron dando de manera simultánea. Me parece que justo al momento de llegar al tramo final de la preparación de este artículo hay razones suficientes, espero que no enteramente subjetivas, para dejar aquí un testimonio, eso sí personal, sobre algunos puntos de convergencia entre ambos procesos. Para ser claros, el de la concepción y concreción de esta obra en su conjunto y el de los efectos provocados por la pandemia dentro de un espacio natural de reflexión y acción: el de los valores, las normas, las instituciones y los procedimientos democráticos.

La primera razón es precisamente esa. Dejar testimonio de que esta obra se fraguó en tiempos de crisis asociados al covid-19, con las complejidades de reflexión y trabajo editorial que toda crisis comporta, sobre todo si impone inusuales medidas de confinamiento y aislamiento social, al menos para quien puede darse esos lujos. El que a uno le gusten o los prefiera, ya es otra cosa.

La segunda reside en que, como ya se ha empezado a debatir y documentar con cierta profusión y profundidad, los cuadros de crisis que está provocando la pandemia del covid-19, en varios planos de la vida social y económica, se registran en momentos en que ya eran perceptibles algunos signos de estancamiento o regresión democrática en varias regiones y países alrededor del mundo. Léase en clave de pulsiones autoritarias, rebrotes nacionalistas o xenofóbicos, nuevos populismos o quiebres democráticos, las mediciones de densidad, calidad o simple pulso ya mostraban signos inquietantes de tiempo atrás<sup>1</sup>. En este sentido, un nuevo vector de inquietud radica en que, al parecer, los Gobiernos de algunos países donde ya eran perceptibles ese tipo de signos han encontrado en la necesidad de adoptar medidas excepcionales para hacer frente a la pandemia una coartada perfecta para justificar o reforzar el uso de poderes discrecionales, incluido el de suprimir derechos y libertades fundamentales como el de la libertad de expresión, sin contrapeso institucional ni garantía de devolución alguna.

<sup>1</sup> El concepto de democracia, sobre todo en su acepción contemporánea y, en especial, referida a los regímenes políticos que reivindican su adscripción a ella nunca ha estado exenta de controversias. En todo caso, los cuestionamientos recientes se refieren a las nociones que se propagan y a los regímenes que se configuran en buena parte del mundo occidental después del colapso del bloque soviético. En este sentido, no deja de ser ilustrativo que la edición conmemorativa del 25 aniversario de la revista especializada en el tema *Journal of Democracy*, publicada en 2015, se dedicara precisamente a analizar, desde distintas ópticas, interrogantes a propósito del declive de la democracia. Ahí se reflejan o de ahí se retoman muchas ideas y conceptos que hoy han adquirido carta de naturalización. Más en específico, sobre el impacto e implicaciones de la pandemia del coronavirus en la esfera político-electoral, ya era notable durante el periodo marzo-mayo de 2020 la publicación de reportes, artículos y opiniones especializadas, algunos de los cuales se podían consultar (al menos temporalmente), en el portal de la Red de Conocimientos Electorales ACE ([www.ace.org](http://www.ace.org)), así como en los de IDEA Internacional ([www.idea.int](http://www.idea.int)) y de IFES ([www.ifes.org](http://www.ifes.org)).

La tercera tiene que ver con los debates que se han suscitado y las decisiones que se han tomado respecto a la celebración o postergación de elecciones o consultas ciudadanas programadas en el marco de las medidas de emergencia adoptadas para hacer frente a la pandemia (medidas muy heterogéneas, por cierto, lo que no deja de ser indicativo de carencias de liderazgo o al menos de obligada coordinación internacional para hacer frente a una dramática crisis de alcance global). De acuerdo con los registros disponibles, la mayoría de los países que tenían programadas elecciones o consultas populares durante el segundo trimestre de 2020 han optado por aplazarlas, pero hay incertidumbre sobre las condiciones bajo las que se podrán llevar a cabo y respecto de las exigencias, cargas y costos adicionales que impondrá su verificación en el futuro próximo. Otros han tomado la decisión de celebrar sus comicios en medio de la pandemia y, salvo el excepcional y ya célebre caso de Corea del Sur, sus experiencias distan de ser edificantes o encomiables y han recibido fuertes cuestionamientos.

Ninguna decisión en este sentido y de este calibre ha sido ni será sencilla. Ha hecho su aparición de manera fulgurante en el escenario político-electoral un actor inédito que obliga a pensar en la organización y la competencia electorales, al menos ahora y en un futuro previsible, también en términos de imperativos y exigencias de salud pública. De manera inopinada, la pandemia del covid-19, no sólo ha puesto en juego, sino también creado tensiones y dilemas entre el derecho a la salud, a la vida si se piensa en situaciones extremas, y principios y valores consustanciales al orden democrático, incluyendo el ejercicio de los derechos político-electorales y la renovación periódica de gobiernos y autoridades electas popularmente, por citar los más evidentes. Las interrogantes y las incertidumbres son muchas, los dilemas y retos, por consiguiente, también. Para hacer frente a los nuevos desafíos se tienen que considerar y se están explorando ya tanto alternativas disponibles como opciones innovadoras.

Uno de los muchos dilemas que se está ponderando es el relativo a las alternativas que se pueden utilizar para la emisión del voto en un contexto de obligadas medidas de higiene y distanciamiento social que complican la modalidad presencial y masiva que predomina en la región. El debate y las propuestas sobre este asunto en particular se enlazan, en alguna medida, con uno de los puntos que se abordan como parte de la temática central de este texto. En efecto, tanto para la emisión del voto en el extranjero como para facilitar el sufragio dentro de su territorio de otros grupos o segmentos del electorado que, por diversas razones, no pueden comparecer personalmente ante las mesas el día de la jornada comicial; varios países ya han operado modalidades alternativas de votación que, introducidas o expandidas con la debida planeación y cuidado, pueden ayudar a sortear algunas de las exigencias impuestas por la pandemia. Una disculpa por la larga digresión y ahora sí pasamos a ocuparnos del tema central originalmente previsto que, por razones de espacio, se tratará de manera sintetizada, anticipando que se expone con más detalle en un estudio comparado que se espera concluir y publicar en breve.

## 2. SOBRE LA INCLUSIÓN ELECTORAL

El objetivo de este artículo es ofrecer una visión panorámica de algunos de los dispositivos legales o programas institucionales que se han instrumentado en 18 países de la región (los 16 hispanoparlantes a nivel continental más República Dominicana y Brasil), en los últimos tiempos para promover o facilitar el ejercicio de los derechos político-electorales fundamentales de algunos grupos o colectivos sociales que, por diversas razones no han tenido o no suelen tener las garantías, oportunidades o facilidades necesarias para su pleno o debido ejercicio. Es decir, dispositivos y mecanismos que buscan fortalecer los regímenes electorales en un sentido y con un carácter incluyente.

El concepto de inclusión se emplea en un sentido más amplio al que convencionalmente suele predominar en el ámbito político-electoral. No sólo trata de abarcar a algunos de los grupos o colectivos sociales que suelen exigir o frente a los cuales se suelen reivindicar con mayor asiduidad acciones afirmativas, como lo pueden ser las mujeres, los pueblos originarios, las minorías étnicas, las personas con capacidades diferentes o las que residen en el extranjero. También, se ha buscado incorporar a otros grupos o colectivos sobre cuyos integrantes pesan otros condicionamientos o limitantes que afectan el reconocimiento o el ejercicio de sus derechos políticos y que hasta hace relativamente poco no eran objeto de especial atención no sólo en el plano jurídico-institucional o en el administrativo y procedimental, sino incluso en el del debate público y hasta en el trabajo académico. El repertorio va desde las personas reclusas en centros penitenciarios, hasta el de las pertenecientes a la comunidad LGTBI, en especial, las transgénero, pasando por aquellas que a lo largo el proceso electoral o, al menos, durante la jornada electoral enfrentan circunstancias que les dificultan o de plano les impiden comparecer personalmente a la mesa de votación que les corresponde para ejercer su derecho al voto, como las que se encuentran reclusas en centros de salud o asistencia social o simplemente se encuentran desempeñando funciones oficiales fuera de su jurisdicción electoral.

Como es fácil advertir, el elenco de grupos y colectivos sociales en los que se pueden concentrar esfuerzos y medidas de inclusión es muy diverso y, además, sus necesidades o exigencias pueden ser distintas y demandar dispositivos o acciones diferenciadas. Por consiguiente, los dispositivos o políticas de inclusión pueden apuntar al logro de distintos objetivos específicos, muchos de los cuales se relacionan con la situación que se pretende remediar o las exigencias que se buscan atender de un determinado grupo o colectivo social.

Para cumplir con su cometido y conciliar estos elementos, la exposición central comprende tres apartados. En el primero, se presenta una panorámica sobre la situación que impera en la región a propósito de grupos sobre los que gravitan restricciones de carácter legal, es decir, expresamente previstas en el marco jurídico, centrandose la atención en dos de ellos: el de las personas que pertenecen a fuerzas de seguridad, sobre todo las militares, y el de las reclusas en centros penitenciarios. En el segundo, la atención se desplaza hacia grupos o colectivos sobre los que, para efectos del ejercicio de sus derechos, en especial el del voto activo, no pesan prohibiciones o restricciones expresas de carácter legal, sino más bien obstáculos o limitaciones de índole sociocultural o simplemente burocráticos-administrativos, y algunos de los dispositivos que se han adoptado para remontarlos. En la tercera, el énfasis se coloca en los dispositivos orientados a responder a expectativas o exigencias de grupos que reivindican demandas que se insertan ya más bien en el plano de la representación política.

## 2.1 INCLUSIÓN Y BARRERAS LEGALES

De acuerdo con la teoría, los principios y la jurisprudencia internacionalmente reconocidas sobre la garantía y protección de los derechos humanos, y en especial al amparo de lo dispuesto por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos suscrito en 1966, el grueso de la población debe tener, al alcanzar la edad necesaria, plenas garantías para el disfrute y ejercicio de sus derechos político-electorales. Empero, la misma doctrina e instrumentos jurídicos reconocen y admiten la posibilidad de que, en ejercicio de su potestad soberana, los Estados pauten reglas (ergo, impongan restricciones, límites o condiciones generales, razonables y no discriminatorias), para la asunción y ejercicio de esos derechos. Y muchos Estados alrededor del mundo, aun algunos que reivindicar credenciales democráticas o reafirman su adhesión a los principios esenciales del Estado de derecho, han impuesto algunas restricciones de esa índole. Hay, ya de entrada, elementos para debatir, con mayor o menor soporte y echando mano de argumentos opuestos, la imposición de barreras legales para la titularidad y ejercicio de los derechos políticos.

En perspectiva comparada tenemos que, al margen de particularidades propias de algunas regiones y países, entre las personas sobre las que con mayor frecuencia suelen pesar disposiciones, usualmente de rango constitucional, que prescriben la pérdida o la suspensión de ciertos derechos, entre ellos notoriamente los político-electorales, figuran las que forman parte de las fuerzas de seguridad del Estado, sobre todo las de carácter militar o las que se encuentran recluidas en centros penitenciarios.

## 2.2 LAS FUERZAS DE SEGURIDAD

Por una notoria propensión histórica a intervenir o interferir drásticamente en la vida político-institucional, no resulta del todo incomprensible que, más allá de los reparos y restricciones que se les tiende a imponer por su propia naturaleza y función social en diversas latitudes, en algunos países de América Latina la temática relacionada con los derechos y obligaciones políticas de los integrantes de las fuerzas armadas en lo particular, y con las del conjunto de las fuerzas de seguridad pública en su conjunto (cabe recordar que Costa Rica y Panamá no tienen fuerzas armadas), tienda aún hoy en día a dividir opiniones y a ser motivo de controversias<sup>2</sup>. En todo caso, se trata de un asunto abierto a debate, sobre el que la dinámica doctrinaria, jurisprudencial y regulatoria apunta a procesos sistemáticos de revisión y posible ajuste.

La panorámica de la región muestra que, de los 18 países examinados en este artículo, una abrumadora mayoría (14 que representan casi el 80%, excepto Colombia, Guatemala, Honduras y República Dominicana) reconoce el derecho al voto para quienes integran las fuerzas de seguridad pública, incluyendo las armadas<sup>3</sup>. Si bien esta habilitación suele tener carácter general, es decir, se explicita o entiende de manera tácita como aplicable a todas las corporaciones de seguridad en sus diversos grados, niveles o modalidades, hay algunos casos como los de

<sup>2</sup> En perspectiva internacional comparada, la práctica más extendida es la de reconocerles el derecho al voto a las y los integrantes de las fuerzas de seguridad y, en menor medida y con algunas restricciones como la de no estar en servicio activo, la de permitirles contender por cargos de elección popular. A propósito de sus derechos, es útil consultar las recomendaciones adoptadas por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 2010 y en 2014, <https://www.casade.org/index.php/biblioteca-casade-2-0/derechos-humanos/279-manual-sobre-derechos-humanos-y-libertades-fundamentales-del-personal-de-las-fuerzas-armadas/file>

<sup>3</sup> Todos los registros y datos que se consignan en el artículo respecto a la situación de los 18 países de América Latina derivan primordialmente de consultas a su legislación o la información contenida en los portales de la respectiva autoridad electoral. Las tablas son de elaboración propia para este artículo.

Brasil y Paraguay en los que se excluye a los conscriptos que cumplen el servicio militar obligatorio o a quienes estén matriculados en academias militares o policiales.

En los cuatro países de la región en que se veda el derecho al sufragio de las y los integrantes de las fuerzas armadas, la prohibición se extiende a las corporaciones civiles de seguridad pública como las guardias, policías o gendarmerías nacionales. Es importante hacer notar que en los cuatro países, pero sobre todo en Colombia, la persistencia de esa prohibición ha sido motivo tanto de debate público como de diversas propuestas e iniciativas para suprimirla.

Por otra parte, es claro que existe una solución natural de continuidad entre los derechos y libertades que tiene una persona para participar en actividades de carácter político-partidista, en particular las de proselitismo o propaganda con fines electorales, y su posibilidad de postularse y contender por un cargo de elección popular. En el caso de quienes integran las fuerzas armadas y, más en general de cualquier otra corporación de seguridad pública, no sólo gravitan en los debates y definiciones correspondientes a las consideraciones relacionadas con la naturaleza y atributos de sus funciones (entre ellos los de lealtad y disciplina institucional y su carácter no deliberante), sino además las que derivan, en general, de su carácter de oficiales y/o servidoras y servidores públicos.

De ahí que no resulte del todo sorprendente que en todos los países de la región, incluyendo los cuatro en que se les impide el voto activo, se les impongan prohibiciones o restricciones tanto para participar en actividades políticas y partidistas como para postularse a cargos de elección. Esas prohibiciones o restricciones son aplicables de manera sustancial, pero no exclusiva, mientras su pertenencia a esas corporaciones tiene un carácter activo, es decir, se encuentran en ejercicio efectivo de sus funciones.

La evidencia legal disponible indica simple y llanamente que, en casi todos los países, si una o un efectivo de las fuerzas de seguridad, en especial de las armadas, desea contender por un cargo de elección no sólo debe separarse o haberse separado del cargo con cierta antelación a la jornada comicial (las exigencias van desde unos cuantos meses hasta varios años), sino que, además, el trámite implica su pase a situación de retiro o baja de la corporación. Es decir, a diferencia de lo que ocurre con el grueso de las personas que ocupan otro tipo de cargos públicos a quienes también se les exige renunciar o solicitar licencia como requisito para contender por un cargo de elección; en el caso de las y los integrantes de las fuerzas de seguridad pública, la búsqueda de una candidatura no implica, en la mayoría de los casos, una baja de carácter temporal de un servicio que suele ser de carrera, sino la imposibilidad de reingresar a él, es decir, su separación definitiva.

### 2.3 LAS PERSONAS RECLUIDAS EN CENTROS PENITENCIARIOS

La imposición de una sanción penal que comporte la pérdida de la libertad constituye una de las situaciones prototípicas en las que el derecho, los principios y los instrumentos jurídicos internacionales aplicables admiten la posibilidad de que un Estado prescriba la suspensión o cancelación de la titularidad o ejercicio de los derechos políticos de una persona. Y lo usual es que lo haga. No obstante, se trata de un asunto sobre el que los desarrollos recientes indican que, si las hubo, hoy se han diluido las bases de consenso tanto sobre la procedencia y pertinencia de esta exclusión desde un punto de vista filosófico y doctrinal como, de ser el caso,

los alcances de su aplicación<sup>4</sup>. En efecto, en clave comparada se vislumbra una clara tendencia a cuestionar, revisar y revertir o matizar este tipo de sanción, al punto de que en América Latina, suman ya nueve los países en que el encarcelamiento no implica, al menos, la pérdida del derecho al sufragio activo.

Es claro que la condición de reclusión en un centro penitenciario puede comportar estatus judiciales e implicaciones jurídicas susceptibles de variar de un contexto a otro. Sobre esta base, resulta particularmente pertinente considerar la distinción que se puede establecer entre las personas “detenidas”, es decir, aquellas que están reclusas de manera preventiva y/o sujetas a un proceso judicial en curso, de aquellas otras efectivamente “presas” en el sentido de que su privación de la libertad es resultado de una sentencia judicial condenatoria. Sobre esta base, es relativamente sencillo discernir una diferencia significativa entre las personas reclusas legalmente en centros penitenciarios para fijar una posición a propósito de sus derechos político-electorales y las implicaciones prácticas que ello puede comportar. No da lo mismo suspender o privar de esos derechos a una persona sólo detenida que a una sentenciada. Esta diferencia obliga a que el marco jurídico aplicable precise si esa suspensión o privación se produce como resultado de la simple reclusión, o bien, si para ello debe mediar sentencia judicial condenatoria.

Sucede entonces que la privación de la libertad sin que medie sentencia se traduce, en la práctica, en una conculcación indebida de los derechos políticos, situación agravada por el hecho de que, con frecuencia, los procesos judiciales en muchos países de la región son muy lentos y la vulneración de esos derechos prolongada. Así, pueden mediar largos periodos entre el momento de la reclusión y la consecuente sentencia judicial. En todo caso es conveniente subrayar que, por razones comprensibles, derivadas sobre todo de su situación de segregación social, es notorio que tanto los debates como las soluciones planteadas a cuestiones relacionadas con la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos de las personas reclusas en centros penitenciarios suelen concentrarse en su capacidad electoral activa.

Con todo, es notable el hecho de que nueve países de la región cuenten con disposiciones y dispositivos legales que reconocen y posibilitan la emisión del voto por parte de las personas encarceladas. El registro es aún notable si se toma en cuenta que todavía a mediados de la década de 1990, en pleno auge de los procesos de arraigo y fortalecimiento democrático, no había un solo país en la región con registro positivo. Claramente está en marcha una tendencia progresiva que tiene dos referentes importantes entre los Estados soberanos de la región, Costa Rica y Colombia, pues en rigor el país pionero en la región en la introducción del denominado voto penitenciario fue Puerto Rico en 1977.

Gradualmente se han sumado al elenco Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Conviene destacar que, en rigor y a juzgar al menos por las disposiciones constitucionales vigentes, en ninguno de los nueve países con registro negativo está expresamente indicado que la simple detención en centros penitenciarios sea causal de pérdida o suspensión de los derechos políticos. Consecuentemente, al menos en el caso de los detenidos no sentenciados se está en una conculcación indebida de sus derechos políticos.

<sup>4</sup> Los derechos políticos de las personas encarceladas son objeto tanto de un amplio debate como de una notable publicación de opiniones y de literatura especializada, sobre todo en inglés. Al respecto, destacan las publicaciones del *Journal of Ethics and Global Politics* que se pueden consultar en el siguiente portal (<https://www.tandfonline.com/toc/zegp20/current>, en especial “Voting from prison: against the democratic case for disenfranchisement”, de Pablo Marshall y “Voters should not be in prison; The rights of prisoners in democracy”, de Peter Ramsay).

De ahí que no resulte sorprendente que en casi todos ellos no sólo se hayan manifestado exigencias orientadas a subsanar esa omisión, especialmente en pro de reconocer y facilitar el voto a las personas detenidas, sino que incluso se hayan tramitado, sin éxito aún, iniciativas legislativas o incluso producido sentencias judiciales en esa dirección. En Chile, por ejemplo, está pendiente de cumplimiento una sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia en 2017 que declara ilegal la privación del derecho al voto para las personas que no han sido sentenciadas o que lo han sido por delitos menores y ordena que se tomen las medidas necesarias para remediar esa situación. En el caso de México, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió en 2019 una sentencia en el mismo sentido, que previsiblemente se instrumentará por vez primera en las elecciones de 2024<sup>5</sup>.

En relación a los nueve países con registro positivo, se puede destacar que en siete de ellos, las disposiciones y dispositivos para la emisión del voto se limitan a las personas detenidas, es decir, sin sentencia. En esta situación encontramos a Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Venezuela. Por su parte, tanto en Costa Rica como en Panamá, el derecho al sufragio comprende también a las personas sentenciadas. En todos los casos se trata de modalidad de voto presencial, es decir, implica el establecimiento de mesas de votación dentro de los centros penitenciarios, lo que necesariamente implica la existencia de acuerdos y mecanismos de colaboración con las autoridades competentes, tanto para fines de organización y logística del proceso como para ofrecer todas las condiciones y medidas de seguridad requeridas para su debido desarrollo.

### 3. FACILIDADES PARA EJERCER EL DERECHO AL VOTO

En esta sección, la atención se centra en los dispositivos para promover la inclusión de personas pertenecientes a distintos grupos o colectivos sociales que, sin padecer o enfrentar explícitamente alguna exclusión o impedimento de carácter legal para el disfrute de sus derechos políticos, sí tienen dificultades o enfrentan obstáculos para su debido o efectivo ejercicio. Entre los grupos que, en buena medida, se han concebido como principales destinatarios de los dispositivos y medidas de inclusión electoral alentadas o privilegiadas en los últimos años destacan el de las personas con alguna discapacidad<sup>6</sup>; el de las personas reclusas en centros hospitalarios, de salud o de cuidado; o incluso simplemente el de las personas que por razones de salud o de edad enfrentan dificultades para comparecer de manera personal en las mesas de votación que les corresponde.

Para atender las necesidades de estos grupos, se han ideado e impulsado, en lo esencial, dos tipos de dispositivos o medidas de inclusión: 1. Los que trasladan o acercan las urnas a los sitios en que se encuentran reclusas esas personas, que puede ser su propio domicilio, dispositivos a los que para fines de este trabajo y para evitar confusiones denominaremos “urna móvil”. 2. Los que ofrecen facilidades para que las personas que sí tienen posibilidades de concurrir al sitio de votación que les corresponde, puedan a pesar de alguna limitación o dificultad física ejercer su derecho al sufragio de la manera más accesible, cómoda, fácil o acorde con sus necesidades.

<sup>5</sup> El fallo de la Corte Suprema de Chile se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.24horas.cl/incoming/article2291363.ece/BINARY/Fallo%20voto%20reos>, y el del Tribunal Electoral de México en [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica\\_ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica_ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf)

<sup>6</sup> El portal de la CEPAL incluye una amplia sección especializada sobre discapacidad e inclusión, en la que se pueden encontrar instrumentos jurídicos internacionales, empezando por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, publicaciones especializadas e información general (<https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159510&p=1044403>).

Es importante hacer notar que ambos dispositivos son compatibles, pero deben distinguirse de otra modalidad de votación que se ha empezado a adoptar en la región, la del voto anticipado. Este implica la instalación de mesas de votación antes de la jornada electoral ordinaria, para que las y los electores que saben de antemano que por determinada razón, sobre todo, aunque no exclusivamente, de carácter profesional o laboral, estarán alejados o no podrán concurrir a su sitio de votación el día de la jornada electoral, puedan hacerlo en sedes y mesas que se instalan y operan con antelación a la jornada. En esencia, todos estos dispositivos, operados sobre todo de manera combinada o sincronizada pueden tener un carácter altamente inclusivo y asequible prácticamente a cualquier persona con cualquier necesidad o requerimiento especial para poder emitir su voto.

### 3.1 URNA MÓVIL

La adopción de la urna móvil es una de las innovaciones más reciente y aún incipiente en la región, a la fecha solo ha sido introducida con algunas variantes en cinco países: Ecuador, Paraguay, República Dominicana, Honduras y México, en ese orden. Por ahora tiene carácter extraordinario, puesto que atiende selectiva y exclusivamente a personas con problemas de discapacidad, salud o movilidad que cumplen con requisitos muy puntuales. La Tabla 1 muestra algunas características básicas de los cinco países con registro positivo.

Tabla 1

*Países con dispositivos de urna móvil*

País	Año inicio	Principales características
<b>Ecuador</b>	2013	Inició como piloto y en 2017 se amplió a nivel nacional. Comprende exclusivamente a las personas con discapacidad física severa igual o mayor al 75% y que tengan al menos 65 años de edad. Las personas susceptibles de acceder al programa se identifican a partir de la información que provee el Ministerio de Salud Pública y que la autoridad electoral se encarga de verificar y validar. El dispositivo se aplica dos días antes de la jornada electoral ordinaria.
<b>Paraguay</b>	2015	Es de alcance regional, pero se ha ido ampliando. Comprende a personas con discapacidad física severa (sin imponer umbral), a las que presenten disfuncionalidad motora severa o a las que por motivos graves de salud no puedan comparecer en un sitio de votación. Los requisitos están sujetos a inspección o validación del organismo electoral. No se impone límite de edad para acceder al programa, pero sí al universo de posibles beneficiarios: no puede ser superior al 0,05% del total de electores habilitados.
<b>República Dominicana</b>	2016	Proyecto inicial limitado a un pequeño universo de 100 personas, seleccionadas aleatoriamente de una base de datos que integre a todas aquellas con una condición de discapacidad severa que les imposibilite desplazarse a un centro de votación.
<b>Honduras</b>	2017	Proyecto piloto en dos ciudades que comprendió a menos de 20 personas con reducción de movilidad superior al 60%, en estado lúcido y mayores de 65 años.
<b>México</b>	2018	Proyecto piloto que comprendió la instalación de una urna dentro de un hospital de cada una de las 32 entidades federativas para facilitar la emisión del voto a personas hospitalizadas, familiares o personas a su cuidado y personal de guardia durante la jornada electoral. Solo en el hospital de la capital del país la urna tuvo también función móvil para trasladarse a habitación de pacientes.

Ecuador es el país pionero en la región y los cuatro países que han replicado este tipo de dispositivo lo han tomado como principal referente y, también, han optado de inicio por un enfoque gradual y selectivo, que ha partido de proyectos piloto de pequeña escala. Si bien por ahora es una modalidad que, en casi todos los casos, solo es accesible para personas con discapacidad que cumplen requisitos muy rigurosos y selectivos, en general suele formar parte de un paquete más amplio e integral de medidas que buscan promover la inclusión y participación política de mayores segmentos de electores con requerimientos especiales.

### 3.2 VOTO ACCESIBLE, ASISTIDO O PREFERENTE EN MESA

En este terreno son notables los progresos en la región. Todos los países cuentan con programas o medidas específicas orientadas a posibilitar o facilitar el voto en mesa, concebidos sobre todo para electoras y electores con discapacidad, pero que con frecuencia benefician también a otros segmentos del electorado. En la mayoría de los casos esos programas o medidas están consagrados en el marco legal, pero también hay algunos que derivan de acuerdos o iniciativas impulsados por el organismo electoral, en ocasiones en coordinación o con la colaboración de instituciones o agrupaciones relacionadas con las personas beneficiarias.

El grueso de los dispositivos que forman parte de esos programas o medidas suelen instrumentarse durante la jornada electoral. Sin embargo, en algunos países existen facilidades que se ponen en operación con anterioridad y en preparación de los apoyos previstos para la jornada electoral. En Costa Rica o República Dominicana, por ejemplo, se llevan a cabo operativos para fines de registro electoral a domicilio, que comprenden fundamentalmente a personas con discapacidad. En Bolivia se instrumentan también operativos de este tipo, aunque enfocados en centros de reunión, atención o cuidado de esas personas. En otros como Colombia, Perú o Venezuela, se adoptan medidas que durante el proceso de integración o actualización de los padrones de electores permitan identificar a las y los electores con alguna discapacidad para prever los apoyos que se les puedan brindar durante la jornada comicial al momento de presentarse en el recinto electoral.

Centrando la atención en la jornada electoral, un esfuerzo que se ha venido desplegando sistemáticamente a lo largo de los últimos años en la región tiene que ver con la adopción de medidas para facilitar el ingreso a los recintos de votación por parte de personas con necesidades especiales. Entre las medidas más usuales figuran, de ser el caso, las de colocar rampas o eliminar barreras físicas que dificulten u obstruyan el acceso a los recintos; las de procurar ubicar las mesas de votación en la planta baja de los recintos seleccionados o, por lo menos, ubicar en la planta baja las mesas en que deban votar las y los electores con alguna discapacidad.

Antes de cerrar este apartado, es necesario comentar que el grueso de los dispositivos, medidas o acciones adoptadas en los países de América Latina para promover la inclusión electoral de las personas con discapacidad tiene su centro de gravedad o hilo conductor en discapacidades de carácter físico o psicomotriz en sus distintas variantes. Y eso tiene mucho de positivo. Sin embargo, dentro de la gama de discapacidades que reconocen tanto instrumentos jurídicos como instituciones y organismos especializados figuran unas que, quizá por la complejidad de ser atendidas debidamente, no sólo tienden a ser eludidas en debates e iniciativas de inclusión, sino que incluso siguen padeciendo restricciones de carácter legal, al menos cuando se trata de la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos: las de carácter intelectual o psicosocial<sup>7</sup>.

En efecto, si bien teóricamente muchos de los dispositivos y mecanismos de inclusión y accesibilidad electoral para las personas con discapacidad puestos en práctica en la región<sup>8</sup> pueden comprender a quienes padecen discapacidades intelectuales o psicosociales, lo cierto es que no hay mayor evidencia de que los guíe alguna

<sup>7</sup> En el grueso de los países de la región, como en el de otras partes del mundo, aún pesan fuertes limitantes legales para que las personas con discapacidad intelectual, psicosocial o cognitiva puedan asumir la titularidad y ejercer sus derechos políticos, empezando por el voto activo. España es uno de los pocos países que ha eliminado, mediante una reforma electoral aprobada a finales de 2018, todas las restricciones en este sentido.

<sup>8</sup> Tal es el caso del TSE de Costa Rica sobre la decisión de instalar juntas receptoras de votos en hogares de ancianos (Resolución 958-E-2006) y centros médicos siquiátricos (Resolución 1224-E1-2014).

orientación o intención expresa en ese sentido. Lo anterior, sin obviar que en algunos países siguen pesando restricciones de carácter legal para el disfrute y ejercicio de los derechos políticos por parte de esas personas.

### 3.3 COMUNIDAD LGTBI: PERSONAS TRANSGÉNERO

Una de las manifestaciones más elocuentes del impacto que han tenido los esfuerzos e iniciativas de la comunidad internacional para promover y proteger al máximo los derechos humanos de todas las personas en un marco de pleno respeto a la pluralidad y la diversidad, lo constituye sin duda la eclosión de movimientos y comunidades que reivindican diversas identidades de género y preferencias sexuales, a las cuales suele agruparse bajo las siglas LGTBI.

En la mayoría de las sociedades contemporáneas, las principales reivindicaciones y exigencias de estos movimientos y comunidades tienen que ver con la garantía y el respeto de derechos humanos básicos (sobre todo civiles y sociales). Si bien los asuntos relacionados con sus derechos político-electorales aún no ocupan un lugar prioritario de su agenda, sí se pueden identificar algunos nudos problemáticos en los que ya se han demandado y se han realizado algunas intervenciones concretas. Por ahora, los más visibles tienen que ver con las personas trans<sup>9</sup> (comprende travestis, transgénero y transexuales), porque en esta comunidad en especial, es manifiesta la falta de correspondencia u oposición (bajo el parámetro binario convencional mujer-hombre), entre el nombre y la identidad de género que reivindican y la que se les asignó de origen en los registros de carácter civil y en los consecuentes documentos de identificación.

Esa falta de correspondencia no sólo puede producir actos discriminatorios o vejatorios, sino, además, inhibir, complicar o incluso hacer nugatorio el ejercicio de sus derechos al sufragio activo y pasivo. Por ello, la demanda de que se les reconozca jurídicamente su identidad de género (nombre y sexo o, incluso, una nueva identidad acorde) tiene importantes implicaciones en varios ámbitos de la vida social, incluyendo el político-electoral.

Por su naturaleza, la posibilidad de introducir cambios en los registros y documentos de identificación oficiales acordes con la identidad reivindicada por las personas trans requiere adecuaciones al marco jurídico sea a través de reformas legislativas, de sentencias judiciales o de decretos ejecutivos. Con frecuencia se trata de procesos y gestiones que implican un arduo empeño, en ocasiones escarpado, que no solo tienen que hacer frente a las resistencias que derivan de concepciones y prejuicios de fuerte raigambre cultural y religiosa, sino, además, a la remoción de cuestionables requisitos que se han llegado a imponer en el marco legal como condición de procedencia para realizar los cambios exigidos.

En este sentido, aunque el panorama regional es heterogéneo, es perceptible una tendencia positiva en pro de garantizar o facilitar la posibilidad de que las personas trans puedan llevar a cabo las gestiones necesarias para una adecuación legal en su identidad de género, con lo cual zanjar de manera significativa la reivindicación y ejercicio de sus derechos políticos a partir de sus nuevos rasgos identitarios o, por lo menos, salvar algunos obstáculos y contar con facilidades administrativas para ello.

<sup>9</sup> Entre los muchos portales en donde se puede encontrar información básica sobre la situación y derechos de la comunidad LGTBI, se puede mencionar el de Amnistía Internacional (<https://www.amnesty.org/es/what-we-do/discrimination/lgbt-rights/>).

Tabla 2

*Países que permiten cambios de identidad a las personas trans o facilitan el ejercicio de sus derechos*

País y año de adopción o inicio	Instrumento legal	Cambios en documento de identidad
<b>Argentina (2012)</b>	Ley de Identidad de Género (Ley n.º 26.743)	Nombre Sexo Fotografía
<b>Bolivia (2016)</b>	Ley de Identidad de Género (Ley n.º 807)	Nombre Sexo Fotografía
<b>Brasil (2018)</b>	Sentencia del Supremo Tribunal Federal	Nombre
<b>Chile (2018)</b>	Ley de Identidad de Género (Ley n.º 21.120)	Nombre Género
<b>Colombia (2018)</b>	Decreto 1227 aprobado por los ministerios del Interior y de Justicia	Nombre Sexo
<b>Costa Rica (2018)</b>	Decreto 7-2018 del Tribunal Supremo de Elecciones	Nombre (se suprime sexo)
<b>Ecuador 2016)</b>	Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles	Nombre Género
<b>México (2018)</b>	Fallo de la Suprema Corte de Justicia y Protocolo emitido por la autoridad electoral	Protocolo para facilitar emisión del voto
<b>Perú (2016)</b>	Sentencia del Tribunal Constitucional (n.º 06040-2015-PA/TC)	Nombre Sexo
<b>Uruguay (2009 y 2018)</b>	Ley de Regulación del Derecho a la Identidad de Género y Ley Integral para Personas Trans	Nombre Sexo

Como se muestra en la Tabla 2, ya en más de la mitad de los países, existen instrumentos jurídicos o mecanismos que reconocen el derecho o permiten realizar cambios de nombre y, en la mayoría de ellos, también de género, por simple vía administrativa, es decir, sin que tengan que mediar intervenciones judiciales. En cinco de esos países (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Uruguay), se trata de derechos reconocidos por leyes nacionales de identidad. En tres (Brasil, Costa Rica y Perú) su soporte son resoluciones judiciales de tribunales superiores. En Colombia lo es un decreto presidencial. En México hay tanto resolución judicial como normas favorables en la legislación de algunos de sus estados, pero para fines político-electorales, la autoridad electoral ha jugado un papel clave<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> El documento que refiere con detalle el protocolo adoptado por el Instituto Nacional Electoral de México para garantizar el voto de las personas trans en 2018 se puede consultar en el siguiente enlace: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>

#### 4. MECANISMOS Y GARANTÍAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Esta sección se enfoca en tres grupos en los que el concepto de inclusión político-electoral alcanza un estadio superior, el de la existencia de mecanismos para promover e, incluso, para garantizar su representación política, es decir, el acceso a cargos de representación popular. Los grupos considerados son los pueblos originarios, comunidades indígenas u otros grupos étnicos; la diáspora y las mujeres. Con esos mecanismos y garantías se puede tratar de alcanzar objetivos políticos muy diversos: desde saldar viejas deudas históricas hasta resolver problemas de cohesión, legitimidad o gobernabilidad, pasando, por supuesto, por elementales imperativos de justicia o equidad social.

El hecho de que, con estos tres grupos en lo particular como con algunos otros que en otros contextos pueden resultar necesarios o pertinentes, se privilegien mecanismos de inclusión y representación política, no significa necesariamente que no existan ni mucho menos que se hayan superado apropiadamente otras exigencias o desafíos de inclusión electoral como los planteados en las secciones precedentes. Al contrario, solo implica, si así se puede sintetizar, que sus exigencias de inclusión son de tal densidad y magnitud que tienen y demandan una atención y respuesta más integrada, omnicomprensiva.

##### 4.1 PUEBLOS ORIGINARIOS, COMUNIDADES INDÍGENAS U OTROS GRUPOS ÉTNICOS

No deja de ser paradójico que en el grueso de las sociedades americanas, los pueblos originarios y las comunidades indígenas (pero también en lo consecuente, otros grupos étnicos, notablemente los afrodescendientes) no solo sigan padeciendo condiciones de exclusión y marginación, sino que además, y a diferencia de lo que ocurrió en casi todas las otras regiones y latitudes, los procesos de independencia no les hayan reportado ni el respeto de sus tradiciones, ni la restitución de sus derechos, ni estatutos formales de igualdad, ni mucho menos roles políticos dominantes.

Las condiciones de exclusión, discriminación y marginación que ancestralmente han padecido los pueblos originarios y comunidades indígenas solo han empezado a ser enfrentadas de manera relativamente reciente. **El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales adoptado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1989, que consagra su derecho a la libre autodeterminación, pero sobre todo los compromisos derivados de la Declaración de la ONU sobre Derechos Indígenas de 2007 marcan un importante punto de inflexión en esa dirección. Sobre esa base, han detonado o se han acentuado en América Latina una gran cantidad de reformas constitucionales y legales, de iniciativas y programas orientados a reconocer y garantizar derechos en varias dimensiones, incluyendo la de la inclusión y la participación política.**

Por el cuadro de condiciones que han padecido y se busca superar, ha sido necesario que los esfuerzos de inclusión política de los pueblos originarios comprendan un muy amplio abanico de dispositivos y acciones. Muchos de estos guardan relación o pueden quedar comprendidos dentro de los que se han diseñado y operado para atender las necesidades de otros grupos o comunidades que se examinan en este artículo, pero algunos otros solo son discernibles y resultan pertinentes para las y los integrantes de los pueblos originarios.

En este sentido, vale la pena destacar dos modalidades en particular. La primera remite a tradiciones comunitarias de los pueblos originarios que articulan los principios de participación electoral y representación política y se expresan en el reconocimiento de sus propios métodos para la selección y renovación de sus autoridades, invariablemente de carácter local o comunitario, o bien para que sean sus representantes en asambleas legislativas. Los de Bolivia y México<sup>11</sup> son casos especialmente representativos del reconocimiento, a nivel constitucional, de un conjunto de derechos a los pueblos originarios, entre los que figuran el del respeto a sus métodos o mecanismos tradicionales (comunitarios) para elegir a sus autoridades a nivel local e, incluso, en el caso de Bolivia, a las personas que los pueden llegar a representar en asambleas departamentales.

La segunda se refiere a mecanismos convencionales de participación en la competencia por acceder a cargos de elección popular. Bajo esta segunda modalidad figuran, por una parte, las garantías o facilidades que tienen los pueblos originarios para conformar sus propias fuerzas o agrupaciones políticas y contender a través de ellas por cargos electivos. En la mayoría de los países de la región existen y la legislación admite, de manera expresa o tácita, la posibilidad de que contiendan en procesos electorales a nivel nacional o subnacional formaciones políticas con clara filiación u orientación adscrita a causas o intereses de pueblos o comunidades originarias o relacionadas con esas causas o intereses. Por los principios consagrados en sus novedosos textos constitucionales, Bolivia y Ecuador son ejemplos representativos de esta dinámica, pero también los hay en otros países de la región como Guatemala, Nicaragua o Venezuela.

Por último, la Tabla 3 refleja los aspectos básicos de los cuatro países en los que representantes de los pueblos originarios tienen garantizada su representación en las asambleas legislativas de carácter nacional.

---

<sup>11</sup> En el siguiente enlace se puede encontrar una panorámica sobre el derecho electoral comparado de las comunidades indígenas en América Latina, que corresponde a una ponencia presentada en un Congreso Internacional sobre Usos y Costumbres Indígenas celebrado en 2008: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/7/cnt/cnt4.pdf>[https://www.te.gob.mx/sites/default/files/sr\\_14\\_usos.pdf](https://www.te.gob.mx/sites/default/files/sr_14_usos.pdf)

Tabla 3

*Escaños reservados para representantes de pueblos originarios*

País	Número de escaños	Características
<b>Bolivia</b>	7 de 130 de la Asamblea Nacional	Son circunscripciones especiales que se configuran en función de la distribución y peso territorial de los pueblos y comunidades indígenas que se revisan y ajustan periódicamente.
<b>Colombia</b>	1 de 166 de la Cámara de Representantes	Forma parte de una circunscripción nacional especial que comprende cuatro escaños.
	2 adicionales a los 100 del Senado	Forma parte de una circunscripción especial nacional en la que solo se eligen los dos escaños de comunidades indígenas.
<b>México</b>	13 de 500 de la Cámara de Diputados	Corresponden a 13 de los 300 distritos de mayoría relativa en los que haya mayoría de población indígena.
<b>Venezuela</b>	3 de 167 de la Asamblea Nacional	Se conforman tres circunscripciones territoriales en las que se agrupan las zonas con mayor población indígena.

Resulta obligado mencionar el caso de Colombia, pues es el único país de la región que garantiza la representación política de las personas afrodescendientes, ya que dos de los cuatro escaños que comprende la circunscripción especial les corresponden precisamente a representantes de esa comunidad. La situación de estas comunidades no es menos compleja, en términos de marginación y discriminación, que la de los pueblos originarios, y los esfuerzos por visibilizarlos y atenderlos son muy incipientes, a pesar de que representan más de 20% de la población total de la región<sup>12</sup>.

#### 4.2 VOTO EN EL EXTRANJERO Y DERECHOS POLÍTICOS DE LA DIÁSPORA

En el último cuarto de siglo, el número de países de América Latina que reconocen y han adoptado las regulaciones legales necesarias para permitir el ejercicio del derecho al voto fuera de sus fronteras ha pasado de tres a 16 (Tabla 4). Ese número representa una abrumadora mayoría de los 18 países considerados para este estudio (salvo Nicaragua y Uruguay), y convierte a la región en la que registra el mayor porcentaje de casos positivos en el mundo<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> Sobre la situación y los derechos de las personas afrodescendientes en América Latina, se sugiere consultar las siguientes publicaciones en línea de la CEPAL: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/7227-afrodescendientes-america-latina-caribe-reconocimiento-estadistico-la-realizacion> y <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42654-situacion-personas-afrodescendientes-america-latina-desafios-politicas-la>

<sup>13</sup> Para un examen detallado, aunque un poco desactualizado, pues corresponde a una edición de 2016, de las regulaciones sobre el voto en extranjero en América Latina se puede consultar la siguiente publicación: <https://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Electoral%20Systems%20and%20Processes/Voto%20en%20el%20Extranjero%20en%2018%20Pa%C3%ADses%20de%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>

Para información más actualizada se puede consultar la base de datos global sobre el tema de IDEA Internacional: <https://www.idea.int/data-tools/data/voting-abroad>

Ese indicador es consecuente y refleja, en su muy particular ámbito de acción, la centralidad que se le ha concedido en el grueso de los países de la región a los esfuerzos orientados a arraigar y robustecer las normas, instituciones y procedimientos electorales como un elemento clave de los procesos de cambio y fortalecimiento democrático. Es cierto que el reconocimiento y la regulación del voto en el extranjero no se han perfilado como piedra angular de los procesos de reforma que se han producido en la región, pero, tarde o temprano, la lógica de algunos de sus objetivos o el peso de sus exigencias han logrado abrirse paso y generar los acuerdos necesarios para quedar plasmados en la ley.

Tabla 4

*Países con voto en el extranjero*

País/año inicio	Tipo de elecciones a las que aplica	Modalidad de emisión del voto
<b>Argentina</b> (1993)	Presidenciales Legislativas (ambas Cámaras)	Presencial
<b>Bolivia</b> (2009)	Presidenciales Consultas populares	Presencial
<b>Brasil</b> (1989)	Presidenciales	Presencial (urna electrónica)
<b>Chile</b> (2017)	Presidenciales Consultas populares	Presencial
<b>Colombia</b> (1962)	Presidenciales Legislativas (ambas Cámaras) Consultas populares	Presencial
<b>Costa Rica</b> (2014)	Presidenciales Consultas populares	Presencial
<b>El Salvador</b> (2012)	Presidenciales Locales (2021)	Postal
<b>Ecuador</b> (2002)	Presidenciales Legislativas	Presencial
<b>Guatemala</b> (2019)	Presidenciales	Presencial
<b>Honduras</b> (2001)	Presidenciales	Presencial (sólo en Estados Unidos)
<b>México</b> (2006)	Presidenciales Legislativas (solo Senado) Locales	Postal Internet (2021)
<b>Panamá</b> (2006)	Presidenciales	Postal Internet
<b>Paraguay</b> (2013)	Presidenciales Legislativas (solo Senado)	Presencial
<b>Perú</b> (1980)	Presidenciales Legislativas Consultas populares	Presencial
<b>R Dominicana</b> (2004)	Presidenciales Legislativas (ambas Cámaras)	Presencial
<b>Venezuela</b> (1998)	Presidenciales Consultas populares	Presencial (urna electrónica)

La tendencia progresiva en el reconocimiento de derechos políticos de la diáspora alcanza, hoy en día, una de sus expresiones más acabadas en la adopción de dispositivos legales que garantizan su representación parlamentaria por la vía de escaños reservados. Si bien hasta ahora son únicamente tres los países (Colombia, Ecuador y República Dominicana) cuya legislación reconoce y garantiza este derecho para efectos de la integración de su asamblea de representantes populares a nivel nacional, es pertinente destacar que se trata de una reivindicación que está siendo enarbolada por la diáspora de muchos otros países de la región, por lo que es posible que en un futuro próximo se expanda el número de registros de este tipo.

La Tabla 5 refiere algunas características básicas de los dispositivos previstos para garantizar la representación política de la diáspora en estos tres países.

Tabla 5

*Escaños para la diáspora*

País	Número de escaños	Características básicas
<b>Colombia</b>	Dos de 166 de la Cámara Baja	Una sola circunscripción para todo el mundo.
<b>Ecuador</b>	6 de 137 de la Asamblea Nacional	Tres circunscripciones con dos escaños cada una: una la forman Estados Unidos y Canadá, otra América Latina, el Caribe y África, y la última Asia y Oceanía.
<b>República Dominicana</b>	7 de 190 de la Cámara Baja	Tres circunscripciones que solo comprenden nueve países: la primera corresponde a Canadá y el norte de Estados Unidos con tres escaños; la segunda comprende el sur de Estados Unidos, Puerto Rico, Panamá y Venezuela, con dos escaños y la última cuatro países de Europa (España, Italia, Países Bajos y Suiza), con dos escaños.

### 4.3 MUJERES: CUOTAS Y EQUIDAD DE GÉNERO

En términos de la reivindicación, reconocimiento y ejercicio efectivo de los derechos político-electorales, es probable que ningún trayecto haya resultado más largo, complejo y sinuoso que el de las mujeres. También aquí estamos frente a una monumental deuda histórica con hondas y profundas raíces de opresión e injusticia que, por supuesto, trascienden por completo el estricto plano político-electoral y que solo muy recientemente se han empezado a entender y tratar de afrontar a cabalidad.

Es claro que, en el caso de las mujeres, las condiciones de opresión e injusticia por lo general se agravan o acentúan severamente si, además, se consideran otros vectores sociales como su pertenencia a grupos vulnerables, marginados o discriminados como, en el contexto de América Latina, los pueblos originarios o afrodescendientes, o más en general, minorías étnicas o religiosas.

En todo caso y reconociendo esas especificidades, se puede postular, en un plano más general y formal, que las exigencias y expectativas mínimas de inclusión política de las mujeres están garantizadas y suelen ser atendidas, sobre todo en lo que respecta al reconocimiento y facilidades para el ejercicio del derecho al sufragio. De ahí que la atención en este artículo se centre en los dispositivos legales y acciones tendientes a privilegiar su representación política y, como obligado precedente, las que promueven o facilitan su derecho a postularse para cargos de elección popular. En este sentido, es importante hacer notar que la trayectoria seguida para promover su participación y representación política ha estado basada, en buena medida, en experiencias de ensayo y error. En efecto, quizá el periplo para asegurar la participación y la representación política no ha sido tan largo, en una dimensión estrictamente temporal, como el del reconocimiento del derecho al voto, pero no ha sido, ni sigue siendo, menos accidentado.

Ese complicado periplo inició con el advenimiento de acciones afirmativas en su más frágil acepción: las cuotas voluntarias. Ante pruebas manifiestas de falta de interés o voluntad política por cumplir el cometido planeado, al no mediar ni obligación ni sanción alguna, la legislación escaló al nivel siguiente: dotar a las disposiciones de fuerza vinculante; imponer a los contendientes la obligación de incluir en sus listas de candidaturas un porcentaje mínimo de mujeres. Un problema común con este tipo de disposiciones ha sido, y en algunos casos lo sigue siendo, que al no fijar parámetros para su aplicación, propicia la aparición de maniobras que terminaban por anular sus intenciones: se cumplía la letra, pero no su objetivo. Se incluía a mujeres en las listas de candidaturas, pero en demarcaciones electorales o en posiciones dentro de las listas que dificultaban, cuando no hacían casi imposible, su acceso a cargos electivos.

Frente a este escenario, se empiezan a concebir e impulsar nuevas iniciativas de carácter vinculante que buscan, por un lado, colocar las candidaturas de mujeres en posiciones dentro de las listas que efectivamente les concedan oportunidades de obtener escaños y, por ende, representación política y, por el otro, proveerles recursos y herramientas que les permitan contender en condiciones menos desventajosas. Para cumplir con el primer cometido, las cuotas de género ya no son sólo vinculantes, sino que ahora incluyen parámetros de exigencia para que su posición en las listas no quede al libre albedrío o la buena voluntad de las dirigencias partidistas.

El desarrollo más reciente dentro de los dispositivos legales y las líneas de acción encaminadas a promover la participación y el liderazgo político de las mujeres tiene como referente y paradigma la noción, las políticas y garantías de paridad de género (Tabla 6). Noción estrechamente asociada a la de la igualdad entre los sexos, se entiende como una participación equilibrada entre mujeres y hombres en las posiciones y procesos de toma de decisión en todas las esferas de la vida social<sup>14</sup>.

En el plano estrictamente político-electoral, ese concepto se ha traducido en disposiciones legales que apuntan a equilibrar o igualar al máximo posible no solo las oportunidades reales de contender por cargos de elección popular, sino, además, la integración efectiva de las instancias de representación política, en especial las de carácter colegiado (asambleas legislativas y concejos en los distintos niveles de gobierno).

La línea de progresión que se ha bosquejado en cuanto a la adopción de dispositivos legales para promover la participación y representación política de las mujeres no ha seguido ni sigue necesariamente una lógica secuencial u homogénea en las distintas jurisdicciones nacionales. En algunos casos, su valoración o adopción ha tenido que hacer frente y entrar en disputa con otras exigencias de cambio o fortalecimiento democrático como, por ejemplo, las cuotas versus la selección de candidaturas a través de elecciones internas o el desbloqueo de las listas para brindarle mayores libertades al electorado (voto preferencial).

Si bien su tratamiento escapa a los alcances de este estudio, no puede dejar de mencionarse la muy reciente visibilidad y notoriedad que ha adquirido el muy grave problema de la violencia de género, el que por supuesto tiene expresiones y comporta serias implicaciones en el terreno de la participación política de las mujeres. De ahí que resulte totalmente consecuente que, sobre todo en el marco de procesos electorales, hayan surgido iniciativas tanto de autoridades como de colectivos para hacer frente a este problema.

<sup>14</sup> Sobre el principio de paridad y su aplicación en algunos países de América Latina, se recomienda el texto “La Apuesta por la Paridad: Democratizando el Sistema Político de América Latina” (<http://www.oas.org/es/CIM/docs/ApuestaPorLaParidad-Final-Web.pdf>).

IDEA Internacional también tiene una base de datos global sobre cuotas de género en la que se puede consultar información más detallada por país (<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas>).

Tabla 6

*Medidas afirmativas de género*

País	Tipo de acción afirmativa establecida legalmente	Observaciones
<b>Argentina</b>	Paridad	Comprende las listas de candidaturas al Congreso nacional bajo el principio de secuencia y alternabilidad.
<b>Bolivia</b>	Paridad	Comprende tanto las postulaciones a cargos de mayoría como las listas de representación proporcional en todos los niveles de gobierno.
<b>Brasil</b>	Cuota de 30%	Solo comprende las listas para la Cámara Baja, no el Senado.
<b>Chile</b>	Cuota de 40%	Comprende las dos Cámaras del Congreso.
<b>Colombia</b>	Cuota de 30%	Comprende las dos Cámaras del Congreso.
<b>Costa Rica</b>	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno bajo los criterios de secuencia y alternabilidad.
<b>El Salvador</b>	Cuota de 30%	Comprende las listas para la Asamblea Nacional.
<b>Ecuador</b>	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno bajo los criterios de secuencia y alternabilidad, así como las fórmulas de prefectura de distinto género para ejecutivos locales elegidos por mayoría.
<b>Guatemala</b>	Ninguna	
<b>Honduras</b>	Paridad	Comprende todas las candidaturas a cargos de elección popular.
<b>México</b>	Paridad	Comprende tanto las candidaturas de mayoría como las de representación proporcional para integrar el Congreso de la Unión.
<b>Nicaragua</b>	Paridad	Comprende las listas de representación proporcional para órganos colegiados de todos los niveles de gobierno bajo los criterios de secuencia y alternabilidad.

<b>Panamá</b>	Paridad	Se aplica solo a las elecciones internas o primarias de los partidos para elegir candidaturas.
<b>Paraguay</b>	Cuota de 20%	Se aplica solo a las elecciones internas o primarias de los partidos para elegir candidaturas.
<b>Perú</b>	Cuota de 30%	Comprende las dos Cámaras del Congreso.
<b>R. Dominicana</b>	Cuota de 33%	Solo comprende las listas para la Cámara Baja, no el Senado.
<b>Uruguay</b>	Ninguna	
<b>Venezuela</b>	Paridad	El criterio es flexible, pues lo fija la autoridad para cada proceso electoral y admite rango variable de hasta 60/40%.

## 5. APUNTE FINAL

A no dudarlo, en las últimas dos o tres décadas se han concebido, fraguado y desplegado en el grueso de los países de América Latina, al igual que en los de otras regiones del mundo, diversas reformas, políticas, programas y esfuerzos orientados a fortalecer sus regímenes político-electorales en un sentido y con un carácter democrático. El cuadro de condiciones, en especial las socioeconómicas, y el clima general de opinión a los que han tenido que hacer frente o salir al paso no han sido, por mucho, los más propicios. Por el contrario, es un escenario plagado por igual de desigualdades e injusticias, de cuestionamientos y exigencias que cada vez desbordan con mayor frecuencia y facilidad los marcos y capacidad de acción estatal, aquellos empeños parecen nadar a contracorriente y alejarse de lograr sus cometidos fundamentales. Imperan tiempos de incertidumbre, confusión y desconfianza, atizados ahora y en el horizonte que en medio de esta niebla se vislumbra, por la pandemia del covid-19.

Y, sin embargo, en este pequeño estudio se ha tratado de mostrar que un componente central de los empeños de arraigo y fortalecimiento de normas, instituciones y prácticas democráticas en la región han sido los dispositivos y acciones orientados a superar las condiciones de exclusión, marginalización, discriminación o subrepresentación política y/o electoral que han padecido, o lo siguen haciendo, diversos grupos, comunidades y colectivos sociales. Se trata de empeños y avances nada desdeñables de inclusión, participación y representación política que probablemente no han tenido ni el reconocimiento ni el impacto esperados.

Desde luego, aun en este pequeño y muy acotado terreno de juego, seguro subsisten carencias, limitaciones e insuficiencias. Siguen existiendo notables barreras legales para que las personas con discapacidades psicosociales puedan ejercer derechos básicos; contrariando el espíritu de la ley, a las personas encarceladas sin sentencia se les siguen vulnerando, en muchos países, esos mismos derechos; más allá de falsos prejuicios, las personas que viven a la intemperie o no tienen un domicilio convencional o fijo tienden a vivir, también, en el desamparo político-electoral. Aunque la juventud no constituye, en rigor, un signo identitario como el de otros grupos o

colectivos considerados, porque se basa de un factor cronológico, temporal, común, generalizado, ineludible y transitorio, no dejan de ser perceptibles y lamentables sus muy bajos niveles de presencia en instancias de representación política para hacer frente a desafíos que demandan visiones y propuestas novedosas, ningún otro país de la región ha adoptado dispositivo legal alguno ni para promover la postulación de jóvenes a cargos electivos de carácter nacional ni para garantizar su representación en los congresos o asambleas nacionales. El repertorio de asignaturas pendientes y de nuevos desafíos da para más.

Con todo y por más paradas que deriven o se infieran del encuentro entre las tendencias y dinámicas planteadas, un argumento contra-fáctico resulta válido y pertinente. Sin estos granos de arena, el panorama podría resultar más sombrío, menos alentador, para miles, millones de personas que continúan creyendo que la convivencia social bajo principios y valores democráticos sigue significando el mejor de los mundos deseables, y aún posibles.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Chile. Corte Suprema (2017). Sentencia Rol 87.743-2016 del dos de febrero.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2006). Resolución 958-E-2006 de las siete horas con diez minutos del primero de marzo.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2014). Resolución 1224-E1-2014 de diez horas con cincuenta minutos del primero de abril.

México. Instituto Nacional Electoral (2016). *El Voto en el extranjero en 18 países de América Latina*. México: INEC.

México. Instituto Nacional Electoral (2018). *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*. México: INE.

México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2019). Sentencia SUP-JDC-352/2018 y acumulado del veinte de febrero.

Nava, S. (2008). Derecho indígena electoral comparado. Ponencia presentada en el marco del *Primer congreso internacional sobre usos y costumbres Indígenas en Materia Electoral*, 2-3 octubre.

Oficina Internacional del Trabajo (2014). Convenio número 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Lima, Perú: Organización Internacional del Trabajo Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2008). *Manual sobre derechos humanos y libertades fundamentales sobre el personal de las fuerzas armadas*. Varsovia, Polonia: OSCE. Recuperado de <https://www.casede.org/index.php/biblioteca-casede-2-0/derechos-humanos/279-manual-sobre-derechos-humanos-y-libertades-fundamentales-del-personal-de-las-fuerzas-armadas/file>

# DEMOCRACIA Y DERECHOS DE LAS PERSONAS LGBTI EN AMÉRICA LATINA: REFORMAS PARA GARANTIZAR EL DERECHO A LA IDENTIDAD Y EL DERECHO AL VOTO DE LAS PERSONAS TRANS, 2012-2020\*

Betilde Muñoz-Pogossian\*\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_4](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_4)

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 3 de junio de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 30 de junio de 2020.

**Resumen:** Un principio básico de las democracias es la igualdad, es decir, que todas las personas puedan gozar de los mismos derechos ante la ley (igualdad de jure), sin excepción alguna. Un reto mayor es traducir esa igualdad, que está en el papel, en la cotidianidad de las personas de forma que también en los hechos puedan gozarla; es esto a lo que debe aspirar un régimen democrático. Un grupo históricamente excluido, que no puede acceder a sus derechos en igualdad de condiciones son las personas LGBTI y en este grupo poblacional, las personas trans son generalmente sujetos de vulneraciones adicionales. Utilizando la Base de datos de reformas políticas (UNAM, 2020), el presente documento repasa las principales reformas ocurridas en las Américas para garantizar los derechos político-electorales de las personas trans, en particular, el derecho al reconocimiento de la identidad de género y el derecho al voto.

**Palabras clave:** Democracia / Derechos humanos / Derechos políticos / Derechos civiles y políticos / Igualdad de oportunidades / Población LGBTI / Derecho a la identidad / Derecho al sufragio / Garantías electorales / Reforma política.

**Abstract:** A basic principle of democracies is equality, that is, all people can enjoy the same rights before the law without any exception. An even greater challenge is to translate this equality, written in paper, into the daily lives of the people so that they can also enjoy it in real life; this is the aspiration of a democratic regime. A historically excluded group, which cannot have access to their rights in equal conditions, is the LGBTI people and, within this group, Trans people are generally subject to additional violations. This article, using the data bases of Political Reforms (UNAM, 2020), provides a review of the main electoral reforms that have taken place in the Americas to guarantee the political and electoral rights of Trans people, particularly the right to the acknowledgement of gender identity and the right to suffrage.

**Key Words:** Democracy / Human rights / Political rights / Civil and political rights / Equality of opportunities / LGBTI population / Right to identity / Right to suffrage / Electoral guarantees / Political reform.

\*Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM. Clave del proyecto: IN103020. La autora agradece a Tamara Adrián y Juan Pablo Delgado, por las revisiones a versiones previas de este manuscrito.

\*\* Venezolana-estadounidense, politóloga, correos bvmr@hotmail.com y bmunoz@oas.org. Tiene 20 años de trayectoria en el ámbito internacional. Doctora en Ciencias Políticas de la Florida International University en Miami, Florida (USA) y tiene una maestría en Relaciones Internacionales de la University of South Florida en Tampa, Florida (USA). En la OEA, lidera el trabajo en derechos económicos, sociales y culturales, la inclusión social de grupos en situaciones vulnerables como los afrodescendientes, indígenas y personas con discapacidad, y la promoción de los derechos humanos y la inclusión social de migrantes y refugiados. Sus más recientes publicaciones incluyen el libro *Women, Politics and Democracy* (2017) publicado por Palgrave MacMillan y el artículo "Where are the Women? Why Expanding our Understanding of Venezuela's Humanitarian Crisis Matters?" publicado por el Georgetown Journal of International Affairs, mayo 11, 2020.

## 1. INTRODUCCIÓN

La democracia es una forma de organizar el poder en la sociedad, que busca ampliar el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas, evitar o limitar la dominación de personas o grupos que impidan ese objetivo al tiempo que debe lograr la perdurabilidad de la organización democrática (Munck, 2005 y 2009; Munck y Verkuilen, 2002 y PNUD, 2010 p. 33). Un principio básico de las democracias es la *igualdad*, es decir, que todas las personas puedan gozar de los mismos derechos ante la ley (*igualdad de jure*), sin excepción alguna. Un reto mayor es traducir esa igualdad, que está en el papel, en la cotidianidad de las personas de forma que también en los hechos puedan gozarla; es esto a lo que debe aspirar un régimen democrático.

En efecto, la democracia debe buscar ampliar la ciudadanía integral, lo que implica avanzar hacia el pleno reconocimiento de la ciudadanía de todas las personas en sus tres dimensiones: política, civil y social (PNUD, 2010, p. 31 y 2004, p. 24). Bajo este marco, todas las personas, sin discriminación alguna, deberían poder insertarse en la sociedad y gozar, en las leyes y en las prácticas, de todos sus derechos civiles, sociales, políticos, económicos, culturales y ambientales, ya que todos estos derechos comprenden un conjunto interdependiente, indivisible y articulado.

En la región; sin embargo, se constatan y replican, permanentemente, asimetrías y desigualdades en el acceso, goce y pleno ejercicio de los derechos de muchos ciudadanos y ciudadanas. En el ámbito público, y por diversas razones, los derechos político-electorales han sido y siguen siendo objeto de limitaciones en sus dos facetas, el derecho a elegir y a ser electo, para muchas personas. A lo largo de la historia, se han estudiado ampliamente las vulneraciones a los derechos político-electorales de las mujeres por estar insertas en una democracia androcéntrica que las ha excluido del ejercicio del poder y de la participación política.

Sin embargo, las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGBTI), y en específico las personas trans, han sufrido particulares vulneraciones, discriminaciones y violencias por medio de “la anulación de su dignidad como persona[s], y por ende, su consecuente invisibilización y negación de acceso a lo público” (Garza, 2019, pp. 18-19); acciones totalmente incompatibles con un Estado de derecho democrático, y que atentan contra sus principales postulados. Las exclusiones y violencias que experimentan estas personas se complejizan, también, por los efectos de la interacción de diferentes factores de discriminación adicionales a su condición de diversidad sexual tales como su origen social, identidad étnica y/o lingüística, edad, diversidad funcional, condición de salud, condición migratoria, entre otros (INE, 2018, p. 12).

Es importante reconocer; sin embargo, que la región lleva varios años implementando reformas para acercar derechos a las poblaciones LGBTI. Por ejemplo, quince de veinte países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay y Venezuela) tienen algún tipo de protección o leyes que protegen a esta ciudadanía contra la violencia y/o promueven los derechos de su ciudadanía LGBTI.

Países como Argentina, Colombia, Costa Rica, Brasil, Ecuador, México y Uruguay reconocen el matrimonio entre personas del mismo sexo a nivel nacional. En Panamá y Chile, se están teniendo debates nacionales sobre el tema. Igualmente, catorce países en América Latina han prohibido explícitamente la discriminación en el lugar de trabajo debido a la orientación sexual. Si bien los países de las Américas se encuentran en diferentes etapas de avance en cuanto al acceso a derechos de estas poblaciones, se considera que el hemisferio está más avanzado si lo comparamos con otras regiones del mundo como Medio Oriente, África y Asia<sup>1</sup>. Por ejemplo, a nivel global, 83 países continúan penalizando las relaciones sexuales entre personas del mismo sexo. En América Latina, esto ya no es penalizado<sup>2</sup> y en años recientes, se ha realizado un avance significativo a nivel legislativo para garantizar los derechos humanos de las personas LGTBI.

En materia político-electoral; sin embargo, mientras que van ya muchos años de reformas orientadas a facilitar el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres (Freidenberg y Muñoz, 2016), son recientes y escasas las reformas en América Latina que han estado orientadas a acercar derechos político-electorales a las poblaciones LGTBI y a las personas trans particularmente. Es trascendental analizar esto en clave democrática, ya que, a falta de reconocimiento legal de la identidad, las personas trans se enfrentan a obstáculos casi insuperables para ejercer la participación política en las dos facetas de estos derechos (elegir y ser electas), y en los países en los que ya existe ese reconocimiento, probablemente habría que pensar en reformas que incorporen cuotas para aumentar la posibilidad de representación de estas poblaciones. De cualquier modo, en la región las reformas avanzadas han estado limitadas al derecho al voto, a través de reformas en materia de identidad de género y facilitando así el derecho a votar. Al mismo tiempo, y desde una perspectiva de aprendizaje en materia institucional, las reformas político-electorales en la región que se enfocaron, primero, en conceder condiciones plenas en el ejercicio del voto a las mujeres, y mucho más adelante, en incrementar su representación en el ámbito político (para ejercer el poder) han marcado una pauta sobre las medidas que los Estados pueden tomar para dejar de tener democracias incompletas y transitar hacia democracias más efectivas e inclusivas, y estas pueden ser útiles a la hora de diseñar reformas futuras para proteger los derechos político-electorales de las personas LGTBI. Para el caso particular de las personas trans, aunque es vital revertir las violencias y discriminaciones que tienen lugar en todas las facetas de su ciudadanía, las escasas, pero decididas reformas recientes se han enfocado en su derecho a existir y ser visibilizadas como personas (derecho a la identidad) y de ser sujetos políticos (derecho a votar), entre otras.

Usando datos provenientes del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la Universidad Autónoma de México (UNAM) y la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>3</sup>; este artículo busca mapear las principales reformas llevadas a cabo en la región respecto de los derechos político-electorales de las personas trans como personas que requieren protección y de acciones afirmativas deliberadas para revertir su situación de exclusión política. La primera sección se ocupa de revisar la literatura en la materia, para evidenciar cuáles son las principales miradas que le han dado las ciencias políticas a este tema, así como el aporte que hace el presente estudio. Por su parte, la segunda sección está dedicada a revisar el marco jurídico internacional que ha buscado la protección de derechos de las personas LGTBI y, en particular, de las personas trans. Por ser un área poco investigada por la ciencia política, esta temática

<sup>1</sup> Para más información comparativa en el avance de los derechos de las poblaciones LGTBI en el mundo, ver <http://www.equaldex.com/>

<sup>2</sup> Con una excepción, Venezuela en el ámbito militar bajo el Código de Justicia Militar.

<sup>3</sup> Para más información sobre el Observatorio, ver <https://reformaspoliticas.org/>

tiende a provocar confusión de términos y conceptos; es por esto, que en la tercera sección se abordan los principales conceptos y se operacionalizan las definiciones sobre las que descansará el análisis. Mientras que la cuarta parte ahonda sobre la naturaleza, los caminos, y los alcances de las principales reformas en América Latina respecto al derecho a la identidad y al voto de las personas trans. La última sección plantea la agenda pendiente en materia de reformas político-electorales para las personas LGBTI y, en particular, las personas trans.

## 2. DERECHOS LGBTI: MIRADAS DESDE LA ACADEMIA

Una revisión de la literatura académica en las ciencias políticas revela la poca existencia de estudios enfocados en los procesos políticos de reforma para la protección de los derechos político-electorales de las personas LGBTI. Aunque en la sociología, la antropología, la historia y los estudios culturales, se aborda la temática LGBTI como parte central del estudio teórico, se han publicado pocos estudios sobre temas LGBTI en revistas de ciencias políticas en los Estados Unidos (Corrales y Pecheny, 2010), y mucho menos en revistas latinoamericanas. La falta de atención a esta temática no se corresponde con el constante interés de las politólogas en entender procesos de democratización y de reformas del Estado para proteger derechos, de las cuales la política LGBTI es sin duda central. Es difícil entender las razones de esta escasa producción académica, aunque pueden estarse replicando los patrones de desigualdad y exclusión que existen en la sociedad a la hora de pensar las preguntas e hipótesis en el campo de estas ciencias.

En años recientes, esto ha comenzado a cambiar, y aunque se encuentran pocos abordajes rigurosos que den cuenta de las limitaciones en el ejercicio de derechos político-electorales de estas personas, o de las reformas avanzadas y las pendientes, la serie de estudios que sí están disponibles pueden agruparse en (i) aquellos que se ocupan de los factores internos o de empuje que promueven las reformas y que, entre otras cosas, evalúan la potencia y efectividad de los movimientos sociales y organizaciones en el terreno. Enfocándose también en factores internos, (iii) un grupo de autores ha estudiado el rol de las ideologías en facilitar o no la aprobación de reformas en la agenda LGBTI.

Acorde con el tiempo político que vive la región, (ii) una reciente área de investigación asociada a este marco de análisis está empezando a investigar las *resistencias* a este mayor goce de derechos de las personas LGBTI o *backlash*, con énfasis particular en la religión como eje central de las resistencias. Finalmente, se encuentran (iv) aquellos que evalúan los factores externos, incluyendo a los que desde una mirada más internacionalista estudian el efecto difusión (*diffusion effect*), o el efecto que los avances y progresos en el goce de derechos LGBTI en un lugar (usualmente democracias consolidadas) tienen en los países de la región.

Gran parte de los estudios analizan los factores internos o de empuje (*push factors*) y los externos (*pull factors*) que independiente o conjuntamente producen reformas legales por más derechos para las personas LGBTI. Entre quienes estudian los factores internos, de la Dehesa (2020) analiza los casos de las dos democracias más grandes de América Latina, México y Brasil, centrándose en factores internos de empuje por reformas por más derechos tales como las formas en las que activistas LGBTI se han involucrado con el Estado, particularmente en alianza con los partidos políticos, y a través de las agencias de salud del gobierno, y evaluando el compromiso de los Estados en el contexto más amplio de las transiciones políticas

hacia la democracia, la transformación neoliberal de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y la consolidación gradual de los derechos sexuales a nivel internacional. En este sentido, también toca el ámbito relacionado con el cuerpo de literatura que aborda el llamado “efecto difusión”.

Una serie de académicos se han abocado a analizar el rol de las ideologías de los gobiernos de turno al momento de las reformas (Friedman y Tabbush, 2019; Tabbush *et al.*, 2019; Elfenbein, 2019 y Larracochea, 2019). Estos estudios evalúan cómo la izquierda o “Marea Rosa” que lideró muchos de los gobiernos nacionales en la región en un momento reciente de la historia latinoamericana abordó los derechos basados en el género y la diversidad sexual, y hacen la pregunta, con respuestas bastante variadas de país a país, sobre si estos gobiernos de izquierda fueron un factor para motivar y promover reformas por los derechos LGBTI. Al tiempo que estos estudios reconocen que muchos de estos gobiernos, por ejemplo, lograron la legalización del matrimonio igualitario o aprobaron reformas para el reconocimiento de la identidad de género, también operaron en relaciones de poder heteropatriarcales, ignorando o rechazando los elementos más desafiantes de una agenda social y participando en intercambios estratégicos entre género y derechos sexuales.

Por su parte, Corrales y Sagarzazu (2019) señalan que la literatura entre los latinoamericanistas ha sido enormemente fructífera en la producción de ideas teóricas sobre las condiciones bajo las cuales los grupos de presión pueden empoderarse a nivel local<sup>4</sup>. Sin embargo, estos autores ponen la atención en los factores de resistencia, a saber, grupos de interés, y actores de influencia que resisten los progresos en el alcance de estos derechos y operan para revertir esos avances.

En su análisis, y usando el caso de Colombia, Corrales y Sagarzazu (2019) señalan que la mayoría de los estudios se han centrado en el lado de los factores de empuje, es decir, las circunstancias que llevan a los actores aparentemente débiles y marginados a superar la resistencia y cambiar las políticas y leyes estatales, pero indican que es clave estudiar las resistencias, especialmente, y tal como demuestran, el rol de religión en la propagación de actitudes homofóbicas y transfóbicas, con la advertencia de que no todas las religiones, y quienes las practican las manifiestan con la misma fuerza (Corrales y Sagarzazu, 2019). En estudios recientes, Corrales (2020) señala también a algunas iglesias evangélicas como el actor que más resistencia está dando a estos avances, y el que mejor ha sabido usar las instituciones democráticas para bloquear nuevos progresos en esta agenda.

Por último, están los estudios que se han dedicado a analizar factores externos, en particular el “efecto difusión” (Friedman, 2000; Encarnación 2016; Corrales y Pechney, 2010 y Corrales y Sagarzazu, 2020). Mientras que Friedman (2012), Corrales y Pechney (2010), entre otros, argumentan que países como España y otros, y sus progresos en materia de derechos LGBTI han sido la fuerza externa impulsora del avance de estos derechos en América Latina (Friedman, 2012); otros como Encarnación (2016) y Diez (2016) toman

<sup>4</sup> Los autores señalan estos factores: la capacidad de estos grupos locales de (1) formar alianzas con otros movimientos sociales más grandes; 2) trabajar junto con partidos políticos compatibles; 3) colaborar con diferentes partes de la burocracia (es decir, el Estado) para diseñar programas, políticas o regulaciones; 4) usar el discurso para enmarcar su causa de manera que resuene con el público en general; 5) aprovechar la competencia de partidos o aperturas liberales en la legislatura, los tribunales y los gobiernos subnacionales, 6) elegir abiertamente representantes LGBTI; 7) cultivar lazos con actores y tendencias transnacionales y 8) hacer un uso inteligente de las redes sociales.

distancia de las explicaciones puramente internacionalistas y evalúan cómo lo local y lo global interactúan para hacer a la región uno de los entornos más receptivos del mundo para los derechos LGBTI, poniendo énfasis en el importante rol de activistas locales. Estas explicaciones dan mucho valor a movimientos nacionales que han visibilizado los reclamos de las personas LGBTI en sus países para plantear demandas que tienen receptividad a nivel nacional.

Tal como muestra esta revisión bibliográfica, aunque ha habido un grupo importante de estudios que buscan explicar el éxito en los avances de las reformas por más derechos para las personas LGBTI, en general, pocos estudios politológicos se han enfocado en estudiar la naturaleza de las reformas, y la agenda pendiente en materia de derechos político-electorales de las personas LGBTI desde una concepción de ciudadanía integral y que puede tener efectos en cómo las personas trans pueden insertarse y ser visibilizadas en una sociedad democrática. La literatura en materia de democracia y reformas políticas desde América Latina; sin embargo, está empezando a estudiar cada vez más rigurosamente este tema. Aunque es insuficiente, en la literatura latinoamericana autoras como López (2019), Esparza (2019), entre otras, también se han abocado al tema de expansión de derechos y, en particular, del derecho a la identidad y al voto para las personas trans.

Vale resaltar la sistematización de datos en el tema llevada a cabo por el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina de la UNAM-OEA, al igual que el avance en esta materia realizado por la Universidad de Guanajuato la cual está creando un Índice de Reconocimiento de Derechos LGBTI en América Latina<sup>5</sup> para observar el comportamiento de los países en este ámbito, con particular atención a los que ya han dado pasos (Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador y México) evaluando los derechos que reconocen y el ritmo con el que han aparecido (López, 2019).

### 3. MARCO INTERNACIONAL POR LOS DERECHOS LGBTI: BREVE MIRADA A LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS TRANS

La Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada en el seno de las Naciones Unidas hace más de 60 años establece que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”. Este primer enunciado de la Declaración es el principio básico a nivel internacional para que las personas LGBTI puedan acceder plenamente a sus derechos en igualdad de condiciones que todos los otros seres humanos. Sin embargo, esto no ha ocurrido plenamente, y subsecuentes instrumentos, vinculantes y no vinculantes, se han venido ocupando de tratar de revertir esta situación de desigualdad. Entre ellos, vale mencionar tres que son centrales en la agenda de derechos LGBTI, con miradas particulares a las personas trans: la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia (2013), los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género (2006), y finalmente, la Opinión Consultiva n.º 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2019).

<sup>5</sup> Este índice considera 15 indicadores, por ser el número de derechos aprobados en los cinco países que han aprobado reformas hasta ahora (Argentina, Uruguay, Colombia, Ecuador y México): derecho a la familia -reproducción asistida-, matrimonio igualitario, uniones civiles, adopción, heredar a la pareja una vez que esta fallece, identidad de género, ejercicio de voto para las personas trans, salud -con una atención especial para las personas trans-, trabajo -con una atención especial para las personas trans-, beneficios sociales, intimidad -privacidad de datos-, educación, pensión a la pareja, derecho a la vida -despenalización de la homosexualidad- y libertad de expresión.

En lo que respecta a la región de las Américas, el debate político y consensos a nivel regional se fueron construyendo sobre la base de una serie de resoluciones en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA)<sup>6</sup> a partir de 2008, los cuales se enfocaron en abogar abiertamente por la lucha contra la violencia y violaciones de derechos humanos cometidas por motivos de orientación sexual e identidad de género, por condenar la discriminación y por alentar a los Estados miembros de la Organización para adoptar políticas públicas para proteger a esta población. Sin embargo, un hito importante de nuestra región, que de algún modo evidenció la maduración del debate político sobre la agenda de derechos LGBTI, fue la aprobación, en 2013, del primer instrumento jurídico interamericano y el único a nivel global que incluye a las personas LGBTI como sujetos de protección internacional: la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia<sup>7</sup>. La Convención reconoce que los Estados<sup>8</sup> miembros de la OEA tienen “la obligación de adoptar medidas en el ámbito nacional y regional... sin distinción alguna por motivos de sexo, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género...”, entre otras categorías.

El contenido de la Convención es enfático, toda vez que habla de “erradicación total e incondicional” de toda forma de discriminación (OEA, 2013); es realista, ya que expresa su “alarma por el aumento de los crímenes de odio cometidos por motivos de sexo, religión, orientación sexual, deficiencia y otras condiciones sociales” (OEA, 2013); y es universal, porque establece que “todo ser humano es igual ante la ley y tiene derecho a igual protección contra toda forma de discriminación e intolerancia en cualquier ámbito de la vida pública o privada” (OEA, 2013).

En lo que respecta a derechos político-electorales, los Principios de Yogyakarta sobre la Aplicación de la Legislación Internacional de Derechos Humanos en Relación con la Orientación Sexual y la Identidad de Género de 2006 dan un paso más ratificando los estándares internacionales vinculantes para la protección de los derechos LGBTI y, además, dando una serie de orientaciones sobre cómo aplicar la legislación internacional de derechos humanos a las cuestiones de orientación sexual e identidad de género a nivel nacional. El Principio 25 se ocupa de la ciudadanía política al establecer que las personas de todas las orientaciones sexuales e identidades de género pueden participar en la vida pública en calidad de ciudadanas y ciudadanos, tanto en la conducción de los asuntos públicos, incluido el derecho a votar y postularse a cargos electivos, la incidencia en la formulación de políticas que afecten su bienestar, como el acceso, en condiciones de igualdad, a todos los niveles y empleo en funciones públicas (Principios, 2017). En lo referente a las personas trans, el Principio 2 advierte del impacto negativo de la discriminación para la realización de los derechos de las personas trans y la obligación de los Estados de contrarrestarla de manera amplia (Principios, 2017). En el Principio 3 se desarrolla el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica y la obligación del Estado de reconocer legalmente la identidad de género, lo que significa que a la persona se le deben proporcionar los medios para rectificar su documentación oficial y los datos registrados al momento de nacer, sin prerequisites médicos ni restricciones judiciales o de otro tipo (Principios, 2017).

<sup>6</sup> Para más información, ver las resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA): AG/Res. 2435 (XXXVIII-O/08), AG/Res. 2504 (XXXIX-O/09), AG/Res. 2600 (XL-O/10), AG/Res. 2653 (XLI-O/11), AG/Res. 2721 (XLII-O/12), AG/Res. 2807 (XLIII-O/13) y AG/Res. 2863 (XLIV-O/14).

<sup>7</sup> Al mismo tiempo que se aprobó esta Convención, se aprobó la Convención Interamericana Contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia debido a que algunos países no querían suscribir un documento que tuviera a las personas LGBTI como sujetos de protección internacional.

<sup>8</sup> Hasta la fecha, esta Convención ha sido firmada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Haití, México, Panamá, Perú y Uruguay. Tanto México como Uruguay ya la han ratificado, por lo que la Convención ya entró en vigor.

Se ocupa también de la protección de la privacidad de las personas trans. En su Principio 6, protege el derecho de las personas trans de elegir cómo, cuándo y a quién revelar información relacionada con su orientación sexual o identidad de género (Principios, 2017).

Aunque tanto la Convención mencionada como los Principios de Yogyakarta son claves para el avance de la agenda de derechos LGBTI, es la Opinión Consultiva n.º 24 de 2017 (OC n.º 24/2017) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte DDHH) la que inicia un nuevo momento para el ejercicio de derechos para esta población, y se convierte en la visión de derechos LGBTI más progresista entre el *corpus iuris* vigente del derecho internacional de los derechos humanos (PUICA, 2020a). Esta resultó de una solicitud del Estado costarricense para que la Corte emitiera su opinión sobre: (a) si tenía la obligación de extender los derechos de propiedad a las parejas del mismo sexo y (b) si debía permitir que las personas transgénero cambiaran su nombre en sus documentos de identidad.

En esta opinión, la Corte IDH determinó que el derecho de cada persona a definir su identidad de género de manera autónoma, así como el derecho a que la información personal que aparezca en sus registros y documentos de identificación corresponda con su identidad de género autopercibida son derechos protegidos por la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>9</sup>. Otra importante contribución de la OC-24/17 de la Corte IDH es haber establecido estándares comunes para garantizar el reconocimiento pleno de las identidades de género no normativas en la región (PUICA, 2020a, p. 31).

#### 4. DIVERSIDAD SEXUAL: CONCEPTOS CLAVE

Para propósitos de este estudio, la palabra “sexo” se entiende como una categoría binaria que tiene su origen en una interpretación cultural e histórica que se ha hecho de las diferencias anatómicas y fisiológicas entre las personas, primordialmente asociadas con su genitalidad. Así, las personas “intersex”, quienes presentan una o más variaciones respecto del modelo de corporalidad femenina o masculina, quedan fuera de esta tradicional clasificación. Quedan igualmente excluidas de esa concepción binaria hombre-mujer algunas identidades sexo-genéricas interseccionadas con la identidad étnica como son las identidades muxe o biza’ah en México (Garza, 2020, p. 21).

Este sistema binario de clasificación entre mujeres y varones a veces no se corresponde con determinadas realidades, e impone una clasificación alineada con una construcción social de roles y estereotipos:

<sup>9</sup> Para dotar de verdadera efectividad los contenidos de la Opinión, la propia Corte propuso los siguientes procedimientos para reconocer la identidad de género: (a) naturaleza administrativa: es decir, la necesidad de implementar procedimientos de naturaleza formal y materialmente administrativa; (b) Integralidad: es decir, que se permita la rectificación de las menciones nombre y sexo/género en un solo acto administrativo, y que esto sea en todos los documentos y registros de las personas, y cuando corresponda, la captura de la fotografía acorde a la expresión de género de quien lo solicita; (c) Consentimiento libre e informado como único requisito para su tramitación, respetando el estándar convencional de respetar la identidad autopercibida de la persona, sin necesidad de pruebas médicas, psiquiátricas o de cualquier índole, que puedan resultar invasivas y patologizantes; (d) Expeditez y gratuidad; (e) Confidencialidad; (d) Provisiones sobre niñez y adolescencia, indicando que las premisas anteriores son aplicables en su totalidad para las infancias y adolescencias por ser titulares del mismo derecho que las personas adultas a ser reconocidas en su identidad de género autopercibida (PUICA, 2020a, pp. 20-21).

expectativas sobre cómo relacionarse con otras personas que pertenezcan o no a un mismo sexo, cómo vestirse o cómo comportarse. A esta construcción social de roles y expectativas es a lo que llamamos *género*. En este marco, la *identidad de género* es el término utilizado para describir el sentir de las personas transgénero, las cuales se identifican con el género opuesto (CJI, 2013 y López, 2020). Es decir, que una persona puede sentir profunda e individualmente una identidad de género distinta al sexo que le fue asignado al momento de nacer. Por otro lado, la *expresión de género* se refiere a la manifestación externa de los rasgos culturales que permiten identificar a una persona como masculina o femenina conforme a los patrones considerados propios de cada género, por una determinada sociedad en un momento histórico específico (CJI, 2013 y López, 2020).

Dos conceptos que es vital también tener en cuenta a partir de las concepciones de identidad de género son el de ser una persona *cisgénero* y el ser una persona *transgénero*. Una persona *cisgénero* es aquella que se identifica con el sexo asignado al momento de nacer<sup>10</sup>, mientras que las personas transgénero o trans son aquellas que no se identifican con dicha asignación<sup>11</sup> (PUICA, 2020a, p. 12). En el caso de las personas cuya identidad de género no se corresponde con el sexo al nacer, se les suele denominar personas transexuales, transgénero y travesti, con características específicas para cada una. Así:

- Transgénero es un término utilizado para aquellas personas que tienen identidad de género y expresión de género diferentes a su sexo biológico.
- Transexual, persona cuya identidad de género es diferente a su sexo biológico, estas personas por regla general modifican sus cuerpos para que su sexo coincida con su identidad de género.
- Travesti es la persona que se viste con ropa del sexo opuesto, pero que no necesariamente se identifica con ese género (CJI, 2013).

Por un lado, un hombre trans puede ser identificado como una persona a la que se le ha asignado un sexo/género femenino al nacer, pero que rechaza esa asignación y se identifica dentro del espectro masculino a partir de la discursividad, dentro de un contexto histórico y social determinados. Este hombre trans puede asumirse heterosexual, homosexual o bisexual, por ejemplo (Garza, 2020, p. 20). Por el otro, una mujer trans, por el contrario, es una persona a quien se le ha asignado el sexo/género masculino al nacer, pero que se identifica como mujer en relación con su contexto social e histórico. La mujer trans también puede asumirse heterosexual, lesbiana o bisexual (Garza, 2020, p. 20). Para propósitos de esta investigación, se

<sup>10</sup> Etimológicamente el prefijo “cis” significa “de este lado” o “de aquí”. Las personas *cisgénero* también son conocidas como personas con identidades de género normativas, en el entendido de que su identidad de género autopercibida está conforme a la norma socialmente aceptada denominada “cisnormatividad” (PUICA, 2020a, p. 12).

<sup>11</sup> Etimológicamente el prefijo “trans” significa “a través”, “más allá” o “de un lado al otro”. Las personas trans también son conocidas como personas con identidades de género no normativas, en el entendido de que su identidad de género autopercibida no está conforme a la norma socialmente aceptada denominada “cisnormatividad” (PUICA, 2020a, p. 12).

respetarán estas variaciones en la identificación con el eje común de considerar a los grupos de personas que encuentran una discrepancia entre el género asignado y el género construido. De forma que al utilizar el término “trans”, se hablará de personas que se vean reflejadas en los tres términos arriba mencionados.

Por su parte, el término “orientación sexual” se enfoca en la atracción física o emocional hacia personas del mismo sexo, del sexo opuesto o de ambos sexos. Las personas “homosexuales” son aquellas que se sienten atraídas física y emocionalmente por personas de su mismo sexo; por su parte, a quienes sienten atracción por personas de distinto sexo se les denomina “heterosexuales”. Las personas “bisexuales” son aquellas que se sienten atraídas por personas de su mismo sexo y también del sexo opuesto y, finalmente, a quienes no se sienten atraídas sexualmente hacia otras personas se las denomina asexuales. Se habla de un sesgo cultural a favor de las relaciones heterosexuales, “las cuales son consideradas normales, naturales e ideales y son preferidas por sobre relaciones del mismo sexo o del mismo género. Ese concepto apela a reglas jurídicas, religiosas, sociales y culturales que obligan a las personas a actuar conforme a patrones heterosexuales dominantes e imperantes” (PUICA, 2020b, p. 5).

El rango de orientación sexual, identidad y expresión de género es tan amplio y diverso como la diversidad humana. Al hablar de la “diversidad sexual”, nos estamos refiriendo a esa multiplicidad de identidades de género, expresiones de género y orientaciones sexuales que existen, incluyendo la heterosexual. El término diversidad sexual encierra y celebra todas las formas de expresión que muestran las diferentes orientaciones sexuales y la identidad de género (CJI, 2013).

## 5. POR MÁS DERECHOS PARA LAS PERSONAS TRANS: CAMINOS Y ALCANCES DE LAS REFORMAS EN AMÉRICA LATINA

Tal como muestra la Tabla 1, el umbral del reconocimiento de derechos en los países de la región que han avanzado en la materia se da entre 2008 y 2012. Es en un período de cuatro años cuando tres países (Argentina, Uruguay y Colombia) inician el camino hacia un mayor número de derechos reconocidos para la población LGBTI, y a partir de ese momento se empiezan a legislar más derechos para la diversidad sexual y de género a nivel nacional de impacto social, civil y político.

Tabla 1

Reformas políticas a favor de derechos de las personas trans, 2006-2020

País	Derecho reconocido					Presidente	
	Derecho	Año en que se reconoce	Alcance	Tipo de derecho	Población beneficiada	Presidente en turno (cuando se reconoce el derecho)	Ideología política partidaria
Argentina IV	Identidad de género	2012	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Cristina Kirchner	Izquierda
Argentina V	Ejercicio del voto (para personas trans)	2012	Nacional	Derecho político electoral	Personas de la diversidad de género	Cristina Kirchner	Izquierda
Bolivia I	Identidad de género	2016	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Evo Morales	Izquierda
Brasil X	Uso de nombre social para los contribuyentes	2017	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Michel Temer	Centro
Brasil XI	Identidad de género	2018	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Michel Temer	Centro
Chile III	Identidad de género	2018	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Sebastián Piñera Echenique	Centro-derecha
Colombia V	Identidad de género	2015	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Juan Manuel Santos	Centro-derecha
Ecuador III	Ejercicio del voto (para personas trans)	2016	Nacional	Derecho político electoral	Personas de la diversidad de género	Rafael Correa	Izquierda
Ecuador IV	Identidad de género	2016	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Rafael Correa	Izquierda
México I	Ejercicio del voto (para personas trans)	2017	Nacional	Derecho político electoral	Personas de la diversidad de género	Enrique Peña Nieto	Centro-derecha

Panamá I	Identidad de género	2006	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Martín Torrijos Espino	Centro-izquierda
Perú I	Identidad de género	2016	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Pedro Pablo Kuczynski Godard	Centro-derecha
Uruguay IV	Identidad de género	2009	Nacional	Derecho identitario	Personas de la diversidad de género	Tabaré Ramón Vázquez Rosas	Izquierda

*Nota:* Observatorio de Reformas Políticas en América Latina UNAM-OEA.

Desde una perspectiva regional, los caminos hacia la aprobación de las reformas y en particular las que protegen los derechos político-electorales de las personas trans han variado según el instrumento institucional utilizado para aprobarlas. Así, la aprobación de reformas en identidad de género se dio a través de la promulgación de leyes integrales para la población trans (Uruguay), leyes específicas sobre identidad de género (Argentina, Chile y Bolivia)<sup>12</sup>, reformas de las leyes y reglamentos del registro civil (Costa Rica, Ecuador, México y Panamá) y reformas a los códigos civiles o familiares (México) (PUICA, 2020b, p. 33).

Varían, también, según el poder del Estado que ha promovido y liderado la reforma. En casi todos los casos, se han aprobado por iniciativa legislativa, aunque en algunos han sido vía decretos del poder ejecutivo, o como resultado de una combinación de participaciones entre los poderes judicial y ejecutivo como sucedió en Colombia, donde una sentencia de la Corte Constitucional fue el antecedente para que se publicara un decreto por parte del poder ejecutivo. Vale resaltar que, en algunos casos, han sido las propias entidades a cargo del registro civil y la identificación las que han adoptado medidas favorables al reconocimiento de la identidad de género (Costa Rica y Panamá) (PUICA, 2020b, p. 33), aunque vale decir que, en el caso de Costa Rica, no se les permite a las personas trans competir en candidaturas a elecciones conforme a su identidad de género.

En 2006, Panamá fue el primer país que dio la posibilidad a las personas trans de rectificar su registro civil; esto por vía administrativa directamente con la entidad. Vale decir; sin embargo, que este artículo de la Ley de Registro Civil ha sido interpretado de manera restrictiva, y solo se ha aplicado en pocos casos de personas con reasignación genital, es decir, el 99% de las personas trans está quedando excluida de esta posibilidad. Diez años después de haber protegido el derecho a la adopción para parejas de la diversidad sexual, en 2012, Argentina es el primer país en dar un paso crucial en el reconocimiento de derechos de manera sustantiva al aprobar la Ley Nacional de Identidad de Género<sup>13</sup>, y el derecho a sufragar por parte de las personas trans, entre otros, por medio de la cual se permitió la rectificación en los registros públicos del sexo, imagen y nombre de pila con el que fueron inscritos al nacer cuando no coincidían con la identidad de género autopercebida, sin necesidad de verificaciones de terceros.

<sup>12</sup> Ley n.º 807.

<sup>13</sup> Congreso de la Nación Argentina. Ley n.º 26.743 de Identidad de Género, artículo 4.

Uruguay le sigue en 2009 al aprobar la Ley de Identidad de Género<sup>14</sup>; y algunos derechos que fueron parte de reformas posteriores incluyen el derecho a la familia (reproducción asistida) y matrimonio igualitario. Colombia se adelantó con el reconocimiento de derechos como la salud y a heredar a parejas del mismo sexo, y es en 2015 cuando, junto al derecho a la adopción, aprueba el derecho a la identidad de género<sup>15</sup>. Por su parte, aunque lo hizo extensivo a toda la ciudadanía, Ecuador lo realiza en el año 2016, y aprueba también el ejercicio del voto para las personas trans. Ese mismo año se aprueba una ley en el Perú que permite la rectificación; vale decir, sin embargo, que este procedimiento solo se puede llevar a cabo judicialmente, y es muy difícil que las personas trans puedan ganar esos juicios. Finalmente, el último país de América Latina en hacer ciertas reformas en relación con el tema de la identidad de género de personas trans y el derecho al voto fue México, en particular la Ciudad de México. Posteriormente, y en ausencia de una ley a nivel federal, es el Instituto Nacional Electoral la entidad que, para las elecciones de 2018, decide en la práctica reconocer la identidad de género de los electores a través de un protocolo.

Es decir, lo hace indirectamente atendiendo particularmente el derecho al voto de las personas trans, que se faculta a través del *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*. Con este instrumento se habilita la posibilidad de que las personas trans puedan votar con plena libertad en las elecciones de julio de 2018. Estas reformas en materia de identidad de género han permitido a miles de personas cambiar su identidad. Según la estimación calculada por el PUICA (2020b p. 31), usando cifras provistas por las autoridades de Argentina, Bolivia, Colombia (Bogotá), Costa Rica, Ecuador, México (diversos estados) y Uruguay, más de 15 000 personas en la región han sido reconocidas parcial o integralmente en su identidad de género<sup>16</sup>. Para cerrar, también es importante reconocer otras iniciativas parciales que han tenido lugar en otros países de la región como las de permitir que las personas trans, independientemente de su identidad legal, hicieren la fila para votar con personas de su género de identificación, para evitar la discriminación; esto se ha hecho en países donde mujeres y hombres votan en mesas separadas y es, sin duda, un paso hacia una mayor inclusión política de estas poblaciones.

## 6. REFORMAS POLÍTICO-ELECTORALES PARA LAS PERSONAS TRANS: AGENDA PENDIENTE

El reconocimiento de la identidad de las personas es uno de los medios que facilita el ejercicio de los derechos a la personalidad jurídica, al nombre, a la nacionalidad, a la inscripción en el registro civil (PUICA, 2020a, p. 13) al igual que el derecho a votar en elecciones.

<sup>14</sup> Asamblea General de Uruguay. Ley n.º 19.684 Integral para Personas Trans.

<sup>15</sup> República de Colombia. Presidente de la República. Decreto 1227/2015 por el cual se adiciona una sección al Decreto número 1069 de 2015, Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho, relacionada con el trámite para corregir el componente sexo en el Registro del Estado Civil.

<sup>16</sup> A continuación, se incluyen las cifras desagregadas y la indicación del mes y el año en el que se obtuvo el dato. El total incluye 9000 casos en Argentina (febrero, 2020), 270 casos en Bolivia (marzo, 2019), 400 casos en Bogotá, Colombia (septiembre, 2019), 430 casos en Costa Rica (septiembre, 2019), 453 casos en Ecuador (noviembre 2019), aproximadamente 450 casos en Uruguay (noviembre, 2019), aproximadamente 3900 casos en la Ciudad de México (diciembre, 2019), 4 casos en Hidalgo (septiembre, 2019), 162 casos en Michoacán (septiembre, 2019), 20 casos en Nuevo León (noviembre, 2019) y 85 casos en San Luis Potosí (noviembre, 2019).

El no reconocimiento de la identidad de género de las personas es equivalente a una situación discriminatoria que es incompatible con los principios democráticos. En efecto, además de todas las facetas de sus derechos, el goce de derechos político-electorales para las personas trans es un imperativo democrático y estas deben poder ejercerlos en plena libertad, sin distinción de ninguna índole y sin temor a ningún tipo de violencia. Acercar las sociedades latinoamericanas a esta meta es acercarnos a democracias cada vez más consolidadas. Esto importa si miramos la crisis de legitimidad que experimentan las democracias de las Américas, y el impacto que la desigualdad tiene en este descontento; después de todo, tal como indican Pérez y Mainwaring (2008), la desigualdad y la exclusión social se relacionan directamente con el desencanto democrático.

De la revisión de la serie de reformas orientadas a proteger los derechos de las personas LGBTI, y en particular los de las personas trans, se puede establecer una agenda pendiente que debería comprender la institucionalización de las leyes y prácticas democráticas respetuosas de las personas trans, la nivelación de derechos de forma que todos los países, y que tanto el derecho a la identidad como el derecho al voto sean plenamente respetados, y la evolución de las reformas de manera que se pueda incidir en el derecho a las personas trans de ser electas, es decir, la faceta pasiva de los derechos políticos.

En primer lugar, institucionalizar las leyes implica asegurar que todas las reformas puedan tener rango de ley, bien sea por aprobación del Congreso o por decreto; por ejemplo, el avance del derecho a la identidad vía ley o vía protocolo administrativo tiene implicaciones variadas: una ley y un protocolo son dimensiones completamente diferentes con estatus muy distintos, ya que el protocolo subsana parcialmente y con un impacto mucho menor todo lo que no está legislado, mientras que la ley resuelve de forma más permanente la situación específica sobre la que se legisla o decreta. Es decir, “los protocolos sólo son dispositivos que sirven para un momento del tiempo, son de alcance limitado y espacialmente recortados” (Lopez, 2020, p. 20) a diferencia de las leyes que son de carácter más permanente. Estas leyes también deben estar acompañadas de acciones concretas para que, en la práctica, las personas trans puedan acceder a estos derechos tales como programas de educación, campañas de sensibilización, capacitación a operadores electorales, entre otras.

En segundo lugar, las democracias de la región se ven afectadas por las percepciones de desigualdad de la ciudadanía. Todos los países de la región fortalecerán su camino democrático al garantizar el pleno goce de sus derechos, y en especial los político-electorales, a las personas trans. De los 34 países en la región, en la actualidad apenas 29% o diez países son los que han avanzado con alguna reforma en esta materia. De estos, mientras que nueve se ocuparon de reformas para permitir el reconocimiento de la identidad, apenas tres atendieron deliberadamente el derecho al voto. Es clave poder avanzar en reformas en todos los países de la región para permitir estos dos fundamentales derechos político-electorales para las personas trans.

Finalmente, es preciso empujar la discusión de reformas de tal manera que puedan atender la faceta pasiva de los derechos políticos de las personas LGBTI, y en particular las personas trans: el derecho a ser electas. Hay suficiente evidencia empírica que señala las resistencias de los partidos políticos a promocionar mujeres como candidatas (Dosek *et al.*, 2017), y no es de sorprender que esto se replique en el caso de las personas

LGBTI. La experiencia latinoamericana en el diseño e implementación de cuotas y medidas de paridad en la región puede servir de base para un nuevo momento político a nivel regional en donde los partidos políticos incluyan en la oferta al electorado la misma diversidad que existe en nuestras sociedades.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Brown, S. (2002). Con discriminación y represión no hay democracia: the Lesbian and Gay Movement in Argentina. *Latin American Perspectives*, 29(2), 119–138. <https://doi.org/10.1177/0094582X0202900207>
- Comité Jurídico Interamericano (4 marzo, 2013). *Resolución Orientación Sexual, Identidad de Género y Expresión de Género*. 82.º Periodo ordinario de sesiones OEA/Ser.Q 11–15 marzo 2013 CJI/doc.417/12 rev.1 Rio de Janeiro, Brasil, p. 2. Recuperado de [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji\\_agenda\\_actual\\_Orientacion\\_Sexual.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/cji_agenda_actual_Orientacion_Sexual.pdf)
- Corrales, J. (2017). *LGBT Rights and Representation in Latin America and the Caribbean: the Influence of Structure, Movements, Institutions, and Culture, LGBT Representation and Rights*. Carolina Norte: University of North Carolina, Chapel Hill.
- Corrales, J. (2020). The Expansion of LGBT Rights in Latin America and the Backlash. En *The Oxford Handbook of Global LGBT and Sexual Diversity Politics*. London: Oxford University Press. Recuperado de <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190673741.001.0001/oxfordhb-9780190673741-e-14?print=pdf>
- Corrales, J. y Sagarzazu, I. (2019). Not all ‘sins’ are rejected equally: Resistance to LGBT rights across religions in Colombia. Preparado para la Reunión Annual 2018 de la American Political Science Association, Boston, MA, September 2018.
- Corrales, J. y Sagarzazu, I. (2020) LGBTI Rights Expansion in the Global South: Explaining the Diffusion of Same-sex Unions Policy in Latin America. Documento inédito.
- Corrales, J. (Dic., 2015). The Politics of LGBT Rights in Latin America and the Caribbean: Research Agendas. *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, (100), 53-62.
- Corrales, J. y Pecheny, M. (2010). The comparative politics of sexuality in Latin America. En Javier Corrales y Mario Pecheny (Editores), *The Politics of Sexuality in Latin America: A Reader on Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgender Rights* (pp. 1-30). Pittsburgh PA, United States: University of Pittsburgh Press.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2019). *Opinión Consultiva n.º 24, Identidad de género, e igualdad y no discriminación a Parejas del Mismo Sexo*. Recuperado de [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)
- De la Dehesa, R. (2020). *Queering the Public Sphere in Mexico and Brazil: Sexual Rights Movements in Emerging Democracies*. Durham, NC: Duke University Press.

- Diez, J. (2015) *The Politics of Gay Marriage in Latin America: Argentina, Chile and Mexico*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Došek, T., Freidenberg, F., Caminotti, M. y Muñoz, B. (Eds.) (2017). *Women, Politics and Democracy in Latin America*. New York, Palgrave MacMillan.
- Elfenbein, R. (2019) *Toward Feminist Socialism? Gender, Sexuality, Popular Power, and the State in Venezuela's Bolivarian Revolution*. En Friedman E. & Tabbush, C. (Editores), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality and the Latin American Pink Tide* (pp 200-234). North Carolina: Duke University Press, Durham, NC.
- Encarnación, O. (2016). *Out in the periphery: Latin America's gay rights revolution*. Oxford: Oxford University Press.
- Flores, A. (Ene.-Jun., 2018). El Registro Civil soporte del derecho a la identidad. Las personas trans y el reconocimiento de la identidad de género. *Revista de Derecho Electoral*, (25), pp. 215-231.
- Freidenberg, F. y Muñoz, B. (Editoras) (2016). *Reformas políticas a las organizaciones de partidos en América Latina*. Lima: Pontificia Universidad Católica de Perú, Organización de los Estados Americanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Sociedad Argentina de Análisis Político.
- Friedman, E. (2012). Constructing 'the same rights with the same names': the impact of spanish norm diffusion *Latin American politics and society*, 54(4), 29-59.
- Friedman, E. (Editor) (2019). *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality and the Latin American Pink Tide*. London: Duke University Press.
- Garza, R. (2019). *Trans: entre lo personal y lo político. Violencias de género y participación político-electoral de las personas trans en México 1990-2016 dentro del sistema electoral mexicano*. México: Instituto Nacional Electoral.
- Larracochea, E. (2019). Nicaragua and Ortega's "Second" Revolution: "Restituting the Rights" of Women and Sexual Diversity? En Friedman E. & Tabbush, C. (Eds.) (2019), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality and the Latin American Pink Tide* (pp. 235-268). Duke University Press, Durham, NC.
- López, E. (Oct., 2017). *La debilidad del marco legal de las ciudadanías sexuadas frente a las políticas públicas en los escenarios subnacionales, llamados "zonas refugio"*. Estudios Políticos, Documento de trabajo n.º 24.
- López, E. (14 de febrero., 2019). *¿Qué tan avanzado es el reconocimiento de derechos ciudadanos de las personas LGBT en América Latina? Block Primer Saque*. Recuperado de <https://oraculus.mx/2019/02/14/que-tan-avanzado-es-el-reconocimiento-de-derechos-ciudadanos-de-las-personas-lgbt-en-america-latina/>

- López, E. (2020). *Transitar del Protocolo para Garantizar el Voto de las Personas Trans a la Visibilización Legal*. Documento inédito.
- México. Instituto Nacional Electoral (INE) (2018). *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana*. Recuperado de <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/06/DECEyEC-Protocolo-Trans.pdf>
- Munck, G. y Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and Measuring Democracy: Evaluating Alternative Indices. *Comparative Political Studies*, 35(1), 5-34.
- Munck, G. (2005). Measuring Democratic Governance: Central Tasks and Basic Problems. En Deepa Narayan (Editor), *Measuring Empowerment: Cross-Disciplinary Perspectives* (pp. 427-59). Washington, DC: World Bank.
- Munck, G. (2009). *Measuring Democracy: A Bridge between Scholarship and Politics*. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.
- Organización de los Estados Americanos (2013). *Convención Interamericana contra toda forma de Discriminación e Intolerancia*. Recuperado de [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.asp)
- Organización de los Estados Americanos. Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA) (2020a). *Lineamientos para la implementación de la opinión consultiva n.º 24 en el marco del reconocimiento legal de la identidad de género: implicaciones de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para las instituciones de registro civil e identificación*. Recuperado de <http://clarcienv.com/identidaddegenero/public/files/SYNERGIA%20-%20OC24.pdf>.
- Organización de los Estados Americanos Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA) (2020b). *Panorama del Reconocimiento Legal de la Identidad de Género en las Américas*. Disponible en: <http://clarcienv.com/identidaddegenero/public/files/PANORAMA%20DEL%20RECONOCIMIENTO%20LEGAL%20DE%20LA%20IDENTIDAD%20DE%20GENERO%20EN%20LAS%20AMERICAS.pdf>
- Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (2007)*. Recuperado de [http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles\\_sp.pdf](http://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York, NY. Recuperado de [http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/La\\_democracia\\_en\\_Am%c3%a9rica\\_Latina\\_Parte\\_1.pdf?revision%5fid=55275&package%5fid=55247](http://www.bantaba.ehu.es/obs/files/view/La_democracia_en_Am%c3%a9rica_Latina_Parte_1.pdf?revision%5fid=55275&package%5fid=55247)

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (2010). *Informe "Nuestra Democracia"*. México: FCE, PNUD, OEA.

Tabbush, C., Díaz, M., Trebisacce, C y Keller, V. (2019). LGBT Rights Yes, Abortion No: Explaining Uneven Trajectories in Argentina under Kirchnerism (2003–15). En Friedman E. y Tabbush, C. (Editoras), *Seeking Rights from the Left: Gender, Sexuality and the Latin American Pink Tide* (pp 82-114). Durham, NC: Duke University Press.



APORTES  
DESDE EL TSE



# UN ANTES Y UN DESPUÉS: EL APOORTE DE LA *REVISTA DE DERECHO ELECTORAL* A LOS ESTUDIOS ELECTORALES EN COSTA RICA (2006-2020)

Luis Antonio Sobrado González\*  
Hugo Picado León\*\*

<https://doi.org/10.35242/RDE.2020.30.5>

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 3 de junio de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 23 de junio de 2020.

**Resumen:** Analiza la trayectoria de la *Revista de Derecho Electoral* (RDE), publicada por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en sus primeros quince años de existencia. Se plantea como pregunta de investigación: ¿qué aportes concretos ha realizado la RDE al estudio de lo electoral en Costa Rica? Como derivación de esa interrogante, en el texto se hará referencia a la finalidad y a las características de la RDE, a la vocación interdisciplinaria del derecho electoral, a las características sustantivas de los artículos publicados con base en el perfil de las personas autoras y al impacto de la RDE en el conocimiento de lo electoral.

**Palabras clave:** Gestión del conocimiento / Artículos académicos / Fortalecimiento de la democracia / Formación en democracia / Derecho electoral / Publicaciones periódicas / Publicaciones electorales / Publicaciones electrónicas / Revistas digitales / Acceso abierto / Publicaciones interdisciplinarias.

**Abstract:** It analyzes the path of the Journal of Electoral Law, published by the Supreme Electoral Tribunal of Costa Rica in its first fifteen years of existence. The research question discusses the concrete contributions that the RDE has made to the study of electoral issues in Costa Rica. As a derivation of this question, the text will refer to the purpose and characteristics of the RDE, to the interdisciplinary vocation of electoral law, to the substantive characteristics of articles published on the basis of the profile of the authors and to the impact of the RDE on the knowledge of electoral matters.

**Key Words:** Knowledge management / Academic articles / Strengthening of democracy / Training in democracy / Electoral law / Periodical publications / Electoral publications / Electronic publications / Digital magazine / Open access / Interdisciplinary publications.

\* Costarricense, abogado, correo [lsobrado@tse.go.cr](mailto:lsobrado@tse.go.cr). Magistrado presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad Complutense de Madrid y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Director de la *Revista de Derecho Electoral*. Coordinador de la Cátedra de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

\*\* Costarricense, abogado y politólogo, correo [hpicado@tse.go.cr](mailto:hpicado@tse.go.cr). Magistrado suplente del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica y director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del TSE. Doctor en Ciencias Políticas y máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca, licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica. Coordinador del Consejo Editorial de la *Revista de Derecho Electoral*.

## 1. INTRODUCCIÓN

En el acto de celebración del quincuagésimo aniversario de la creación del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), llevado a cabo en noviembre de 1999, el recordado jurista Rodolfo Piza Escalante, en esos momentos magistrado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, pronunció un discurso en el que resaltaba el fundamental aporte del TSE a la estabilidad de la democracia costarricense durante la segunda mitad del siglo XX. Al final de su alocución señaló que, sin embargo, una sola cosa echaba de menos en la gestión del TSE: no haber realizado aportes sustantivos al desarrollo del derecho electoral costarricense. Con ello hacía referencia tanto a la precariedad de la jurisprudencia electoral como a la escasez de investigaciones y doctrina jurídico-electoral.

Dos décadas después, la situación ha cambiado espectacularmente. Este artículo se propone visibilizar los aportes de la *Revista de Derecho Electoral* (RDE) al estudio científico de los fenómenos comiciales, en ocasión de su trigésimo número. A pesar de su denominación, la RDE es bastante más que un reservorio de doctrina jurídica, pues una de las características del derecho electoral es su constante diálogo con otras ramas del conocimiento. El carácter interdisciplinario, innovador y dinámico de los estudios electorales y su intercambio permanente con la dimensión normativa constituye un desafío para algunos moldes tradicionales de las revistas jurídicas que la RDE no ha evadido en ningún momento.

Se plantea como pregunta de investigación: ¿qué aportes concretos ha realizado la RDE al estudio de lo electoral en Costa Rica? Como derivación de esa interrogante, en el texto se hará referencia a la finalidad y a las características de la RDE, a la vocación interdisciplinaria del derecho electoral, a las características sustantivas de los artículos publicados con base en el perfil de las personas autoras y al impacto de la RDE en el conocimiento de lo electoral.

El artículo se organiza en cuatro secciones. La primera describe la finalidad y características de la RDE. En la segunda se explica su carácter interdisciplinario. En la tercera se clasifican los trabajos que han sido publicados en la RDE desde su primer número hasta el vigésimo noveno. La última sección contiene un balance sobre el crecimiento e impacto de la RDE.

## 2. FINALIDAD Y CARACTERÍSTICAS DE LA REVISTA DE DERECHO ELECTORAL

La RDE es una publicación electrónica semestral editada por el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) desde enero de 2006. Surgió con la intención de llenar un vacío en el estudio del derecho electoral costarricense. A pesar de la sólida institucionalidad electoral derivada de la Constitución Política de 1949, todavía a inicios del siglo XXI la investigación sobre el derecho electoral costarricense se encontraba en pañales. Si acaso cabría citar la monografía de Rubén Hernández Valle (1990) y una decena de artículos esparcidos en revistas jurídicas y obras colectivas.

A propuesta de su Comisión de Asuntos Académicos y mediante acuerdo de sesión n.º 105 del 27 de octubre de 2005, el TSE dispuso crear la RDE como publicación electrónica, de periodicidad semestral, que se colocaría en la página web del organismo electoral, bajo la filosofía de acceso abierto (*Open Access*), por lo que sus contenidos están disponibles en Internet bajo formato accesible y gratuito. De esa manera, el TSE se propuso incentivar y divulgar las investigaciones de académicos y funcionarios electorales, nacionales y extranjeros<sup>1</sup>.

La RDE fue concebida como:

...un espacio académico para la publicación y gestión de nuevo conocimiento en estudios electorales nacionales e internacionales. Con una perspectiva interdisciplinaria en el abordaje de los temas y dirigida a público académico y ciudadanía en general, coadyuva a la reflexión sobre las instituciones básicas para la convivencia política democrática<sup>2</sup>.

La revista cuenta con cuatro secciones habituales que albergan artículos de investigación sobre la materia electoral. La sección “Autores invitados” recoge aportes de investigadores convidados por la revista; la sección “Aportes desde el TSE” reúne artículos elaborados por funcionarios del TSE; la sección “Colaboraciones externas” publica trabajos remitidos por autores ajenos al TSE; y la “Sección especial” se publica cuando se reúne un conjunto de artículos relativos a un tema común de vigente interés. Hasta el primer semestre de 2020 se han publicado 29 números, con un total de 338 artículos académicos, para un promedio que supera los 11,6 artículos por número. El primer número de la RDE publicó únicamente 6 contribuciones, la cantidad más baja hasta la fecha. Las RDE números 18, 19 y 28 alcanzaron el tope de 16 artículos, tal y como se puede observar en la Tabla 1.

Cabe señalar que, además de las secciones que albergan artículos académicos, la RDE suele incluir tres secciones elaboradas por funcionarios electorales, dirigidas a juristas, estudiantes y académicos interesados en seguir el pulso a la jurisprudencia electoral, a las decisiones y pronunciamientos significativos para el devenir democrático electoral y a las publicaciones afines. Estas secciones se denominan, respectivamente, “Recensión jurisprudencial”, “Hitos electorales” y “Reseñas bibliográficas”.

<sup>1</sup> Sobre la creación de la RDE ver Mena, M. M. y Montero, R. (2012).

<sup>2</sup> Ver: <https://www.tse.go.cr/revista/objetivo.htm> (consultado el 14 de mayo de 2020).

Tabla 1

Número de artículos publicados en las RDE números 1-29

RDE Número	Autores invitados	Aportes desde el TSE	Colaboraciones externas	Sección especial	Total de artículos
1	1	4	1	0	6
2	2	0	5	0	7
3	2	3	0	3	8
4	1	2	2	4	9
5	1	3	4	2	10
6	1	2	2	4	9
7	1	4	2	3	10
8	1	5	5	0	11
9	1	0	0	10	11
10	1	4	8	0	13
11	1	2	5	2	10
12	1	1	3	6	11
13	1	3	1	9	14
14	2	3	0	10	15
15	1	3	5	4	13
16	2	4	3	3	12
17	1	4	5	4	14
18	1	2	8	5	16
19	2	3	5	6	16
20	12	0	0	0	12
21	2	3	6	0	11
22	2	2	5	3	12
23	1	1	7	3	12
24	1	2	8	0	11
25	1	0	7	4	12
26	1	4	5	0	10
27	1	5	5	3	14
28	1	2	6	7	16
29	1	1	11	0	13
<b>Total</b>	47	72	124	95	338

Nota: Elaborado por el IFED.

Las “Colaboraciones externas” constituyen el 36,6% de los artículos publicados, con un total de 124. La “Sección especial” alcanza el 28,1% del total de publicaciones con 95. Los “Aportes desde el TSE” representan el 21,3% de los artículos con un total de 72. Los “Autores invitados” constituyen el 13,9% de los trabajos con sus 47 artículos.

Todos los artículos deben cumplir criterios preestablecidos de forma y de fondo, que son evaluados por el Consejo Editorial bajo el proceso de revisión por pares de tipo “doble ciego”. En caso de diferendo entre los dos revisores, el artículo es sometido a arbitraje de un tercero por parte del coordinador del Consejo Editorial. Los autores deben atender las observaciones y las recomendaciones provenientes del Consejo Editorial para que sus textos puedan ser publicados.

El formulario utilizado para evaluar los artículos se ha adaptado de manera que permita tanto la valoración de textos de análisis jurídico como de aquellos que incorporen perspectivas propias de otras disciplinas. En la tarea específica de evaluar los aportes enviados a consideración del Consejo Editorial, este suele requerir el apoyo de otros funcionarios del TSE con formación en filología, historia, psicología, estadística, administración y comunicación, entre otras áreas de especialización.

Por su apego a esos parámetros, la RDE ha logrado permanecer indexada en *Dialnet*, en *Latindex*, en la Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (*REDIB*), en la Plataforma de Publicaciones Digitales ISSUU y en el Directory of Open Access Journals (DOAJ).

Aparte del Consejo Editorial, integrado exclusivamente por funcionarios del TSE, la RDE cuenta con un Consejo Científico Externo. Ambos consejos están integrados por especialistas en diferentes disciplinas que tienen en común su interés por lo electoral. Además de abogados, entre los miembros de esos consejos se encuentran profesionales en sociología, ciencias políticas, pedagogía, relaciones internacionales, economía y bibliotecología, entre otros.

La logística propia para la edición, el montaje y la publicación de la RDE se coordina a través del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), unidad administrativa encargada de las funciones pedagógicas y académicas del TSE. Eso facilita que la RDE incorpore temas de actualidad, pues frecuentemente los artículos publicados provienen de las actividades académicas organizadas por el IFED sean conversatorios, seminarios, conferencias o mesas redondas y nutren alguna “Sección especial”. Además, el IFED asegura un soporte técnico y administrativo necesario para la RDE, incluyendo algún apoyo externo como el brindado *ad honorem* por una traductora oficial que revisa las traducciones al idioma inglés.

Desde su creación, la Dirección de la Revista ha estado confiada al magistrado Sobrado González, lo que ha garantizado que la publicación cuente con el más alto respaldo institucional; además, su larga trayectoria como docente universitario involucrado en la enseñanza del derecho constitucional y del electoral ha propiciado un punto de encuentro y retroalimentación entre la organización electoral y la academia.

### 3. EL CARÁCTER INTERDISCIPLINARIO DE LOS ESTUDIOS ELECTORALES

Dentro de los aportes sustantivos de la RDE al estudio electoral, es necesario destacar su apertura a incorporar trabajos no necesariamente provenientes del derecho. La RDE, tal como su nombre lo indica, inicialmente fue concebida como una revista de carácter primordialmente jurídico. Sin abandonar ese rasgo, la naturaleza interdisciplinaria de los estudios electorales condujo a la Dirección y al Consejo Editorial de la RDE a adoptar una perspectiva más amplia que facilitara el diálogo entre el derecho y las demás ramas de las ciencias que se ocupan de lo electoral.

En efecto: existe una relación simbiótica entre el derecho electoral y las distintas aproximaciones al fenómeno comicial desde la sociología, las ciencias políticas, las ciencias de la comunicación colectiva, el mercadeo, la psicología, la administración pública, la ingeniería industrial, la informática, la historia y la economía, entre otros campos de investigación. La creación, la interpretación y la aplicación del conjunto de normas jurídicas vinculadas al sufragio constituyen el eje del derecho electoral. Sin embargo, los procesos mediante los cuales se promulgan, se interpretan, se integran, se aplican, se derogan o se anulan normas interactúan con contextos políticos, económicos y sociales cuyos análisis trascienden lo normativo<sup>3</sup>.

Por ejemplo, cuando un texto se dedica al análisis del comportamiento electoral utilizando técnicas estadísticas, investiga las transformaciones en el sistema de partidos tomando como variable independiente los clivajes sociales o estudia el discurso político de los candidatos mediante herramientas informáticas para el análisis de texto, estamos en presencia de trabajos vinculados al sufragio y al derecho electoral, que eventualmente pueden aportar insumos para la creación, la interpretación o la modificación de normas. Sin embargo, esos textos no pueden ser valorados desde una perspectiva exclusivamente jurídica.

En consecuencia, para evaluar los artículos se requiere ir más allá de constatar el cumplimiento de los requisitos formales del texto, como pueden ser el número de palabras, la correcta citación de fuentes o la estructura, coherencia y redacción del trabajo. Aparte de lo formal, el valor de una investigación reside en su aporte al conocimiento teórico o empírico del problema propuesto en el amplio espectro de los estudios electorales, así como en la correcta utilización de los métodos y de las estrategias de investigación.

Del total de 338 artículos publicados en la RDE desde su primer número hasta el 29, 159 (47%) corresponden a estudios jurídicos, 121 (35,7%) a ciencias políticas, 20 (5,9%) a historia, 12 (3,5%) a sociología y 26 (7,6%) a otras disciplinas como educación, economía, estudios de género, administración, ciencias de la comunicación, ciencias de la información y documentación, ingeniería o trabajo social, como se presenta en el Figura 1.

<sup>3</sup> Sobre el carácter interdisciplinario del derecho electoral, ver Picado León (2008, pp. 5-7).

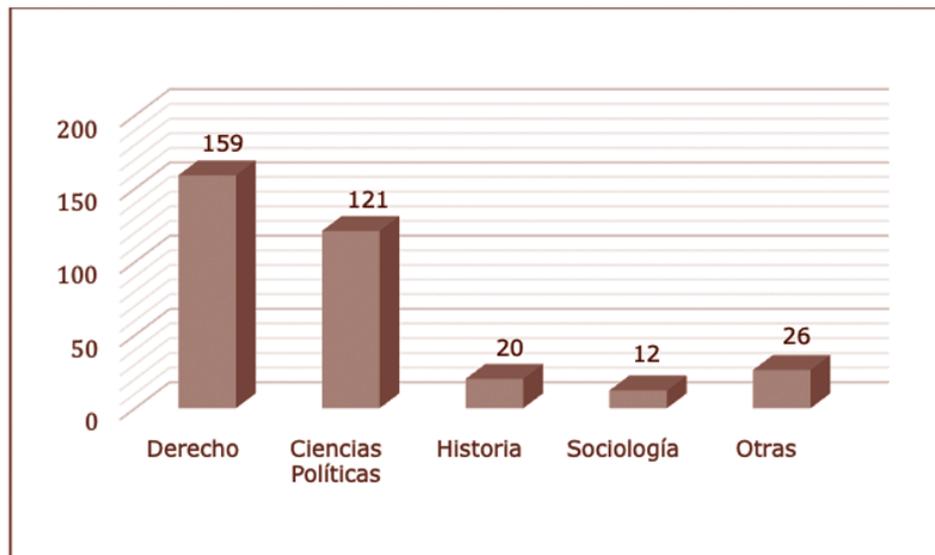


Figura 1. Gráfico con la cantidad de autores de la RDE, de acuerdo con su formación académica, revista números 1-29. Elaborado por el IFED.

Es decir, la RDE se compone prácticamente, en partes iguales, de estudios jurídicos y extrajurídicos que, sin embargo, comparten el espacio de los estudios electorales. En los procesos de evaluación y de edición de una revista jurídica cuyo objeto se nutre de otras ramas del conocimiento, ha sido necesario mantener un delicado equilibrio epistemológico. Por una parte, se ha requerido cierta flexibilidad para acoger metodologías y enfoques de investigación propios de las diversas ramas de la investigación social. Por otra, es fundamental mantener el indispensable rigor del conocimiento científico, no especulativo. Una revista demasiado flexible perdería seriedad científica; una revista excesivamente rigurosa perdería información valiosa.

#### 4. PERFIL DE LOS AUTORES

La RDE se mantiene como publicación institucional del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, entidad de rango constitucional con setenta años de trayectoria y reconocida internacionalmente por su competencia en la registración civil, la administración de los comicios y la justicia electoral. Anteriormente señalamos que, entre sus objetivos originales, la RDE se propuso incentivar la investigación de académicos y funcionarios electorales nacionales y extranjeros.

Antes de la revista, las publicaciones especializadas de funcionarios electorales costarricenses eran sumamente exiguas. Uno de los mayores logros de la RDE consiste en propiciar que los funcionarios electorales de amplia trayectoria plasmen por escrito sus conocimientos y experticia en la materia electoral.

En total 103 (30,4%) de los artículos publicados por la RDE son suscritos por funcionarios electorales, mientras 232 (68,6%) provienen de autores externos al TSE sean nacionales o extranjeros (Figura 2). A ello se suman 3 contribuciones donde participan funcionarios electorales en coautoría con investigadores externos.

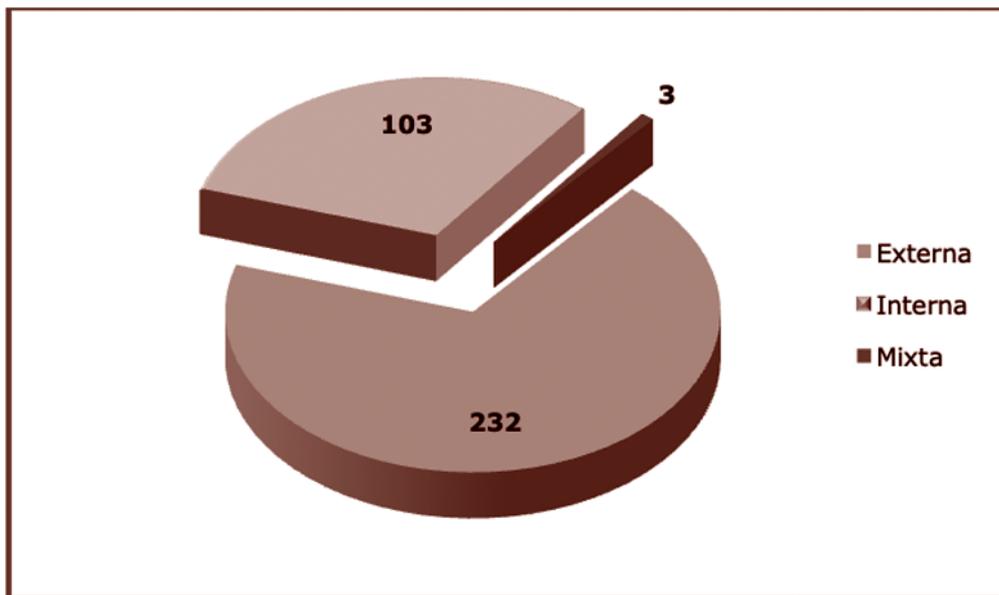


Figura 2. Gráfico sobre el origen interno o externo de artículos publicados en la RDE números 1-29. Elaborado por el IFED.

La incorporación de autores extranjeros ha sido constante desde el primer número de la RDE sin excepción, tal y como puede apreciarse en la Tabla 2. El origen de los extranjeros es bastante variado, pues comprende al menos 26 nacionalidades, donde predominan autores mexicanos (31), españoles (25) y argentinos (15).

Tabla 2

*Autores por nacionalidad<sup>4</sup>*

Número de la RDE	Autor(a) costarricense	Autor(a) extranjero(a)*
Revista 1	6	1
Revista 2	5	2
Revista 3	6	2
Revista 4	4	7
Revista 5	11	3
Revista 6	3	6
Revista 7	6	6
Revista 8	9	4
Revista 9	14	1
Revista 10	8	5
Revista 11	7	3
Revista 12	11	3
Revista 13	6	8
Revista 14	9	11
Revista 15	6	8
Revista 16	6	7
Revista 17	9	5
Revista 18	12	6
Revista 19	8	9
Revista 20	8	6
Revista 21	7	5
Revista 22	9	3
Revista 23	7	6
Revista 24	7	4
Revista 25	11	9
Revista 26	8	3
Revista 27	14	4
Revista 28	17	3
Revista 29	19	6
<b>Total</b>	<b>253</b>	<b>146</b>

*Nota:* Elaborado por el IFED.

<sup>4</sup> Se desglosan de la siguiente manera: argentina (15), mexicana (31), ecuatoriana (8), peruana (8), chilena (5), guatemalteca (4), salvadoreña (5), dominicana (3), panameña (6), estadounidense (2), uruguaya (5), española (25), sueca (1), paraguaya (1), nicaragüense (3), boliviana (5), venezolana (5), colombiana (2), francesa (1), noruega (1), alemana (3), hondureña (1), cubana (3), nigeriana(1), brasileña (1) y checa(1).

La intencionalidad científica de la RDE se refleja en la distribución del grado académico de los autores, tal como se ilustra en la Figura 3. Un total de 112 personas autoras tienen el grado de doctorado, 81 de maestría y 190 de licenciatura. Solamente 9 son bachilleres y 9 eran estudiantes de pregrado (estudiantes universitarios que aún no habían obtenido el grado académico de bachiller) al momento de publicar sus trabajos.

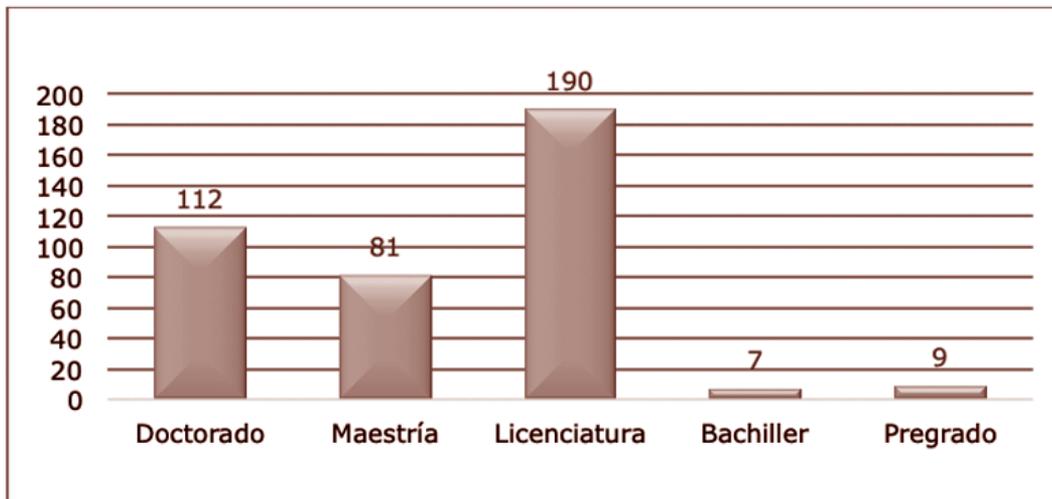


Figura 3. Gráfico con el grado académico de autores de la RDE números 1-29. Elaborado por el IFED.

Por otra parte, la RDE se preocupa por fomentar la investigación científica que reduzca la brecha de género entre las personas investigadoras. Esta debe ser una meta como sociedad que requiere acciones inmediatas para lograr efectos a mediano plazo. El Consejo Científico Externo del IFED es paritario, pues se encuentra compuesto por 10 mujeres y 10 hombres invitados por el TSE para integrarlo. El Consejo Editorial actualmente está compuesto por 6 hombres y cuatro mujeres. En cuanto a las autorías de los trabajos, en total 128 mujeres han publicado sus investigaciones en la RDE, sea en autoría o en coautoría. El número de hombres autores o coautores asciende a 271. En las RDE números 7, 13, 17 y 29 el total de mujeres autoras ha igualado al número de hombres, como se observa en la Figura 4.

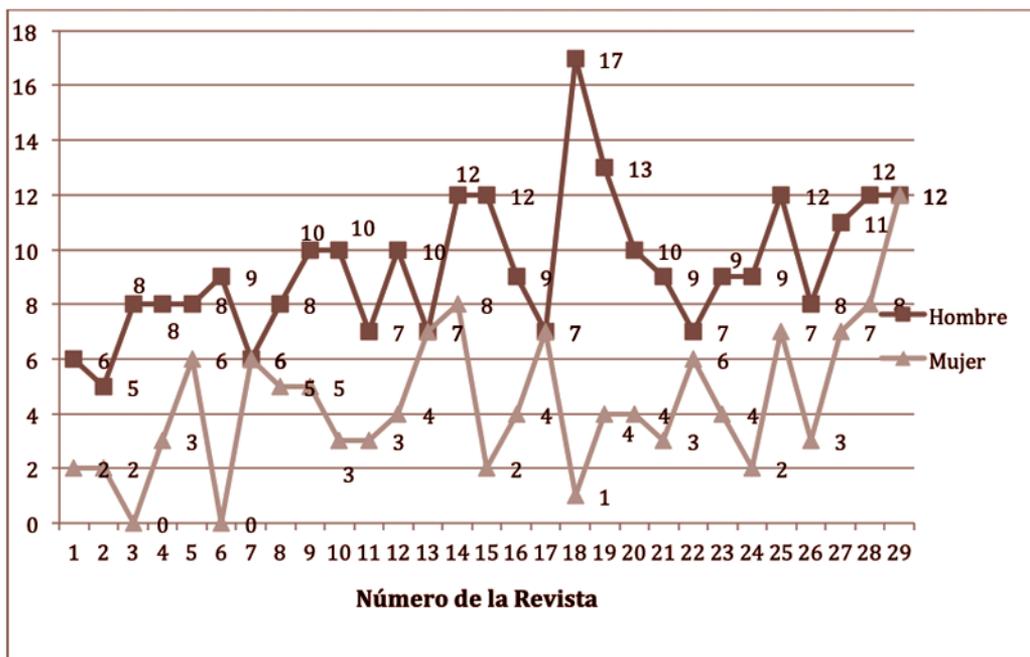


Figura 4. Gráfico de autorías por sexo, en la RDE, números 1-29. Elaborado por el IFED.

## 5. ALCANCE DE LA RDE

En tanto revista electrónica de acceso libre y gratuito, es posible medir numéricamente el alcance de la RDE en el tiempo. Con base en la información generada por la herramienta Google Analytics, que provee datos a partir de 2012, la línea de tendencia de acceso a la RDE es ascendente, pues las visitas han venido aumentando desde las 17 657 en 2012, hasta 81 835 en 2019 (ver Figura 5). Llamen la atención los incrementos en visitas de los años 2016 y 2018, pues prácticamente duplican las del año precedente: en 2015 se contabilizan 35 728 visitas, mientras que en 2016 el número se incrementó a 69 620; por su parte, en 2017 el número de visitas fue de 54 866, mientras que en 2018 fue de 106 692. Ese comportamiento resulta coincidente con los ciclos electorales, pues en 2016 se llevaron a cabo elecciones municipales y en 2018 hubo comicios presidenciales y legislativos concurrentes.

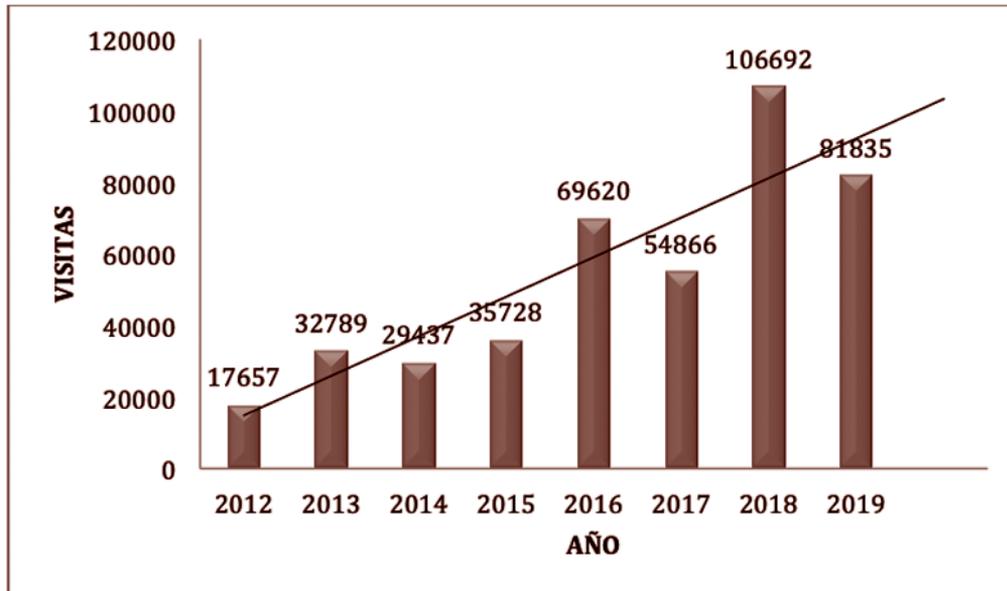


Figura 5. Gráfico de visitas a la RDE 2012-2019. Elaborado por el Centro de Documentación del IFED, con base en Google Analytics.

Paulatinamente, la RDE se ha convertido en un repositorio de conocimiento sobre el derecho electoral y sus disciplinas afines. En esa medida, ha llenado un vacío al incentivar las investigaciones sobre la materia y al facilitar el acceso gratuito a ellas mediante la página web del TSE. Frente al exiguo desarrollo de la doctrina electoral costarricense antes de la creación de la RDE, tres lustros después ella se ha convertido en un recurso indispensable para quien desee conocer los entresijos del régimen electoral costarricense. Asimismo, la RDE contiene numerosos aportes sobre experiencias extranjeras, tanto desde el análisis de caso como desde la metodología comparada, tendientes a comprender los desafíos transversales a la democracia y a las elecciones.

Uno de los logros implícitos de la RDE ha sido colaborar en el estudio universitario del derecho electoral. Como ejemplo concreto, cabe señalar que el Programa del Curso Derecho Constitucional II, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, incluye como lecturas un total de 23 trabajos publicados en la RDE<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Cabe señalar que ese curso se dedica al estudio del derecho electoral. Sobre la enseñanza del derecho electoral en Costa Rica ver Sobrado, L. A. y Brenes, L. D. (2016).

## 6. CONCLUSIÓN

Quince años después, la RDE no solo ha contribuido a llenar un vacío doctrinal preexistente, sino que se ha convertido en una publicación referencial de los estudios electorales en Costa Rica, además de albergar un significativo acervo de investigaciones sobre los sistemas electorales latinoamericanos y del mundo.

La RDE fue creada con el doble propósito de incentivar el estudio jurídico electoral en Costa Rica y divulgar las investigaciones de académicos y funcionarios electorales nacionales y extranjeros. Los datos desglosados en este trabajo, derivados de los 29 números publicados de la RDE, hacen pensar que la publicación ha mantenido una ruta apropiada para cumplir esos objetivos.

La RDE ha puesto a escribir a los funcionarios electorales costarricenses que, de otra manera, no divulgarían el producto de su conocimiento y experiencia, ha recopilado investigaciones de costarricenses y extranjeros sobre sistemas electorales, ha sabido navegar en las aguas de una rama del derecho que exige el diálogo con aportes interdisciplinarios y, finalmente, como producto del TSE, mantiene el impulso para seguir enfrentando nuevos retos como publicación académica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Hernández, R. (1990). *Derecho electoral costarricense*, San José: Juricentro.

Mena, M. M. y Montero, R. (Jul.-Dic., 2012). Estudio Bibliométrico de la Revista de Derecho Electoral del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, (14), 92-115. Recuperado de [https://www.tse.go.cr/revista/art/14/mena\\_montero.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/14/mena_montero.pdf)

Picado, H. (Jul.-Dic., 2008). Implicaciones jurídicas del sistema electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (6), 1-39. Recuperado de <https://www.tse.go.cr/revista/art/6/PICADO.pdf>

Sobrado, L. A. (Ene.-Jun., 2010). El régimen electoral en la Constitución de 1949. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-29. Recuperado de [https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado\\_gonzalez\(1\).pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/9/sobrado_gonzalez(1).pdf)

Sobrado, L. A. y Brenes, L. D. (Jul.-Dic., 2016). Enseñanza del derecho electoral en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (22), 31-42. Recuperado de (disponible en: [https://www.tse.go.cr/revista/art/22/sobrado\\_brenes.pdf](https://www.tse.go.cr/revista/art/22/sobrado_brenes.pdf))

Universidad de Costa Rica. Facultad de Derecho (26 marzo, 2020). Programa del Curso DE-3004 Derecho Constitucional II, 2018. Recuperado de [https://repositorio.so.ucr.ac.cr/programas\\_ciencias\\_sociales/Derecho/2018/ii-ciclo/DE3004%20-%20Derecho%20Constitucional%20II.pdf](https://repositorio.so.ucr.ac.cr/programas_ciencias_sociales/Derecho/2018/ii-ciclo/DE3004%20-%20Derecho%20Constitucional%20II.pdf)

ANEXOS<sup>6</sup>

Tabla A1

*Origen interno o externo de los artículos publicados en la RDE números 1-29*

Número de la revista	Publicación			Total
	Externa	Interna	Mixta <sup>a</sup>	
1	2	4	-	6
2	5	2	-	7
3	3	5	-	8
4	6	3	-	9
5	6	4	-	10
6	6	3	-	9
7	5	5	-	10
8	6	5	-	11
9	3	8	-	11
10	9	4	-	13
11	8	2	-	10
12	6	5	-	11
13	9	5	-	14
14	10	5	-	15
15	9	3	1	13
16	8	4	-	12
17	9	5	-	14
18	13	3	-	16
19	11	5	-	16
20	12	-	-	12
21	8	3	-	11
22	8	4	-	12
23	11	1	-	12
24	9	2	-	11
25	9	3	-	12
26	6	3	1	10
27	9	4	1	14
28	14	2	-	16
29	12	1	-	13
<b>Total</b>	<b>232</b>	<b>103</b>	<b>3</b>	<b>338</b>

Nota: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Participación de autorías internas y externas.<sup>6</sup> Los autores agradecen a Gustavo Arroyo Godínez, funcionario del IFED, por su ayuda en la tabulación y organización de los datos utilizados en este texto.

Tabla A2

Grado académico de los autores de artículos publicados en RDE números 1-29

Número de la revista	Grado académico <sup>a</sup>					Total
	Doctorado	Maestría	Licenciatura	Bachiller	Pregrado <sup>b</sup>	
1	2	2	4	-	-	8
2	-	2	5	-	-	7
3	2	1	5	-	-	8
4	5	2	4	-	-	11
5	4	3	7	-	-	14
6	3	1	5	-	-	9
7	5	5	2	-	-	12
8	2	4	6	-	1	13
9	3	6	6	-	-	15
10	4	3	6	-	-	13
11	3	3	4	-	-	10
12	7	3	3	1	-	14
13	3	2	9	-	-	14
14	2	5	11	1	1	20
15	6	-	8	-	-	14
16	5	3	5	-	-	13
17	4	2	8	-	-	14
18	5	3	7	1	2	18
19	4	5	8	-	-	17
20	9	1	4	-	-	14
21	3	3	5	-	1	12
22	5	1	7	-	-	13
23	2	3	7	-	1	13
24	1	3	5	1	1	11
25	1	5	13	-	-	19
26	3	2	6	-	-	11
27	6	4	8	-	-	18
28	6	3	10	1	-	20
29	7	1	12	2	2	24
<b>Total</b>	<b>112</b>	<b>81</b>	<b>190</b>	<b>7</b>	<b>9</b>	<b>399</b>

Nota: Elaboración propia.

<sup>a</sup> Se registra el grado académico al momento de escribir el artículo, por lo cual puede diferir con el presente de la persona.

<sup>b</sup> Personas que no han culminado el grado de bachiller universitario, aunque posean un diplomado.

Tabla A3

*Sexo de las personas autoras de los artículos publicados en RDE números 1-29*

Número de la revista	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
1	6	2	8
2	5	2	7
3	8	0	8
4	8	3	11
5	8	6	14
6	9	0	9
7	6	6	12
8	8	5	13
9	10	5	15
10	10	3	13
11	7	3	10
12	10	4	14
13	7	7	14
14	12	8	20
15	12	2	14
16	9	4	13
17	7	7	14
18	17	1	18
19	13	4	17
20	10	4	14
21	9	3	12
22	7	6	13
23	9	4	13
24	9	2	11
25	12	7	19
26	8	3	11
27	11	7	18
28	12	8	20
29	12	12	24
<b>Total</b>	<b>271</b>	<b>128</b>	<b>399</b>

*Nota:* Elaboración propia.

Tabla A4

Formación académica de personas autoras de artículos publicados en RDE números 1-29

Número de la revista	Disciplinas					Total
	Derecho	Ciencias Políticas	Historia	Sociología	Otras	
1	4	2	-	-	-	6
2	3	3	-	1	-	7
3	3	3	1	-	1	8
4	6	3	-	-	-	9
5	5	2	1	1	1	10
6	2	5	1	1	-	9
7	4	6	-	-	-	10
8	5	3	-	2	1	11
9	8	1	2	-	-	11
10	8	3	1	1	-	13
11	5	5	-	-	-	10
12	4	4	-	1	2	11
13	12	-	1	-	1	14
14	3	8	-	1	3	15
15	6	7	-	-	-	13
16	6	5	1	-	-	12
17	5	7	1	-	1	14
18	8	6	1	-	1	16
19	8	5	-	-	3	16
20	3	9	-	-	-	12
21	6	2	3	-	-	11
22	5	4	-	2	1	12
23	8	1	-	-	3	12
24	6	1	1	1	2	11
25	5	5	1	1	-	12
26	5	2	-	-	3	10
27	7	2	3	-	2	14
28	5	10	1	-	-	16
29	4	7	1	-	1	13
<b>Total</b>	<b>159</b>	<b>121</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>26</b>	<b>338</b>

Nota: Elaboración propia.



# EL INSTITUTO DE FORMACIÓN Y ESTUDIOS EN DEMOCRACIA: LOGROS Y RETOS EN SU PRIMERA DÉCADA

Hugo Picado León\*  
Ileana Aguilar Olivares\*\*

<https://doi.org/10.35242/RDE.2020.30.6>

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 22 de junio de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 30 de junio de 2020.

**Resumen:** Este artículo tiene como propósito describir y evaluar la labor desarrollada por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) durante su primera década de existencia. El texto se organiza en tres partes. La primera explica los orígenes, las funciones y la organización del IFED. La segunda parte describe la labor de las diferentes áreas de trabajo del IFED y sus mayores logros. La tercera parte consiste en una reflexión sobre las tareas pendientes y retos del IFED.

**Palabras clave:** Organismos electorales / Formación en democracia / Educación cívica / Capacitación electoral / Fortalecimiento de la democracia / Desarrollo de la democracia / Valores democráticos / Gestión del conocimiento / Instituto de Formación y Estudios Electorales.

**Abstract:** This article aims at describing and assessing the work of the Institute of Formation and Studies in Democracy (IFED) from the Supreme Electoral Tribunal of Costa Rica during its first decade of existence. The article is organized in three parts. The first part explains the origins, the duties and the organization of IFED. The second part describes the work of the different task areas of IFED and its most relevant achievements. The third part presents a reflection on the pending issues and challenges of IFED.

**Key Words:** Electoral bodies / Formation in democracy / Civic education / Electoral training / Strengthening of democracy / Development of democracy / Democratic values / Knowledge management / Institute of Formation and Studies in Democracy.

\*Costarricense, abogado y politólogo, correo [hpicado@tse.go.cr](mailto:hpicado@tse.go.cr). Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Salamanca y licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica, es magistrado suplente del TSE y director del Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

\*\* Costarricense, politóloga, correo [iaguilar@tse.go.cr](mailto:iaguilar@tse.go.cr). Máster en Planificación por la Universidad Nacional de Costa Rica y licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, es encargada de relaciones interinstitucionales del IFED y en diferentes períodos ha ocupado en forma interina la Secretaría Académica del IFED.

## 1. INTRODUCCIÓN

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) no es otra cosa que el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) en su dimensión académica y pedagógica. Creado por el Código Electoral de 2009, inició sus labores en 2010. A partir de la norma legal que le daba sustento, el TSE acordó la puesta en funcionamiento del IFED y le otorgó el carácter de Dirección, dentro de su estructura administrativa, y lo organizó en torno a cuatro áreas de trabajo: capacitación electoral, capacitación a partidos políticos, formación en democracia y gestión del conocimiento.

La organización interna del IFED responde a esas funciones. Actualmente cuenta con una Dirección General, una Secretaría General y Secretaría Académica; con un área de Capacitación Electoral, una de Capacitación a Partidos Políticos y una de Formación en Democracia, también tiene un Centro de Documentación y un Servicio de Información de Jurisprudencia Electoral y Normativa. Nótese que la Secretaría Académica, el Centro de Documentación y el Servicio de Jurisprudencia Electoral y Normativa son las instancias administrativas ligadas a la gestión de conocimiento.

Este artículo tiene como propósito describir y evaluar la labor desarrollada por el IFED en su primera década de existencia. Eso obliga a repasar ¿cuáles son los objetivos originales del IFED?, ¿por qué y para qué surge el Instituto?, ¿cómo se organizó para atender esos objetivos?, ¿cuáles han sido sus tareas y logros?, ¿cuáles son las tareas pendientes y los desafíos que deberá enfrentar el IFED a corto plazo?

El texto se organiza en tres partes. La primera explica los orígenes, las funciones y la organización del IFED. En la segunda parte se describe el desarrollo de las diferentes áreas de trabajo del IFED y sus mayores logros durante su década de funcionamiento. Y en la tercera se concluye con una reflexión sobre las tareas pendientes y los retos del IFED.

## 2. FUNCIONES Y ORGANIZACIÓN DEL IFED

El Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE) fue creado mediante disposición legal, dentro del trámite del Código Electoral de 2009 (Picado, 2018). El organismo electoral había defendido ante los legisladores la importancia de un nuevo abordaje de la educación cívico-democrática, por lo que señaló la experiencia de las centrales de formación democrática de los partidos políticos alemanes y la necesidad de contar con herramientas para atender las nuevas expectativas ciudadanas respecto al rol que el organismo electoral debía asumir en términos de promoción de valores democráticos y de capacitación (Sobrado, 2008). Esas expectativas se acentuaron por el vacío en programas de capacitación que los partidos políticos costarricenses fueron generando paulatinamente desde la década de 1980 (Sánchez, 2007 y Sojo, 2008).

Por su parte, la creación del IFED incorporó a Costa Rica en la oleada de reformas que asignó a la mayoría de los organismos electorales latinoamericanos funciones pedagógicas que trascendieron lo electoral. En un período relativamente corto, varios de esos organismos fueron asumiendo tareas vinculadas con la

formación cívica, complementariamente a sus funciones tradicionales (registro electoral, organización de elecciones y jurisdicción electoral), para lo cual se crearon escuelas, centros o institutos de capacitación adscritos a los organismos electorales (Picado y Aguilar, 2017). Estas unidades asumieron un rol pedagógico más allá de la capacitación técnica vinculada al sufragio y a los procesos electorales, pues abarcan tareas de formación en democracia amplias y de difícil delimitación (Thompson, 2012). En términos generales, pretendían realizar aportes a la construcción de modelos de convivencia social a partir de valores como la tolerancia, el respeto, la solidaridad, la rendición de cuentas o el diálogo.

Una vez aprobado el Código Electoral, con su artículo 309 que creaba al IFED, el Instituto entró en funcionamiento el 1.º de junio de 2010, según acuerdo del Tribunal Supremo de Elecciones, de la sesión ordinaria n.º 045-2010, celebrada el 25 de mayo de 2010. Esto constituyó un giro en la retórica del TSE, pues de un discurso vinculado específicamente al sufragio y, por ende, a la democracia procedimental, desde la creación del IFED asume un concepto de democracia más allá de lo electoral y se dirige a nuevos públicos meta (Picado, 2012).

Según el encabezado del artículo 309 del Código Electoral, el IFED es una dependencia del TSE dedicada a formular programas de capacitación para la ciudadanía y los partidos políticos, tendientes a promover los valores democráticos y la participación cívica. De esa manera se establecen, de forma general, los dos públicos meta del Instituto que luego se detallan en los incisos de la norma, a saber, la ciudadanía y los partidos políticos.

El concepto de ciudadanía no debe entenderse en sentido restringido, es decir, como referido a costarricenses mayores de 18 años y portadores de la cédula de identidad, sino en el sentido amplio, alusivo a los habitantes del territorio nacional e, inclusive, a las personas de nacionalidad costarricense que viven fuera del país. Así se deduce, por ejemplo, del encargo expreso al IFED para colaborar con el sistema educativo, incluyendo estudiantes de primaria y secundaria, sin distinciones de edad o nacionalidad.

En cuanto a los partidos políticos, en su condición de actores protagónicos de la contienda electoral, la competencia del IFED abarca a los de escala nacional, provincial y cantonal. Cuando el IFED comenzó a funcionar, el total de partidos políticos acaso alcanzaba los cincuenta; hoy esa suma se ha triplicado y sigue en aumento. El IFED vino a llenar un vacío importante al ofrecer a las agrupaciones partidarias capacitación permanente y sistemática sobre el régimen electoral costarricense y sobre las reglas constitucionales, legales, reglamentarias y estatutarias que rigen el accionar de los partidos.

La labor del IFED es esencialmente pedagógica, pues según la ley le corresponde formular programas de capacitación tendientes a promover, por una parte, los valores democráticos y, por otra, la participación cívica. Esta disposición normativa es importante porque autoriza el desarrollo de un discurso a partir de valores democráticos, a la vez que asume una posición normativa favorable a la participación ciudadana. La norma no indica cuáles valores han de ser enfatizados ni sus estrategias pedagógicas, por lo que deja al IFED la responsabilidad de definir la carga axiológica del concepto democrático, de identificar los énfasis que mejor se adapten a determinada coyuntura y de traducirlos en contenidos educativos (Picado, 2012).

### 3. LOGROS DEL IFED EN SU PRIMERA DÉCADA

Como se ha indicado, la creación legal del IFED, en 2009, se concibió como una propuesta dirigida a revolucionar la educación cívica y convertirla en una educación para la vida en democracia. Hoy, diez años después, el Instituto es el organismo encargado de capacitar a diversos sectores de la población en valores democráticos, a partir de la ejecución de actividades y proyectos dirigidos a distintas audiencias. Adicionalmente, desarrolla programas de capacitación para partidos políticos y agentes electorales e incentiva, a partir de sus programas de formación, la participación política, la reflexión académica y el respeto a los derechos humanos.

Desde su creación, el IFED se organizó en cuatro áreas sustantivas: formación en democracia, asistencia a partidos políticos, capacitación electoral y gestión del conocimiento. De seguido hacemos un breve repaso de cada área y su evolución a lo largo del periodo 2010-2019.

#### 3.1 ÁREA DE FORMACIÓN EN DEMOCRACIA

A esta área le corresponde el desarrollo y la ejecución de programas de formación ciudadana dirigidos a diferentes poblaciones, que incluyen estudiantes de primaria, de secundaria y de nivel universitario; docentes y grupos de ciudadanía organizada (comunales, de mujeres, juveniles, profesionales, etc.). La experiencia acumulada a la fecha ha permitido al IFED ajustar las modalidades y las herramientas de capacitación según sea la audiencia, por lo que las capacitaciones que se imparten pueden darse en formato de talleres, conferencias, visitas guiadas o cursos virtuales.

En lo que respecta a los talleres de formación en democracia, estos abarcan diferentes temas, por ejemplo, procesos electorales estudiantiles, valores democráticos, incidencia ciudadana, instituciones electorales y ciudadanía digital, entre otros. Un análisis del comportamiento durante el periodo de estudio permite observar cómo ha crecido la demanda de esos talleres: en 2010, recién creado el Instituto, se realizaban 5, cifra que se situó en 23 al cumplirse el primer quinquenio de funcionamiento y que se incrementó a 80 en 2019, para un total de 265 durante el periodo (Figura 1).

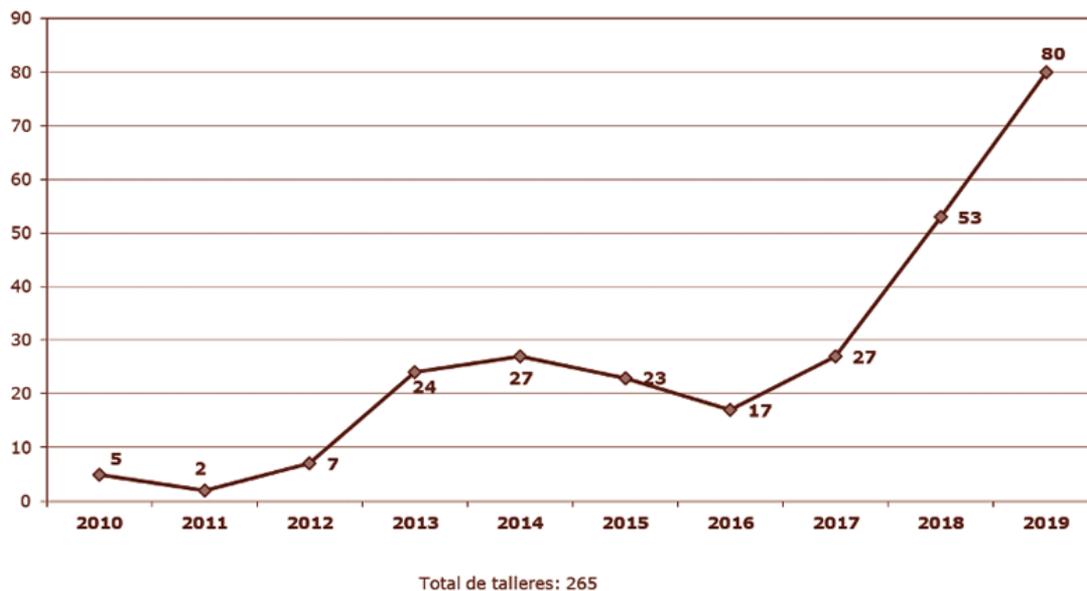


Figura 1. Gráfico sobre la cantidad de talleres de formación en democracia, 2010-2019.

Complementariamente, en el marco de estas acciones de formación, se han producido cursos virtuales para la ciudadanía a partir de un convenio de cooperación suscrito entre el TSE y la Fundación Omar Dengo en 2015<sup>1</sup>. Estos cursos, disponibles para cualquier persona interesada, abordan temas sobre proceso electoral estudiantil, vida en democracia: el diálogo en la cultura de convivencia democrática, Tribunal Supremo de Elecciones y procesos electorales costarricenses.

Una de las labores más relevantes del área es la capacitación que se brinda a estudiantes sobre el proceso electoral estudiantil, que incluye contenidos de suma relevancia para la construcción de ciudadanía. Para capacitar a esta población, se ha trabajado en coordinación con el Ministerio de Educación Pública (MEP) en centros educativos públicos: durante estos diez años, se han realizado 929 talleres y actividades de formación con una cobertura de 14 115 personas entre estudiantes y docentes. También, de forma bilateral, el IFED ofrece estas capacitaciones a instituciones educativas del sector privado que lo solicitan.

En paralelo al desarrollo de estos espacios de capacitación ciudadana, también se han elaborado materiales didácticos que se utilizan como herramientas de apoyo en los diferentes espacios de formación. Cabe señalar, entre ellos, la producción de 9 fascículos educativos sobre temas como democracia y ciudadanía, funcionamiento municipal, proceso electoral costarricense, Tribunal Supremo de Elecciones, género y participación política, entre otros. Este material, elaborado con un lenguaje sencillo, incluye ejercicios dirigidos a la revisión del aprendizaje, y complementa la información brindada por las personas capacitadoras. Todos estos productos educativos se encuentran disponibles en el sitio web del TSE.

<sup>1</sup> La Fundación Omar Dengo es una organización sin fines de lucro, que ha contribuido en forma decisiva a renovar los procesos educativos en Costa Rica, mediante la introducción y el aprovechamiento de las tecnologías digitales.

### 3.2 ÁREA DE ASISTENCIA A PARTIDOS POLÍTICOS

Una de las audiencias en las que más se ha visibilizado un efecto positivo de los procesos de capacitación del IFED es la de los partidos políticos. Al ser el TSE la institución que organiza y arbitra los procesos electorales, el iniciar una relación de capacitación con representantes de los partidos implicó romper algunas barreras y establecer límites claros respecto a la función de formación que se estaba iniciando. Esto significó, para los partidos, el entender que el espacio de capacitación no daba lugar para otro tipo de expresiones o consultas que no fuesen sobre la materia impartida y, por parte del IFED, el saber plantear límites claros en el tipo de intervenciones que se admitirían en cada sesión.

En relación con los temas de las capacitaciones, el Código Electoral establece en el artículo 309, inciso c), que es función del Instituto: “Ofrecer capacitación a los partidos políticos sobre temas de administración electoral, justicia electoral, democracia y organización interna”. A partir de estos ejes temáticos y los subtemas que de ellos se deriven, el IFED presenta una oferta anual a los partidos políticos, que contiene al menos una sesión de capacitación mensual en la sede del TSE. De igual forma, con el objetivo de llegar a representantes partidarios fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM), se organizan sesiones de capacitación en otras regiones del país.

Como resultado de este proceso, a diciembre de 2019, el IFED ha realizado 223 actividades presenciales de capacitación a partidos políticos, en las que participaron 10 552 personas (Figura 2). Complementariamente, las sesiones son grabadas y ubicadas en la web institucional como recurso disponible para cualquier representante de un partido político que tenga interés en acceder a la capacitación.

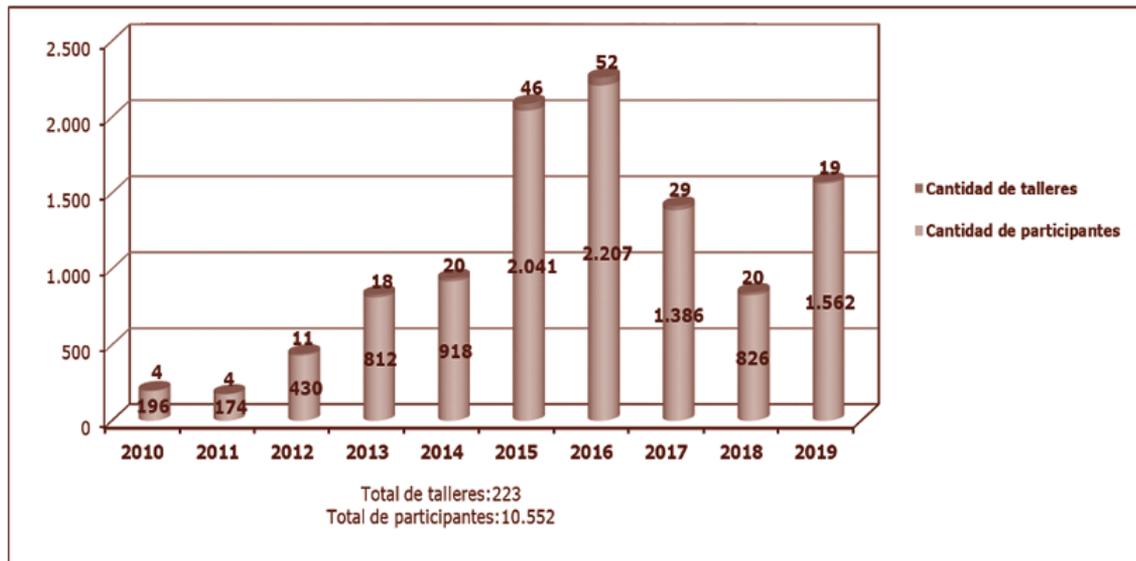


Figura 2. Gráfico cantidad de sesiones de capacitación para partidos políticos y número de participantes, 2010-2019.

Las mujeres líderes de los partidos políticos han sido beneficiarias de cursos y talleres dirigidos a fortalecer sus capacidades. De forma conjunta con entidades como el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), entre otras, se han desarrollado procesos de formación especializada para mujeres de las agrupaciones partidarias, en temas como derechos humanos y participación política de las mujeres, herramientas de comunicación, funcionamiento del principio de paridad y del mecanismo de alternancia, entre otros.

La creación del programa “Mujeres en ruta” ha sido uno de los más recientes. Consta de cuatro sesiones de capacitación (una por semana), cuyos enfoques temáticos fueron desarrollados con perspectiva de género. Este programa se inauguró en 2018, año en que participaron 44 mujeres de 11 partidos políticos. En la edición de 2019 se contó con 30 participantes, representantes de 17 agrupaciones políticas. Esta última edición del programa se complementó con un curso virtual dirigido específicamente al tema de la incidencia local. Con ello se da cumplimiento a lo especificado en el artículo 309 inciso d) del Código Electoral, que instruye al IFED a prestar colaboración a los partidos políticos en temas de formación ciudadana a través de la promoción de cursos virtuales o autoformativos en materia electoral.

Un insumo adicional, puesto a disposición de los partidos políticos, son los videos y teleconferencias. Estos recursos han sido pensados principalmente, aunque no exclusivamente, para el público que se encuentra fuera de la GAM. Adicionalmente, se desarrollaron otros recursos didácticos con el propósito de virtualizar temas de interés clave para estas agrupaciones, tales como el financiamiento político y el ABC de las elecciones municipales en Costa Rica. Todos estos recursos están disponibles en el canal de YouTube del TSE.

Por último, cabe destacar también que en cumplimiento del artículo 309 inciso g) del Código Electoral, el IFED desarrolla procesos de capacitación a funcionarios electos, una vez concluido cada proceso electoral. Dado que las personas electas lo hacen en representación de partidos políticos, estas capacitaciones se canalizan a través de esta área especializada. Desde 2010 hasta 2019, se han ejecutado cuatro capacitaciones de este tipo (en 2011, 2014, 2016 y 2018), que fueron recibidas por personas electas en procesos electorales nacionales o locales, con una cobertura superior a 600 participantes.

Todo este relacionamiento con los partidos políticos se ha complementado con la emisión, a partir de 2012, de un boletín denominado Partidos en Líne@, de edición bimensual, el cual sirve como enlace entre el IFED y las agrupaciones políticas para brindarles información sobre las capacitaciones en curso y las venideras, así como para darles a conocer noticias relevantes emanadas del TSE que inciden en su funcionamiento, tales como servicios, plazos, etc.

### 3.3 ÁREA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL

Los diferentes agentes electorales que laboran en cada proceso de elecciones<sup>2</sup> son sujetos de un exhaustivo proceso de capacitación, el cual es ejecutado de forma coordinada entre el Área de Capacitación Electoral del IFED y el Departamento de Programas Electorales del TSE. El objetivo de estas capacitaciones es potenciar las capacidades de las personas participantes, mediante la adquisición de conocimientos teóricos, procedimentales y normativos que favorezcan el óptimo desempeño de sus funciones.

La labor de esta área se vincula estrechamente con los procesos electorales y el tipo de autoridades por elegir en cada uno de ellos. Desde el punto de vista temático, se trata de una capacitación centrada en el Código Electoral, la jurisprudencia, los reglamentos y las directrices emanadas del Tribunal Supremo de Elecciones.

Temas como estructura y funcionamiento del Programa de Asesores Electorales (PAE), manual de la persona asesora, accesibilidad al voto, sistema de cómputo y transmisión de resultados, cuaderno de trabajo electoral, reglamentos vigentes, entre otros, son abordados recurrentemente por ser inherentes a todo proceso electoral. Otros ejes, referidos a las normas vigentes para cada elección, así como sus características específicas, tal como se indicó, se abordan en función del calendario electoral.

Entre 2010 y 2019, el IFED ha ejecutado 200 talleres de capacitación a agentes electorales, los cuales cubrieron a una población aproximada de 13 000 personas<sup>3</sup> (Figura 3). Cabe indicar que la incursión en la virtualidad en los últimos años ha permitido ampliar la cobertura de las capacitaciones electorales y favorecer su efecto multiplicador<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Bajo la denominación “agentes electorales” se incluye a personas integrantes de juntas receptoras de votos, encargadas de centros de votación, asesoras electorales, auxiliares electorales, fiscales generales, fiscales de juntas receptoras de votos, fiscales ante el TSE, guías electorales y Cuerpo Nacional de Delegados.

<sup>3</sup> La suma de participantes de 2012 a 2019 es 12 925 personas. No se registra el dato de 2011 por no hallarse disponible.

<sup>4</sup> A partir de los tres últimos procesos electorales (2016, 2018 y 2020) se ha ofrecido una capacitación bimodal (virtual y presencial).

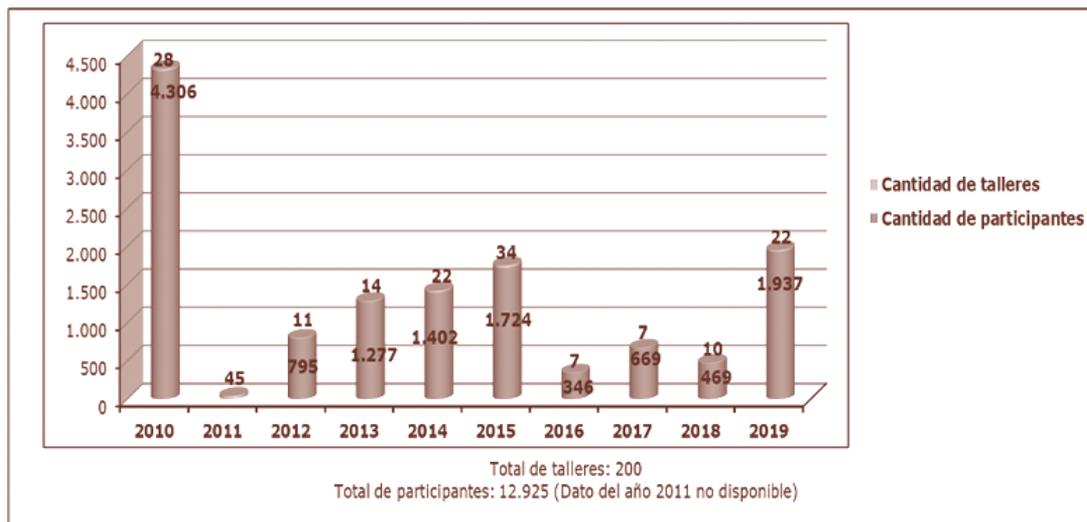


Figura 3. Gráfico cantidad de actividades de capacitación electoral, 2010-2019

### 3.4 ÁREA DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO

#### A) SECRETARÍA ACADÉMICA

Una de las funciones asignadas al IFED en la legislación electoral (artículo 309, inciso h) se refiere al fomento y desarrollo de investigaciones y publicaciones sobre temas relacionados con democracia y elecciones. En cumplimiento de ese mandato, el Instituto ha fortalecido la producción de conocimiento en materia electoral, aprovechando la vasta experiencia de los funcionarios del TSE y de otros actores académicos e institucionales que analizan temas relativos al sistema democrático y electoral en sus diferentes aristas.

Dentro de las principales acciones desarrolladas de manera continua desde 2010 están los seminarios, foros y talleres académicos especializados, usualmente organizados en conjunto con otras instituciones, tanto nacionales como internacionales. Y es que, durante el primer quinquenio de funcionamiento del IFED, se realizó también un proceso de búsqueda de contactos y alianzas estratégicas, con el objetivo de generar las sinergias apropiadas para enriquecer las actividades académicas. Fue así como instituciones tradicionalmente vinculadas a la labor del TSE (KAS, IIDH, IDEA, OEA, entre otras) y varias más que se sumaron en el camino desarrollaron agendas de trabajo con el IFED cuyos resultados se vieron reflejados particularmente a partir de 2015, año en que se incrementó sensiblemente el número de actividades académicas para sumar un total de 20 en 2019. Durante el periodo 2010-2019, se han realizado 105 encuentros académicos.

Los ejes temáticos de las actividades académicas han sido variados: elecciones y derechos humanos, derechos políticos de las mujeres, comunicación política, financiamiento partidario, reforma electoral, calidad de la democracia, sistema electoral, democracia y partidos políticos, rol de los medios de comunicación en

la democracia, análisis electorales, sistemas políticos, entre otros. De igual forma, cabe indicar que se han realizado actividades dirigidas a ciudadanía en sentido amplio, así como otras acotadas a audiencias específicas, según la temática por abordar: grupos de mujeres, medios de comunicación, académicos, estudiantes universitarios, etc.

A estos procesos de generación de conocimiento se sumó, en 2014, la creación del sello editorial IFED, bajo el cual han sido publicados 14 libros (dos de ellos en formato digital), 7 cuadernos de la colección denominada “Para entender” y un cuaderno de la serie “Cultura y democracia”, recién instaurada en 2020, en formato digital, para un total de 22 publicaciones. Los temas abordados en las publicaciones del IFED incluyen reforma electoral, figuras y actores de la justicia electoral, derechos políticos de las mujeres, participación política, financiamiento partidario, sistemas electorales, entre otros. En la Tabla 1 se presenta el detalle de las publicaciones producidas bajo el sello Editorial IFED, desde 2014 hasta abril de 2020.

Tabla 1

## Publicaciones de la Editorial IFED, 2014-2020

Año	Título	Autoría
2014	El rol político del juez electoral	Luis Diego Brenes Villalobos
	Elecciones y democracia	Luis Antonio Sobrado González
	Electoral Act (Código Electoral en inglés, publicación electrónica)	Gabriela Castro (Traductora)
2015	El control de constitucionalidad de las normas electorales	Andrei Cambroner Torres e Iván Mora Barahona
2016	Votar importa	Luis Diego Brenes Villalobos
	La gestión del recurso de amparo electoral	Mario Matarrita Arroyo
	La reforma constitucional por la vía referendaria en Costa Rica	Alejandro José Robles Leal
2018	Los electorados de la democracia costarricense	Adrián Pignataro y María José Cascante
	Reforma electoral: actores, procedimiento y discurso	Hugo Picado León
	La justicia penal electoral en Costa Rica	Andrei Cambroner Torres
	Mujeres y derechos políticos electorales. Costa Rica: 1988-2018	Eugenia María Zamora Chavarría
	<b>Serie para Entender</b>	
N.º 1. La beligerancia política	Hugo Picado León y Andrei Cambroner Torres	
N.º 2. Cómo se elige la Asamblea Legislativa en Costa Rica	Luis Diego Brenes Villalobos y Diego González Fernández	
N.º 3. El Tribunal Supremo de Elecciones y la justicia electoral	Luis Antonio Sobrado González	
N.º 4. Cómo se inscriben las candidaturas a los cargos de elección popular en Costa Rica	Nelson David Rodríguez Mata y José Danilo Abarca Padilla	
2019	<b>Serie para Entender</b>	
	N.º 5. Cómo se eligen las autoridades municipales en Costa Rica	Héctor Fernández Masís
	N.º 6. Cómo se organizar un debate político–electoral	Mariela Castro Ávila y Ronald Sáenz Leandro
	N.º 7. El financiamiento de los partidos políticos en Costa Rica	Hugo Picado León y Ronald Chacón Badilla
2020	<b>Serie Cultura y Democracia</b>	
	N.º 1 El Castillo Azul: Ícono de un cambio de era (publicación electrónica)	Carolina Mora Chinchilla

En buena parte de las actividades citadas el IFED ha propiciado sinergias con diversas instituciones, lo que ha generado productos conjuntos durante el periodo en estudio. Cabe señalar, entre estas, además de las mencionadas en párrafos anteriores, la Universidad de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, el Programa Estado de la Nación, la Academia de Historia de Costa Rica, la Biblioteca Nacional, el Museo Nacional, la Asamblea Legislativa, la Defensoría de los Habitantes, el Poder Judicial, así como otras instituciones del sector estatal.

Otro aspecto para destacar en el Área de Gestión del Conocimiento son los convenios de colaboración con universidades públicas y privadas, tanto nacionales como internacionales, que permiten a sus estudiantes la realización de pasantías y prácticas profesionales en el IFED. Este intercambio ha sido de suma riqueza y utilidad para ambas partes. En el caso de los estudiantes, se convierte en una fuente de experiencia profesional, y al Instituto le ha permitido contar con el apoyo de personas que aportan su tiempo y sus conocimientos en la producción de investigación y apoyo a proyectos específicos<sup>5</sup>.

## B) CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

La gestión del Centro de Documentación del TSE implica un proceso continuo de adquisición, distribución y análisis de información de interés institucional. A través de la administración de este centro, la institución ofrece a la ciudadanía un servicio profesional de información (recopilada y sistematizada) que da soporte de la gestión del conocimiento y la formación en democracia desarrolladas desde el IFED. Se cumple así con lo establecido en el artículo 309 del Código Electoral sobre la obligación del Instituto de administrar un centro de documentación especializado en democracia y elecciones, accesible a la ciudadanía y con aplicación de técnicas informáticas.

El registro de servicios brindados en el CDOC desde 2010 hasta 2019 indica un total de 108 975 personas usuarias atendidas (en ventanilla, vía telefónica o por Internet), y 57 411 trámites de préstamo de material (Figura 4). De igual forma, el Centro realiza todas las gestiones de depuración de bases de datos, distribución y archivo de documentos, inscripción de ISBN y atención de consultas internas

<sup>5</sup> Durante el periodo en estudio el IFED ha recibido estudiantes de la Universidad de Costa Rica, la Universidad Nacional de Costa Rica, la Universidad Latina, la Universidad de Tulane (USA) y la Universidad de Toulouse (Francia), entre otras.

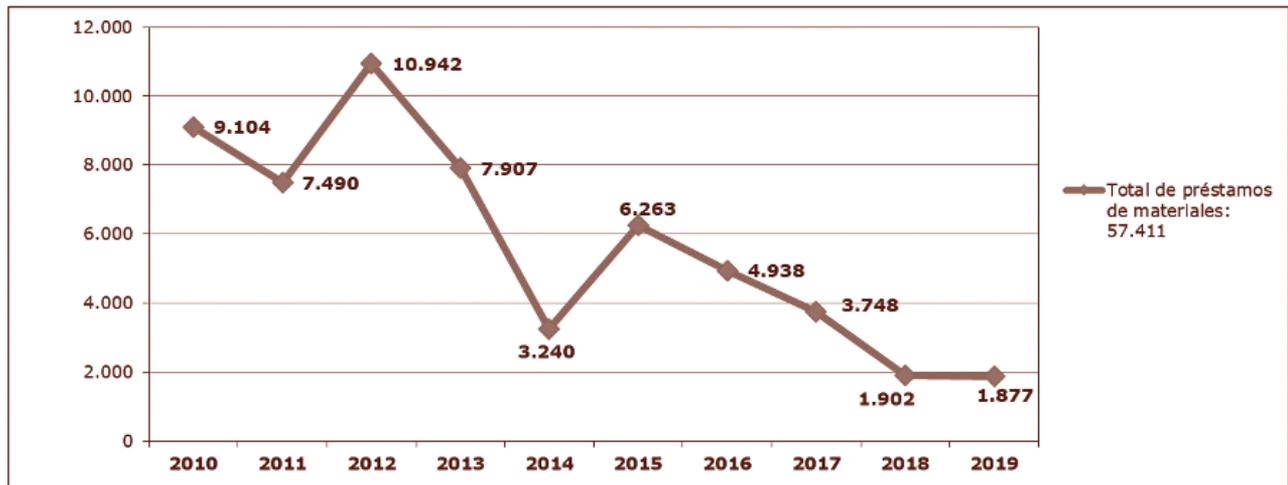


Figura 4. Gráfico cantidad de gestiones del Centro de Documentación en torno al préstamo de materiales.

Un logro relevante es la gestión y desarrollo, en 2018, del *Repositorio de Información en Democracia y Elecciones*, conocido por sus siglas como RIDE. Este repositorio se construyó con el objetivo de fomentar investigaciones, publicaciones, promoción de valores y participación cívica, en temas relacionados con democracia y elecciones. Fue configurado en la plataforma DSpace, que permite la administración de objetos digitales y asegura la preservación de la memoria digital de la institución.

### c) UNIDAD DE JURISPRUDENCIA ELECTORAL Y NORMATIVA DEL TSE

La Unidad de Jurisprudencia y Normativa del TSE surgió como un centro especializado que buscaba el diseño e implementación de un sistema integrado relativo al marco jurídico, con el objetivo de proporcionar a todos los funcionarios del TSE y a los administrados acceso fácil y oportuno al marco jurídico normativo (pronunciamientos electorales y normas) que rige en los organismos electorales<sup>6</sup>.

En marzo de 2014, pasó a formar parte de la estructura del IFED, donde continúa con sus funciones de mantener actualizadas tres plataformas del sitio web institucional: Jurisprudencia Electoral, Normativa y Nuestros Gobernantes. Se encarga, también, de brindar servicio de información y atención de consultas por vía telefónica, correo electrónico, de manera presencial y por redes sociales, sobre la materia electoral. Desde 2014 y hasta 2019, esta unidad ha atendido 4 235 consultas internas y externas y ha sistematizado 3 350 resoluciones electorales emitidas por el Tribunal.

<sup>6</sup> En sus orígenes, y durante el quinquenio 2008-2013, el Servicio de Jurisprudencia y Normativa se desarrolló e implementó como dependencia de la Presidencia del TSE, ligado a una acción estratégica del Plan Estratégico Institucional.

### 3.5 PROYECTOS QUE VINCULAN A VARIAS ÁREAS

En el marco de las actividades que puede desarrollar el IFED, de acuerdo con sus competencias legales, se han asumido proyectos referidos a la promoción de los derechos políticos de la ciudadanía y la participación política, que involucran a varias o a todas sus áreas de trabajo. Entre esos proyectos cabe citar los siguientes:

- *Celebración del Día de la Democracia Costarricense*

Cada 7 de noviembre, el IFED despliega una serie de actividades conmemorativas alusivas al día de la democracia costarricense<sup>7</sup>. En coordinación con instituciones educativas y municipales y con otras entidades del Gobierno, se preparan actos cívicos y culturales para recordar a la ciudadanía la relevancia de la democracia y las luchas históricas que se han dado a su alrededor. Estas actividades se han realizado no solamente en San José, sino también con el apoyo de municipalidades e instituciones locales en Cartago (desde 2016) y en Turrialba (2012).

De forma paralela, como acto conmemorativo de esa fecha, el IFED instauró la *Cátedra de la Democracia*, espacio académico abierto al público en donde se brinda una conferencia magistral sobre temas relativos al sistema democrático, y durante el cual se hace un reconocimiento a instituciones nacionales o internacionales que han contribuido al fortalecimiento de la democracia costarricense<sup>8</sup>.

- *Campañas de sensibilización sobre vida en democracia*

Otro de los recursos que ha utilizado el IFED para fortalecer la reflexión de la ciudadanía sobre la importancia de vivir en democracia y contribuir con su preservación ha sido la producción de campañas audiovisuales. Así, en 2010 se ejecutó la campaña “Valores democráticos”, en 2013 “Yo me apunto a la democracia”, en 2017 “Democracia es cuestión de actitud”, y en 2018 “Democracia de bolsillo”. Todas estas campañas han sido desplegadas en medios de comunicación colectiva, servicio de transporte colectivo y redes sociales institucionales. Estos contenidos se encuentran disponibles en el sitio web del TSE.

<sup>7</sup> Desde 1942, por decreto número 18 se instaura el Día de la Democracia Costarricense; se establece que deberá celebrarse cada 7 de noviembre con el propósito de honrar a los costarricenses que salieron con armas a defender el proceso electoral de 1889. Esta fecha es recordada por ser la primera vez en la historia de Costa Rica que el pueblo se lanzó a las calles para hacer valer su voluntad electoral.

<sup>8</sup> El reconocimiento ha sido entregado, entre otras instituciones, al Programa Estado de la Nación, al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, a IDEA Internacional, a la Fundación Konrad Adenauer, al Instituto Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y al Tribunal Electoral de Panamá.

- *Exposiciones museográficas*

Complementariamente a las acciones académicas señaladas, el IFED incursionó, de forma conjunta con instituciones especializadas en museografía, en el diseño y montaje de exhibiciones sobre temas atinentes a la materia electoral. Así, en 2013, en conjunto con el Museo Nacional de Costa Rica se ensambló la muestra museográfica denominada “Vivir la democracia”, que hizo un repaso histórico de los hitos de la democracia electoral costarricense desde los inicios del siglo XIX. Posteriormente, en 2017, se presentó la exposición “Nuestros procesos electorales”, que contiene datos relevantes de las elecciones celebradas en Costa Rica desde 1949 hasta 2018 y reseña los avances jurídicos en materia electoral durante ese periodo. Ambas exposiciones han sido llevadas fuera de la GAM a diversos cantones donde han sido visitadas por estudiantes, docentes y ciudadanía en general<sup>9</sup>.

Es importante citar que, como producto de ambas exposiciones, el IFED ha sido invitado a formar parte de la Red Internacional de Museos de la Democracia (RINMUD), dado que la expectativa institucional es llegar a disponer de un espacio físico para establecer un museo especializado en esta temática.

- *Programa Votante Informado*

Con el objetivo de promover un voto ciudadano informado, y brindar a los partidos políticos un escaparate democrático igualitario para la visibilización de sus ofertas electorales, el IFED, en coordinación con otras unidades administrativas, ha desarrollado el programa *Votante Informado* desde las elecciones municipales de 2010. A partir de ese proceso electoral, previo a cada nueva elección, se han desarrollado acciones de información y formación para la ciudadanía (con productos audiovisuales, fascículos y documentos relevantes para cada proceso electoral), y se han dispuesto plataformas en el sitio web institucional para que los partidos políticos ubiquen sus propuestas programáticas.

Una de las actividades principales de este programa son los debates electorales, los cuales se realizan con ocasión de las elecciones presidenciales, y en los que se incluye a todos los candidatos y candidatas participantes en la contienda electoral. Esta producción se ha realizado en conjunto con la televisora nacional (Canal 13), con el apoyo de otras instituciones académicas<sup>10</sup>, y es organizado bajo estrictos estándares técnicos en cuanto a la participación y oportunidad que se le brinda a cada contendiente.

<sup>9</sup> Dentro de los cantones visitados están: San Ramón, Grecia, Cartago central, Pérez Zeledón, San Vito de Coto Brus, San Carlos, Upala, Puntarenas central, Liberia, Santa Cruz, La Cruz, y San José central.

<sup>10</sup> Entre ellas, la Fundación Konrad Adenauer (KAS), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Programa Estado de la Nación y la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL).

Más recientemente, desde el proceso electoral 2018, el programa *Votante Informado* ha sido objeto de nuevos desarrollos tecnológicos institucionales, los cuales permitieron la creación de una aplicación (*App*) con información electoral disponible para toda la ciudadanía.

- *Cooperación técnica internacional*

En 2011, el IFED se integró a la Red de Escuelas e Institutos de Capacitación de UNIORE, instancia creada con el objetivo de servir como enlace y fuente de intercambio de las unidades de capacitación adscritas a los organismos electorales de la región. En el marco de esa red, el Instituto ha brindado apoyo técnico a diversos centros de formación y capacitación electoral, y varios de sus funcionarios y funcionarias han participado activamente de actividades programadas para el intercambio de conocimiento y experiencias. También, se ha recibido en Costa Rica a representantes de distintas escuelas e institutos, para apoyarles en los procesos de definición y creación de sus instancias funcionales (Panamá, El Salvador y Guatemala, entre otros).

#### 4. A MANERA DE CONCLUSIÓN: REFLEXIONES SOBRE DESAFÍOS Y TAREAS PENDIENTES

En diez años de existencia, el IFED se ha consolidado como la instancia que materializa la dimensión pedagógica y académica del TSE. Sus logros han sido variados y particularmente significativos en los espacios donde llenó un vacío. Pero el objetivo legal –tan necesario y a la vez ambicioso– de “promover los valores democráticos y la participación cívica” deja mucho margen para la mejora y el avance.

Los logros del área de formación en democracia han sido muchos, sobre todo en el desarrollo de talleres presenciales, cursos virtuales y herramientas adaptadas a diversos públicos para comprender el contenido robusto de vivir la democracia, ligarla a valores y desarrollar las destrezas que para su pleno ejercicio son requeridas. Existe la posibilidad de realizar aportes mucho más significativos al sistema educativo público, pero ello depende del interés de las autoridades del Ministerio de Educación Pública por fortalecer sinergias y abrir espacios a lo extracurricular. La recuperación en la agenda patria de la celebración del Día de la Democracia Costarricense, así como la continuidad y robustecimiento del proyecto *Votante Informado*, son otros de sus aportes.

La capacitación electoral requiere modernización constante y la incorporación de las nuevas herramientas tecnológicas que permitan sacar provecho a los dispositivos que ya posee un alto porcentaje de la población. Aquí, como en otras áreas del IFED, no solamente debe tomarse en cuenta la permanente actualización de normas y procedimientos, sino también los medios por los cuales es más eficiente el proceso de capacitación.

La capacitación a partidos políticos es un espacio que el IFED ha llenado con mucho éxito. La respuesta de las agrupaciones políticas a las convocatorias del IFED siempre ha sido muy positiva. A pesar del crecimiento exponencial en el número de partidos durante la última década, el IFED ha sabido adaptar sus estrategias.

Pero siempre es un riesgo la tentación de sustituir a los partidos en sus procesos de capacitación internos, aunque algunos de ellos así lo quisieran; la aspiración del Código Electoral de 2009 por robustecer las estructuras de capacitación internas de los partidos por medio del financiamiento estatal se ha frustrado por varios motivos. Para el IFED sería mucho mejor contar con contrapartes pedagógicas en cada partido.

La gestión de conocimiento, mediante la labor del Centro de Documentación y de la Unidad de Jurisprudencia Electoral y Normativa, tiene el desafío de seguir el ritmo de los avances tecnológicos en el manejo e inteligencia de datos y en la atención de la ciudadanía de la nueva sociedad de la información globalizada.

La Secretaría Académica del IFED se ha consolidado en la interacción con contrapartes académicas, en la organización de eventos de divulgación científica y en la edición de literatura técnica sobre elecciones y democracia. Su proyección es importante inclusive a nivel internacional, en el ámbito de los estudios electorales. Sin embargo, el IFED tiene pendiente desarrollarse como referente en la investigación. Para ello requiere ajustar su organización a fin de generar proyectos de investigación propios, permanentes y contar con investigadores a tiempo parcial o completo.

Por la naturaleza de sus objetivos y funciones, el IFED requiere un alto grado de creatividad, adaptabilidad y mejora permanente. Diez años después de su creación, es un desafío adaptar sus estrategias para responder adecuadamente al auge de la postverdad y de las noticias falsas. La educación para la ciudadanía digital se convierte en un nuevo eje de acción indispensable. Por otra parte, la pandemia generada por el covid-19 también obliga a redireccionar las estrategias hacia metodologías no presenciales en todas las áreas de trabajo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Picado, H. (Jul.-Dic, 2012). Diseño del Instituto de Formación y Estudios en Democracia. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 168-189. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Picado, H. (2018). *Reforma Electoral: actores, procedimiento y discurso*. San José, Costa Rica: Editorial IFED/TSE.
- Picado, H. y Aguilar, I. (Jul.-Dic., 2012). La formación en democracia: nueva tendencia en los organismos electorales latinoamericanos. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 116-141. Recuperado de <http://www.tse.go.cr/revista>.
- Picado, H. y Aguilar, I. (2017). Educación Electoral. En *Diccionario Electoral*, Tomo 1. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Sánchez, F. (Ene.-Jun., 2007). La creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia y la importancia de la capacitación política. *Revista de Derecho Electoral*, 3, 1-14.
- Sobrado, L. A. (Ene.-Jun.,, 2008). Educación cívico democrática y su abordaje a través del IFED. *Revista de Derecho Electoral*, 5, 1-11.
- Sojo, C. (Ene.-Jun.,, 2008). Una iniciativa para el desarrollo de políticas de Estado en apoyo del fortalecimiento de los partidos políticos y la cultura cívica de Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, 5.
- Thompson, J. (Jul.-Dic., 2012). La labor educativa en el marco de las competencias de los organismos electorales en América Latina. *Revista de Derecho Electoral*, 14, 1-26.



COLABORACIONES  
EXTERNAS



# SOCIALIZACIÓN POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN COSTA RICA, 2020<sup>1</sup>

José Andrés Díaz González\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_7](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_7)

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 28 de febrero de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 20 de marzo de 2020.

**Resumen:** El artículo analiza las variables que inciden en la probabilidad de que la población costarricense acuda a ejercer su derecho al voto en las elecciones municipales del 2 de febrero del 2020. Propone un modelo para determinar si la probabilidad de votar en las elecciones está relacionada con la socialización política, la gestión del gobierno municipal u otras variables de índole sociodemográfico y político. Se concluye que la socialización política y, especialmente, la valoración de gestión del gobierno local inciden en aumentar la probabilidad de que las personas asistan a votar en las elecciones municipales.

**Palabras clave:** Elecciones municipales / Comportamiento electoral / Abstencionismo / Gobierno local / Sociología política.

**Abstract:** The article analyzes the variables that impact the probability of the Costa Rican population to exercise their right to suffrage in the municipal elections of February 2nd, 2020. It proposes a model to determine whether the probability of voting is related to political socialization, the management of the municipal government or other variables of a sociodemographic and political nature. It states that political socialization and, in particular, the assessment of the local government's management, exert an impact in the probability of people voting in municipal elections.

**Key Words:** Municipal elections / Electoral behavior / Abstentionism / Local government / Political sociology.

<sup>1</sup> El artículo muestra algunas conclusiones parciales del proyecto de investigación "Contextos sociopolíticos emergentes y su relación con la cultura política en Costa Rica, Fase II" (Proyecto 0246-16), realizado en el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA).

\* Costarricense, politólogo, correo jose.diaz.gonzalez@una.ac.cr. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Investigador en el Programa Umbral Político del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA) y docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica (UCR).

## 1. INTRODUCCIÓN

El 2 de febrero del 2020 se realizaron las elecciones municipales en Costa Rica y, al igual que lo ocurrido en las últimas dos décadas, el abstencionismo rondó -en promedio- el 60% en cada cantón; además, 48 de 66 alcaldes y alcaldesas que buscaban la reelección lograron mantenerse en su cargo. Dado lo anterior, el presente trabajo busca generar un aporte para comprender el comportamiento electoral de la población costarricense en estos comicios, específicamente, los factores que pueden estar incidiendo para aumentar la probabilidad de que las personas decidan ir a votar. Para ello se recurre al papel que tiene la socialización política, entendida como el proceso por el cual las personas adquieren, forman y refuerzan sus criterios, opiniones y preferencias políticas, las cuales tienen una incidencia directa en su comportamiento electoral (Díaz y Cordero, 2020); con esto pretendemos generar un aporte que complemente los hallazgos de otros trabajos, los cuales han buscado explicar el comportamiento electoral en las elecciones municipales a partir de variables sociodemográficas o desde las características del sistema de partidos local.

Para lograr lo anterior, el artículo se divide en cuatro secciones; en la primera, se revisa la literatura académica que aborda el estudio del comportamiento electoral en elecciones municipales, tanto para Costa Rica como en otras latitudes. El segundo apartado explica el modelo de socialización política que se utiliza para analizar el comportamiento electoral de la población costarricense en las elecciones municipales. El tercer segmento contiene una exposición de los datos, así como del resultado del modelo aplicado. En el último acápite se discuten los resultados obtenidos y se exponen algunas conclusiones y consideraciones finales.

## 2. REVISIÓN DE LITERATURA ACADÉMICA

Algunos trabajos se han concentrado en analizar si, en el caso de las elecciones de autoridades de gobiernos locales, la ciudadanía emite su voto tomando en mayor consideración a los partidos o a las personas candidatas a los puestos de elección popular. Por ejemplo, para el caso de España, Barberá ha encontrado que la importancia de la identificación con la persona candidata aumenta en las elecciones locales respecto a las nacionales sobre otros aspectos como la afinidad ideológica hacia el partido político que representa dicho candidato (Barberá, 2010). Para el caso específico de la región de Andalucía (España), se identificó que el liderazgo y las características de los candidatos en elecciones locales tienen mayor influencia sobre el electorado para decidir su voto que los mismos aspectos para el caso de los candidatos a comicios nacionales. Esta evidencia apunta a la existencia de una “personalización de la política local”; pero, también, señala que a nivel local el electorado presta más atención a las características de las personas candidatas, y valora si estas son adecuadas para enfrentar los problemas de su comunidad (Ortega-Villodres y Recuero-López, 2020).

Siguiendo con el caso de España, se ha revisado si el comportamiento del electorado a nivel local puede explicarse utilizando las mismas pautas que a nivel nacional. Así, se ha encontrado que si el partido que ocupa el gobierno local, al mismo tiempo, controla el gobierno nacional, puede tener esto un efecto sobre el comportamiento del electorado; si este valora de forma negativa o positiva su gestión en asuntos económicos. No obstante, este vínculo no es absoluto, y el comportamiento del electorado también se encuentra influenciado por su ideología, los escándalos de corrupción acontecidos en el gobierno local, las condiciones sociales y económicas de la comunidad, entre otras (Riera *et al.*, 2016).

Otros autores han tratado de determinar si las políticas económicas impulsadas por los gobiernos locales afectan las preferencias electorales de la ciudadanía. Al respecto, la evidencia recolectada ha arrojado resultados ambiguos, ya que si bien parece posible estimar que los electores y las electoras realizan su decisión considerando lo que creen que puede mejorar su bienestar económico, finalmente, parece que no cuentan con la capacidad de sopesar los posibles beneficios de las políticas económicas impulsadas por los gobiernos locales, ya fueran de izquierda o de derecha (Basile y Filoso, 2018).

Respecto a la influencia de las redes sociales en las elecciones municipales, estas parecen funcionar como una plataforma eficiente para que los partidos coloquen su agenda y hagan llegar su propuesta al electorado. Asimismo, hay evidencia que sugiere que una buena estrategia en redes sociales puede permitir que una agrupación política se diferencie del resto y capte la atención del electorado. Sin embargo, las investigaciones sobre el tema no logran concluir si un mayor posicionamiento en redes sociales permite captar una mayor cantidad de votos en las urnas (Cambronero, 2019; García-Carretero y Pérez-Altable, 2017).

Las características del régimen electoral y de los sistemas de partidos locales también han sido abordadas como variables explicativas del comportamiento del electorado en las elecciones municipales. Así, en el caso de Colombia, las investigaciones han mostrado que las reglas electorales a nivel local han tenido el efecto de disminuir el número efectivo de partidos políticos, y han limitado la competencia electoral; sin embargo, al mismo tiempo hay evidencia de que los partidos se han ajustado a dichas condiciones, y han generado estrategias con el propósito de aumentar su captación de votos (Milanese y Jaramillo, 2015).

Para el caso de Guatemala, se ha encontrado que existe un efecto “incumbente” negativo, tanto para candidatos como para partidos; en otras palabras, los candidatos y partidos en control del gobierno local tienen menor probabilidad de ser elegidos nuevamente. La explicación de este fenómeno parece deberse a que este país cuenta con un entorno institucional débil, lo cual lleva a que el “voto castigo” sea el único mecanismo con el que cuenta la ciudadanía para remover a las autoridades políticas locales; al mismo tiempo puede observarse como una estrategia para incentivar que estas actúen en cumplimiento de las expectativas de la ciudadanía (Morales, 2014).

Para el caso de Costa Rica, en los últimos años ha habido un importante aumento de los trabajos que analizan las elecciones municipales. Sin embargo, en la mayoría de los casos se concentran en estudiar los resultados de los comicios municipales, el régimen electoral y la composición del sistema de partidos locales, dejando en un segundo plano el comportamiento y motivaciones del electorado (Alfaro, 2019b; Alfaro y Zeledón, 2003; Calvo *et al.*, 2018; Cascante y Camacho, 2019 y Gell, 2019). Una importante excepción es el trabajo de Alfaro Redondo, el cual analiza los patrones de participación en las elecciones municipales costarricenses entre el 2002 y el 2016, y encuentra que las características sociodemográficas tienen un peso importante para explicar el comportamiento electoral a nivel local; este autor determina que el ser mujer, estar casado y tener más edad son factores asociados a la participación en dichos comicios. Adicionalmente, un elector que habita en un distrito urbano tiene una propensión a votar significativamente menor que la de un residente de un distrito rural (Alfaro, 2019a).

A partir de entrevistas a actores claves, Beltrán Conejo indica que la práctica del voto en las elecciones municipales se asocia con valores e imaginarios vinculados con el “ser costarricense”. Asimismo, esta autora anota que existen diferencias en la percepción sobre la identidad y el valor del acto del sufragio para las

personas provenientes de zonas urbanas y rurales, posiblemente debido a que para estas últimas el gobierno municipal es la institución gubernamental más cercana y de mayor contacto para buscar soluciones a los problemas que los aquejan. Sin embargo, la evidencia recolectada por ella no permite identificar la existencia de una relación entre dichas percepciones y el comportamiento electoral de la población (Beltrán, 2019).

Por último, un estudio realizado sobre el comportamiento electoral de la población del cantón de Nandayure, en Guanacaste, arroja importantes pistas para explicar el comportamiento electoral a escala local; especialmente, lo referente a la asistencia a las urnas (Calvo *et al.*, 2020). En primer lugar, es necesario indicar que el cantón de Nandayure muestra altos niveles de participación electoral, desde las elecciones del 2002, algo poco usual en el escenario costarricense. En segundo lugar, los resultados de la investigación arrojaron una fuerte influencia de familiares y amigos para incidir en que las personas asistieran a votar, sumado a un fuerte sentido de responsabilidad personal respecto al “deber” de votar. Asimismo, si bien los resultados conseguidos no permiten descartar del todo la influencia de la campaña realizada por los partidos políticos, así como por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), los datos obtenidos sugieren que tuvieron una menor influencia en la decisión de los y las habitantes de dicho cantón de ir a votar. Por último, una de las principales razones para acudir a votar era el conocer a la persona candidata, lo cual es consecuente con la literatura reseñada al inicio de la sección, que muestra que a nivel local las características y conocimiento sobre el/la candidato/a es un factor importante para explicar el comportamiento electoral de la ciudadanía.

### 3. MODELO DE SOCIALIZACIÓN POLÍTICA

La propuesta de este artículo es explicar la asistencia o no a votar en las elecciones municipales en Costa Rica, a partir de la socialización política; esta se entiende como un proceso que permite a las personas adquirir, formar y reforzar sus criterios, opiniones y preferencias políticas, las cuales tienen una incidencia directa en su comportamiento electoral (Díaz y Cordero, 2020). Dado esto, se parte de la premisa de que el estudio de la socialización política ayuda a explicar el comportamiento y las preferencias electorales de las personas, especialmente en aquellos casos en que se identifican comportamientos atípicos, o bien en los que las variables utilizadas tradicionalmente por la literatura académica (sexo, edad, escolaridad, etc.) no permiten generar explicaciones satisfactorias sobre el comportamiento electoral de la población estudiada.

Para el caso concreto de Costa Rica, ya se ha utilizado un modelo de socialización política para explicar la intención de voto de la población durante la segunda ronda electoral en las elecciones nacionales del 2018 (Díaz y Cordero, 2020). Si bien se emplea dicha propuesta como base de trabajo, en el presente artículo se realiza un cambio importante en la variable dependiente del modelo, ya que en este caso no se explica por cuál candidato o partido político la población votará, sino si las personas votarán o se abstendrán de hacerlo; lo anterior debido a dos razones: la primera, las elecciones municipales consisten de 82 elecciones independientes (una por cada cantón del país), en las cuales participan diversos partidos políticos (nacionales, provinciales y cantonales); por lo que no es práctico en una encuesta realizada a nivel nacional preguntar a las personas encuestadas por quién votarán, y tener con ello resultados que permitan generar datos significativos para analizar. En segundo lugar, desde la primera elección de alcalde/esa, realizada en el

2002 en Costa Rica, los comicios locales se han caracterizado por presentar una baja participación electoral; sin embargo, existen cantones con altos niveles de participación (superiores al 80%) y otros con niveles muy bajos (inferiores al 30%); razón por la cual es de interés encontrar explicaciones sobre las razones por las cuales las personas deciden votar o no en estos comicios.

Adicionalmente, el modelo utilizado aquí posee otra variación al originalmente planteado por Díaz González y Cordero Cordero (2020), ya que estos incluyen una variable de coyuntura para explicar el comportamiento electoral, para lo cual hacen referencia a un evento importante en la agenda nacional y que, supuestamente, había tenido impacto en las decisiones electorales de la población. En el caso de este artículo, al tratar de analizarse el comportamiento electoral en las elecciones municipales, donde cada cantón presenta una coyuntura particular difícil de captar en una encuesta realizada a nivel nacional, se optó por consultar sobre la gestión del actual gobierno municipal (ver Tabla 1); la literatura académica revisada muestra que la percepción sobre el gobierno local incide en el interés y comportamiento de la población en las elecciones locales (Basile y Filoso, 2018; Morales, 2014).

Adicionalmente, al modelo se le agregaron tres variables político-electorales que se consideran podrían tener algún poder explicativo del comportamiento electoral en los comicios municipales (ver Tabla 1). La primera es si participa en un partido político, ya sea a escala nacional o local; pues podría aumentar el interés de las personas de que su partido obtenga una mayor cantidad de votos y, por ende, aumentar la probabilidad de que asistan a votar. La segunda es si conoce a alguna de las personas candidatas, esto debido a que la literatura académica tiende a apuntar que el personalismo y la figura de los candidatos/as es un factor importante a la hora de explicar el comportamiento electoral de la población (Ortega-Villodres y Recuero-López, 2020). Por último, se consultó si votaba en el mismo cantón en el que habita, ya que habitar un cantón distinto en el que se encuentre empadronado podría disminuir la probabilidad de asistir a las urnas, aparte de que la persona no necesariamente estaría informada de las opciones políticas o de la problemática del cantón sobre el que debe elegir el gobierno local.

Los datos utilizados para el análisis provienen de la encuesta “Percepción de la población costarricense sobre aspectos de la coyuntura y las culturas políticas en Costa Rica (2019)”, realizada por el Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional (UNA), del 2 al 10 de noviembre del 2019. Esta encuesta se aplicó a una muestra de 752 personas, todas costarricenses y mayores de edad; cuenta con un nivel de confianza del 95% y un error de muestreo de  $\pm 3,6\%$ . Es necesario recalcar que la encuesta se realizó casi tres meses antes de la fecha de los comicios, por lo que se le consultó a la población sobre su posible intención de ir a votar en estos. La Tabla 1 presenta la definición y codificación de los componentes de participación analizados en el estudio.

Tabla 1

*Definición y codificación de las variables del modelo*

Componente	Definición	Codificación
<b>Socialización política primaria</b>	Refiere a las interacciones que pudieron tener con personas allegadas o de su confianza: familiares, amigos o compañeros/as de trabajo.	En una escala de 1 a 5, donde 1 es que no influyó en nada y 5 influyó completamente, ¿qué tanto influyeron las siguientes razones en su decisión sobre cómo votar...? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Las conversaciones con compañeros/as de trabajo.</li> <li>– Las conversaciones con familiares, amigos o vecinos.</li> <li>– Las opiniones de los superiores de su lugar de trabajo.</li> </ul>
<b>Socialización política secundaria</b>	Refiere a la información sobre política que reciben las personas, la cual proviene de fuentes que pueden ser consideradas como “confiables”. Es una relación de información unidireccional, ya que las personas no pueden replicar directamente a su emisor: noticias, opiniones de analistas y campañas electorales.	En una escala de 1 a 5, donde 1 es que no influyó en nada y 5 influyó completamente, ¿qué tanto influyeron las siguientes razones en su decisión sobre cómo votar...? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Las opiniones de analistas políticos.</li> <li>– Las campañas realizadas por los partidos políticos.</li> <li>– Las noticias sobre la campaña electoral municipal.</li> </ul>
<b>Socialización política terciaria</b>	Refiere a interacciones o información que reciben de personas o medios que no necesariamente conocen personalmente, o bien, que pueden tener distintos niveles de legitimidad y credibilidad. Pueden darse relaciones de información unidireccional y bidireccional, por ejemplo, los comentarios y publicaciones en redes sociales.	En una escala de 1 a 5, donde 1 es que no influyó en nada y 5 influyó completamente, ¿qué tanto influyeron las siguientes razones en su decisión sobre cómo votar...? <ul style="list-style-type: none"> <li>– Los comentarios en redes sociales (Facebook, Twitter, etc.) sobre la campaña electoral.</li> </ul>
<b>Coyuntura</b>	Refiere a aspectos relevantes del contexto político, los cuales pueden influir tanto en las preferencias del electorado como en las interacciones y discusiones (sociabilidad) que estos tengan sobre el tema político.	En una escala de 1 a 5, donde 1 es que no influyó en nada y 5 influyó completamente, ¿qué tanto influyeron las siguientes razones en su decisión sobre cómo votar...? <ul style="list-style-type: none"> <li>– La gestión del actual gobierno municipal.</li> </ul>
<b>Participa en un partido político</b>	Refiere a si forma parte o participa de manera activa en un partido político (nacional o local).	0. No 1. Sí
<b>Conoce a algún candidato/a</b>	Hace referencia a que si la persona encuestada conoce o identifica con claridad a alguna de las personas candidatas en las elecciones de su municipalidad.	0. No 1. Sí
<b>Vota en el cantón que reside</b>	La persona indica si habita en el mismo cantón en que se encuentra empadronado para votar.	0. No 1. Sí

<b>Sexo</b>	Responde a diferencias y características biológicas de las personas. Se realiza una indagación directa con la persona entrevistada con el propósito de conocer su sexo. Se definen dos categorías.	0. Hombre 1. Mujer
<b>Grupo de edad</b>	Es el intervalo de tiempo transcurrido entre la fecha de nacimiento y la fecha del momento en que se aplica la entrevista, consultado en años cumplidos. Esta variable se reagrupó en tres categorías.	a) 18 a 34 años b) 35 a 49 años c) 50 años o más
<b>Nivel de escolaridad</b>	Se refiere al último grado de enseñanza regular aprobado por la persona, para el cual se establecieron tres categorías.	1. Primaria completa o menos 2. Secundaria completa o incompleta 3. Universitaria completa o incompleta

*Nota:* Elaborada por el autor.

#### 4. EXPOSICIÓN DE DATOS Y ANÁLISIS DEL MODELO

En primer lugar, se le consultó a la población encuestada si pensaban asistir a votar en las elecciones municipales del 2 de febrero del 2020; ante esto, el 23,8% señaló que no pensaba votar y un 76,2% indicó que sí tenía pensado ir a votar (ver Figura 1). Es necesario señalar que esos resultados difieren a la participación que se realizó en las elecciones municipales del 2020, cuyo abstencionismo rondó el 62%. Varios elementos pueden explicar dicha diferencia; en primer lugar, al tratarse de una encuesta de carácter nacional, no puede captar de forma exacta el comportamiento del electorado a escala local. En segundo lugar, puede presentarse el fenómeno de deseabilidad social, donde un grupo de personas encuestadas manifiesta que irá a votar debido a que considera que es la posición “políticamente correcta” y no desean admitir que se abstendrán de ejercer su voto, sobre todo, si se toma en consideración el valor que el voto tiene en el imaginario político democrático costarricense (Díaz *et al.*, 2018). Por último, la encuesta se realizó a inicios de noviembre del 2019, casi tres meses antes de las elecciones municipales, por lo que personas que indicaron en ese momento que asistirían a votar pudieron cambiar de parecer en dicho lapso.

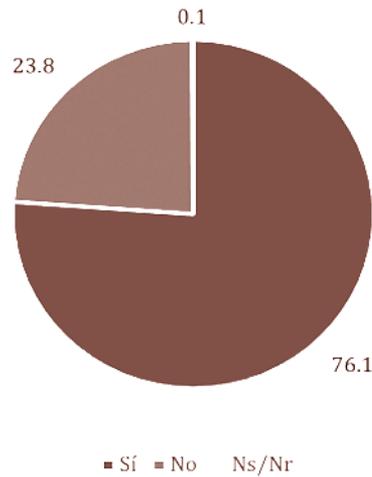


Figura 1. Porcentaje de la población encuestada según su disposición para votar en las elecciones municipales de febrero del 2020. Noviembre, 2019 (n=752). IDESPO-UNA. Encuesta: Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2018.

En lo que respecta a las razones que influyen en el voto (Tabla 2), la que es identificada como más influyente es la gestión del actual gobierno municipal (3,90), seguida por las opiniones de analistas políticos (3,58), las conversaciones con familiares, amigos o vecinos (3,54) y las noticias sobre la campaña electoral municipal (3,48). En cuanto a las razones que influyeron menos, según la población encuestada, se encuentran las campañas realizadas por los partidos políticos (3,41), los comentarios en redes sociales sobre la campaña (3,15) y las opiniones de los superiores de su lugar de trabajo (3,06).

Tabla 2

*Percepción de la población costarricense sobre las razones que influyen su voto en las elecciones municipales. Noviembre, 2019*

Razones**	Valor Medio	N
La gestión del actual gobierno municipal	3,90 (1,17)*	746
Las opiniones de analistas políticos	3,58 (1,17)	746
Las conversaciones con familiares, amigos o vecinos	3,54 (1,17)	752
Las noticias sobre la campaña electoral municipal	3,48 (1,16)	752
Las campañas realizadas por los partidos políticos	3,41 (1,15)	750
Las conversaciones con compañeros/as de trabajo	3,34 (1,17)	739
Los comentarios en redes sociales (Facebook, Twitter, etc.) sobre la campaña electoral	3,15 (1,12)	745
Las opiniones de los superiores de su lugar de trabajo	3,06 (1,14)	735

*Nota:* IDESPO-UNA. Encuesta: *Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2018.*

(\*) Valores de la desviación estándar entre paréntesis

(\*\*) A las personas encuestadas se les consultó “En una escala de 1 a 5, donde 1 es que no influyó en nada y 5 influyó completamente, ¿qué tanto influyeron las siguientes razones en su decisión sobre cómo votar?”.

Para determinar si estas razones se comportan según lo dispuesto por el modelo propuesto, se realizó un análisis factorial confirmatorio, cuyo resultado se observa en la Tabla 3. Así, se confirmó que las razones consultadas que podrían afectar la intención de voto de la población encuestada se agrupan en los componentes del modelo de socialización política propuesto; además, la pregunta realizada sobre la influencia de la coyuntura (gestión del actual gobierno municipal), se mantuvo independiente a los restantes componentes del modelo.

Tabla 3

*Matriz de componentes rotados*

Componente	Codificación	Escala			
		1	2	3	4
Socialización política primaria	Las conversaciones con compañeros/as de trabajo	0,892			
	Las conversaciones con familiares, amigos o vecinos	0,814			
	Las opiniones de los superiores de su lugar de trabajo	0,785			
Socialización política secundaria	Las opiniones de analistas políticos		0,528		
	Las campañas realizadas por los partidos políticos		0,840		
	Las noticias sobre la campaña electoral municipal		0,842		
Coyuntura	La gestión del actual gobierno municipal			0,955	
Socialización política terciaria	Los comentarios en redes sociales (Facebook, Twitter, etc.) sobre la campaña electoral				0,922

*Nota:* El método de extracción utilizado fue el análisis de componentes principales; el método de rotación empleado correspondió a Varimax con normalización Kaiser. La rotación ha convergido en cinco iteraciones. Los factores capturan 79,8 por ciento de la varianza total. Elaborada por el autor.

En cuanto a otras variables de orden político consideradas en el modelo, un 6% de la población encuestada indicó que participaba en un partido político, ya fuera a escala nacional o cantonal. Por otra parte, un 52,7% señaló conocer a alguna persona que se estuviera postulando para algún puesto en las elecciones municipales. Finalmente, un 88% apuntó que votaba en el mismo cantón en el que habita (ver Tabla 4).

Tabla 4

*Porcentaje de la población encuestada según distintos aspectos relacionados con las elecciones municipales. Noviembre, 2019*

Variable	Sí	No	Ns/Nr
Actualmente participa en un partido político	5,9%	93,9%	0,2%
Conoce a alguna persona que se postule en las elecciones municipales	52,5%	47,2%	0,4%
Vota en el mismo cantón donde reside	88,0%	11,8%	0,2%

*Nota: IDESPO-UNA Encuesta Percepción sobre aspectos de la coyuntura y culturas políticas en Costa Rica 2018.*

La Tabla 5 muestra los resultados del modelo de regresión logística aplicado para determinar cómo las variables, antes expuestas, se relacionan con la probabilidad de votar en las elecciones municipales. En primer lugar, el sexo no es una variable que tenga una relación significativa, pero la edad sí presenta una relación significativa, más específicamente las personas cuyas edades son iguales o mayores a 35 años muestran mayor probabilidad de votar. En este último caso los datos se comportan según lo encontrado en otros estudios, los cuales indican que cuando se trata de la población costarricense, a mayor edad mayor probabilidad de asistir a las urnas (Alfaro, 2019a). En cuanto a la escolaridad, los datos analizados no arrojan una relación significativa entre esta y la probabilidad de participar en las elecciones municipales, aunque otros trabajos han mostrado la existencia de dicha relación para el caso de las elecciones nacionales en Costa Rica (Díaz y Cordero, 2020).

Tabla 5

*Resultados sobre el modelo de regresión logística sobre la asistencia a las urnas en las elecciones municipales del 2020 en Costa Rica. Irá a votar (1) No irá a votar (0)\*\**

	Coefficientes	Error típico de B	Sig.
<b>Sexo</b>			
Mujer*	0,294	0,188	0,118
<b>Edad</b>			
50 años o más*			
De 18 a 34 años	-0,026	0,245	0,916
De 35 a 49 años	-0,492	0,241	0,042
<b>Escolaridad</b>			
Primaria o menos*			
Secundaria	-0,323	0,230	0,160
Universitaria	-0,406	0,263	0,123
<b>Variables político-electorales</b>			
Participa en un partido político	1,034	0,633	0,102
Conoce a algún candidato/a	0,602	0,194	0,002
Vota en el cantón que reside	-0,333	0,269	0,215
<b>Socialización política</b>			
Primaria	0,361	0,100	0,000
Secundaria	0,353	0,098	0,000
Terciaria	0,296	0,101	0,003
Coyuntura	0,439	0,093	0,000
Constante	1,252	0,469	0,008

*Nota:* Elaborada por el autor.

\*Variable de referencia.

\*\* El modelo clasifica correctamente el 76,6% de los casos.

Respecto a las otras variables político-electorales incluidas en el modelo, la única que presenta una asociación significativa es el conocer a alguna de las personas candidatas. Es necesario señalar que, debido a la forma como se realizó dicha pregunta en la encuesta, los datos recopilados no permiten inferir que la persona encuestada decidiera (o no) votar por la persona a quien conoce; asimismo, tampoco se logra identificar a qué cargo público (alcalde/esa, regidor/a o síndico/a) aspira la persona conocida. No obstante, el comportamiento de esta variable sí muestra cierta congruencia con lo registrado por otras investigaciones donde se destaca el peso y conocimiento sobre los candidatos y candidatas como un factor para explicar el comportamiento electoral en las elecciones locales (Barberá, 2010 y Ortega-Villodres y Recuero-López, 2020).

Por otra parte, todas las variables del modelo de socialización política presentan una relación significativa con la probabilidad de votar en las elecciones municipales. En un trabajo anterior se había encontrado que, para el caso de las elecciones nacionales en Costa Rica, solo la socialización política primaria parecía tener alguna incidencia en el comportamiento electoral de la ciudadanía (Díaz y Cordero, 2020). Los datos expuestos en la Tabla 4 muestran que la socialización política primaria, secundaria y terciaria se relacionan de forma positiva con la posible asistencia a las urnas en las elecciones municipales; en otras palabras, las personas que muestran un comportamiento político más activo y una mayor propensión de discutir e informarse sobre asuntos políticos en distintos niveles y espacios tienen mayor probabilidad de indicar que asistirán a votar en los comicios locales.

Sobre lo anterior, vale la pena indicar que el nivel de socialización política primaria es el que más aumenta -aunque levemente- la probabilidad de asistir a votar; la razón puede deberse a que este nivel da cuenta del intercambio y diálogo con familiares, vecinos y amigos sobre asuntos políticos, los cuales pueden habitar posiblemente en la misma comunidad; eso vuelve factible que estas discusiones aborden los problemas sociales, económicos y políticos del cantón y, con ello, aumente el interés de las personas en las elecciones municipales. La anterior interpretación se refuerza al observar que la variable coyuntura, la cual refiere a la gestión del gobierno municipal, también tiene una relación significativa con la intención de asistir a las urnas. En otras palabras, el interés en la labor del gobierno municipal (positiva o negativa) aumenta la probabilidad de las personas encuestadas de emitir su voto en las elecciones municipales.

## 5. DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

En las elecciones municipales de febrero del 2020, 48 de 66 alcaldes y alcaldesas que buscaban la reelección consiguieron mantenerse en su cargo; en otras palabras, en el 58,5% de los cantones la elección fue ganada por el incumbente. Como se señaló en la revisión de la literatura, en otros países se ha mostrado que el “voto castigo” contra el incumbente incentiva la participación de la población en las elecciones locales (Morales, 2014); esta explicación podría estar detrás de la no reelección de 18 alcaldes y alcaldesas, sobre todo si se considera que en el modelo aplicado la valoración de la gestión del gobierno local es una variable que aumenta la probabilidad de votar en las elecciones municipales. Por lo tanto, es posible inferir que -al menos para un sector de la ciudadanía- el “castigar” o “premiar” a un incumbente por su labor realizada es una razón de peso para decidir emitir su voto.

No obstante, lo anterior también pone de relieve el peso de la “personalización de la política” en los comicios locales (Barberá, 2010). Los datos analizados arrojan que conocer a alguno de los candidatos/as aumenta la probabilidad de asistir a votar. Si bien la forma en que se recolectó la información no permite identificar a cuál o cuántos candidatos se conocía o si la percepción sobre estos es positiva o negativa, se puede suponer que un alcalde o alcaldesa que busca reelegirse tiene mayor probabilidad de ser conocido por la ciudadanía que el resto de los candidatos/as; lo cual le da una ventaja para tratar de captar apoyo electoral.

El participar de forma activa en un partido político mostró no tener una relación significativa con la asistencia a las urnas. Es necesario señalar que menos de un 6% de las personas encuestadas indicaron formar parte de un partido. Lo anterior llama la atención debido a que, a pesar de que Costa Rica cuenta con un sistema electoral sólido y altamente institucionalizado, los partidos políticos resultan mal valorados por parte de la población, como parte de un desencanto o descontento hacia la política (Díaz *et al.*, 2018). Lo anterior puede explicar por qué 13 alcaldías fueron ganadas por partidos locales, quienes podrían estar sacando provecho al recelo y descontento mostrado por la ciudadanía hacia los partidos políticos nacionales.

En cuanto a las variables sociodemográficas, solo la edad se relaciona de forma significativa con la intención de votar en las elecciones municipales y, al igual que lo encontrado en otros estudios, a mayor edad de la persona existe una mayor probabilidad de que acuda a las urnas. Los estudios realizados sobre el tema sugieren que lo anterior se debe a que las personas generan el “hábito” de votar conforme avanza el tiempo (Alfaro, 2019a), y los datos analizados en el presente artículo sustentan dicha interpretación.

En cuanto al modelo de socialización política, este arrojó que los tres niveles (primaria, secundaria y terciaria) están asociados de forma significativa con la probabilidad de votar en las elecciones municipales. Sobre esto se puede inferir que solo las personas que podrían considerarse viven una alta socialización política, es decir, que discuten y se informan sobre política en distintos espacios, cuentan con una inclinación hacia participar en los comicios locales. Esto puede ayudar a explicar el alto abstencionismo en las elecciones municipales, ya que se requiere generar un “compromiso o interés político” mayor que en las elecciones nacionales, para poder incentivar que las personas asistan a emitir su voto.

Si a lo anterior se le agrega lo ya mencionado sobre el peso de la gestión del gobierno local, y el posible voto para castigar o premiar la gestión del actual alcalde o alcaldesa, se puede concluir que los gobiernos municipales aún no se convierten en órganos políticos de suficiente interés para la población, ya sea por desconocimiento de la población o por incapacidad e ineffectividad en el cumplimiento de sus funciones por parte de los gobiernos municipales. Asimismo, se puede proponer la hipótesis de que para aumentar la participación en estos comicios es necesario realizar dos acciones: 1) Mejorar la labor de los gobiernos locales, de forma tal que estos se conviertan en órganos políticos de interés de la población, y 2) politizar a la población costarricense, entendiendo esto como incentivar que dialogue y se informe sobre la política, y la observe como una parte fundamental en su vida cotidiana.

Finalmente, es necesario señalar algunas limitaciones del actual estudio, las cuales son el resultado de trabajar con una encuesta diseñada para ser aplicada a escala nacional, sobre un fenómeno que se desarrolla en escala cantonal. Por eso, como se indicó a lo largo del texto, los datos recolectados no permiten

visualizar las particularidades del contexto de cada cantón, así como el peso de su sistema de partidos en el comportamiento del electorado. Dado esto, los resultados de este artículo no solo deben interpretarse de forma general, sino que incluso deben ser abordados como un primer acercamiento a la influencia de la sociabilidad política en el comportamiento electoral en las elecciones municipales. Asimismo, esta situación llama la atención sobre la necesidad de realizar estudios más específicos, y de corte cualitativo, con las poblaciones de los cantones, para poder determinar de forma más precisa los procesos de sociabilidad política que ocurren en estos, y cómo inciden en los resultados y comportamiento electoral de su población.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, R. (2019a). Participación en las elecciones municipales en Costa Rica: Perspectiva histórica. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 225–246. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_13](https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_13)
- Alfaro, R. (2019b). Resultados electorales municipales más recientes. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 247–259. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_14](https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_14)
- Alfaro, R. y Zeledón, F. (2003). Tendencias en la historia electoral municipal costarricense, 1953-2002. *Revista Parlamentaria*, 10(1), 17–77.
- Barberá, P. (2010). Voting for Parties or for Candidates? The Trade-Off Between Party and Personal Representation in Spanish Regional and Local Elections. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (132), 35–63.
- Basile, R., y Filoso, V. (2018). The market value of political partisanship: Quasi-experimental evidence from municipal elections. *Papers in Regional Science*, (97), s193–s209. <https://doi.org/10.1111/pirs.12238>
- 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. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 261–279. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_15](https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_15)
- Calvo, G. et al. (2018). Partidos políticos locales: ¿Legitimadores o perdedores de la democracia? *Revista de Derecho Electoral*, (25), 83–104.
- Calvo, G. et al. (2020). Un estudio sobre comportamiento electoral a nivel subnacional: El caso del cantón de Nandayure. *Revista de Derecho Electoral*, (29), 83–108.
- Cambronero, A. (2019). Redes sociales y eventos comiciales: Reflexiones a las puertas de una nueva elección. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 25–59. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_2](https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_2)
- Cascante, M. J., y Camacho, S. (2019). El sistema de partidos en los cantones: Análisis de la distribución territorial de los apoyos (1953-2016). *Revista de Derecho Electoral*, (28), 195–216. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_11](https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_11)

- Díaz, J. A., y Cordero, S. (2020). Las preferencias del electorado en la segunda ronda presidencial de 2018 en Costa Rica. Un modelo de socialización política. *Política y gobierno*, 27(1), 41–62.
- Díaz, J. A. et. al. (2018). *Imaginario políticos. Des-pensando y repensando la convivencia democrática desde la perspectiva ciudadana*. Heredia, C.R.: EUNA.
- García-Carretero, L. y Pérez-Altable, L. (2017). Barcelona En Comú on Twitter. Analyzing the Electoral Communication of the Confluence During the 2015 Council Election. *Barcelona en Comú en Twitter. Análisis de la comunicación electoral de la confluencia durante las elecciones municipales de 2015.*, 26(5), 871–883. <https://doi.org/10.3145/epi.2017.sep.09>
- Gell, J. A. (2019). Las coaliciones de partidos políticos en las elecciones municipales costarricenses. *Revista de Derecho Electoral*, (28), 109–122. [https://doi.org/10.35242/RDE\\_2019\\_28\\_5](https://doi.org/10.35242/RDE_2019_28_5)
- Milanese, J. P. y Jaramillo, L. E. (2015). Impacto de los factores institucionales del sistema electoral en la fragmentación partidaria. Un análisis de las elecciones para concejos municipales en el Valle del Cauca (1997-2011). *Colombia Internacional*, (84), 43–70. <https://doi.org/10.7440/colombiaint84.2015.02>
- Morales, I. (2014). Efecto incumbente en elecciones municipales: un analisis de regresion discontinua para Guatemala. *Revista de Análisis Económico*, 29(2), 113–150.
- Ortega-Villodres, C. y Recuero-López, F. (2020). Political Leadership and Local Elections: Nationalisation, Regionalisation or Localism? *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (169), 123–140. <https://doi.org/10.5477/cis/reis.169.123>
- Riera, P., et. al. (2016). Elecciones municipales en España: un análisis multinivel de los determinantes individuales y contextuales del voto. *Revista de Estudios Políticos*, (72), 47–82. <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.172.02>

# LAS TENSIONES DE LA PARIDAD ELECTORAL SOBRE DIVERSIDADES SEXUALES NO BINARIAS

José Mario Achoy Sánchez\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_8](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_8)



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 31 de mayo de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 6 de julio de 2020.

**Resumen:** La reivindicación de espacios y derechos de las mujeres en los escenarios políticos se ha materializado por medio de narrativas de opinión pública, enlazadas a través de importantes reformas para garantizar una cuota de paridad en materia de elección popular. Empero, esta acción mediática con visión binaria (masculino-femenino) implica que, para los puestos con reglas de paridad, no se haya previsto que una persona con una identidad de género autopercibida distinta al carácter dicotómico, acceda a mecanismos de elección sin que la alternancia dualista limite y discrimine, en razón de que su identidad de género no encaje en tal dicotomía. Es un fenómeno de narrativa inclusiva con implicaciones prácticas de exclusión por la identidad sexual de una persona, por ejemplo, las personas lesbianas, gays, bisexuales y transgénero pueden llegar a identificarse con la palabra *queer* o las personas que nacen con caracteres sexuales como los genitales, las gónadas y los patrones cromosómicos, denominadas intersexuales o *intersex*.

**Palabras clave:** Paridad política / Cuotas de participación política / Equidad de género / Identidad de género / Población LGTBI.

**Abstract:** The vindication of rights and spaces for women in political scenarios has been materialized through public opinion narratives and reforms to guarantee a parity quota in terms of popular election matters. However, this mediatic process with a binary vision (masculine-feminine) implies that, for positions with parity rules, it is not foreseen that a person with a self-perceived gender identity different from the dichotomous character can access election mechanisms without having the dualistic alternation limit and discriminate because its gender identity does not fit in such dichotomy. It is a phenomenon of inclusive narrative with practical implications of exclusion for a person's sexual identity (*queer*, *intersex*, for example).

**Key Words:** Political parity / Political participation quotas / Gender equity / Gender identity / LGTBI population.

---

\* Costarricense, abogado, correo [jmachoys@gmail.com](mailto:jmachoys@gmail.com). Licenciado en Derecho por la Universidad de Costa Rica y estudiante del bachillerato y la maestría académica en Ciencias Políticas por la misma Universidad. Con formación técnica en prácticas democráticas y procesos electorales por la Universidad Estatal a Distancia, así como estudios en Derecho, Política y Sociedad por la Universidad de Berlín y la Universidad Johann-Wolfgang Goethe de Frankfurt. Actualmente es consultor para el Programa Estado de la Nación y asistente legal para la Universidad de Costa Rica.

## 1. INTRODUCCIÓN

Para Irving Crespi (1997), la opinión colectiva se construye no solo a partir de interacciones y relaciones entre individuos; sino, también, con motivo de procesos de comunicación social compleja que reflejan diferentes dimensiones de los colectivos “utilizando un universo discursivo común” (p. 86). No obstante, ¿qué sucede cuando tal panorama narrativo *excluye* tácitamente a personas del mismo cuerpo social?, ¿es intencional y como resultado de un disenso? ¿Acaso nunca se estimó, tan siquiera, su inclusión dentro de ciertos procesos como lo político?, ¿qué sucede cuando, dentro de una visión binaria, nunca se pensó sobre la posibilidad de una realidad social no-dicotómica?

Con el devenir de la participación femenina en el espacio político, primero a través del voto y, posteriormente, por medio de su habilitación en candidaturas, han surgido instrumentos internacionales, leyes internas, narrativas discursivas y estrategias de campaña para reivindicar, justamente y con merecido esfuerzo por sus luchas, aquellos espacios políticos en los que históricamente había sido negada su participación. Lo anterior, con motivo de la trayectoria electoral que, bajo una visión construida por patriarcas, les negaron desproporcionadamente e injustamente los derechos políticos a las mujeres y su influencia en el ámbito de lo público.

La narrativa feminista es tan transversal e interseccional<sup>1</sup> como diversa e integral. En el caso de lo político, el discurso se ha reforzado para ocuparse de espacios donde antes había estado oculto por medidas opresoras desde el poder institucional, pasando por las prácticas mercantilistas del capitalismo y hasta en las complejas redes de comunicación social. Hoy en día, aunque todavía de manera insuficiente, la mirada y perspectiva feminista en este ámbito ha permitido que una niña pueda imaginar, al menos, la posibilidad de que su futuro tendrá ventanas donde no le será negado el derecho a votar o a ser parte de una papeleta para una elección popular.

Con el pasar de las últimas décadas, todavía queda muchísimo camino por recorrer en el proceso de reivindicación social de los derechos de las mujeres; sin embargo, se ha consolidado un fuerte argumento en el *universo discursivo común* de las sociedades modernas, que ha permitido consensuar desde estructuras de poder como la Organización de Estados Americanos (OEA), colectivos universitarios, comunales o sociales, la promoción de medidas y políticas sobre la inclusión de la cuota paritaria en los procesos de elección popular.

Por ejemplo, la Convención Belem do Pará, suscrita para erradicar la violencia en perjuicio de las mujeres, obliga a todos los Estados parte a tomar medidas legislativas y administrativas para garantizar los derechos de esta población históricamente desplazada en circunscripciones como la participación política. De ahí que muchos países han llevado el tema hasta las urnas, lo han incorporado en debates legislativos, se ha empujado

<sup>1</sup> El concepto de transversalidad de género es definido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en 1997 como:

El proceso de valoración de las implicaciones de hombres y mujeres en cualquier acción planeada, incluyendo la legislación, políticas y programas en todas las áreas y niveles. Es una estrategia (...), una dimensión integral del diseño de políticas y programas en todas las esferas, política, económica y social, de modo que ambos géneros se beneficien igualmente (PNUD, 2006, p. 17).

La interseccionalidad es: “una propuesta iniciada por las teorías feministas de los años setenta, resulta esencial para analizar los diversos tipos de opresión por los que cualquier individuo se enfrenta, no solo según su sexo/género, sino también según otras razones (raza, clase, lengua, cultura, sexualidad, procedencia, edad, discapacidad, etc.)” Hernández, 2018, p. 281).

frecuentemente en discusiones de inclusión social y de género, e inclusive, se ha mediatizado hasta polarizar a la población con el fin de influir en resultados en el poder político, entre otras cosas. Sin embargo, existe un aspecto que nadie discute (por ahora): la paridad electoral y los mecanismos de alternancia para garantizar cuotas específicas de participación a las mujeres versan sobre un asunto sexualmente dicotómico y binario, masculino y femenino. Diferente a lo que la narrativa discursiva de la equidad implica, esto excluye todo aquello que no se encuentre en ese paréntesis dualista.

Lo que no se cuenta ni se menciona no existe: *lo que procede de las imágenes simplificadas de la realidad es la realidad tal como la experimenta la gente* (Neumann, 1995). Si se concentra a la masa electoral en un universo discursivo bipolar (masculino-femenino), ¿qué sucede con los miembros del propio colectivo cuyos géneros no se identifican en una de estas posturas dicotómicas? La realidad narrativa y el mencionado *universo discursivo* están ambos asentados sobre una base de consenso que implica, necesaria e indiscutiblemente, que la cancha de juego, la imagen simplificada vuelta realidad, es una realidad binaria; empero, por más inclusivo que ha sido el tema en aspectos mediáticos, esto también ha devenido, tácitamente, en desplazar a poblaciones respecto de los derechos políticos que han sido reclamados.

## 2. EL CASO DE AMÉRICA LATINA

A lo largo de la segunda mitad del siglo pasado y las últimas dos décadas, la región latinoamericana se ha visto expuesta a procesos reformistas y de cambio estructural en sus bases políticas. Pese a tratarse de un asunto instintivamente inclusivo, el reconocimiento del sufragio para las mujeres y su participación en candidaturas políticas ha significado el avance en un camino que, todavía, no se ve por acabar. Social y culturalmente, las prácticas patriarcales aún se encuentran impregnadas en el *alma* de algunas masas para la población latinoamericana y siguen difundiéndose volátilmente en los ojos de la opinión pública. Desde otra perspectiva, se encuentran los avances en materia de género y diversidad sexual que también han requerido un ajuste estructural en las narrativas de Gobiernos, campañas electorales y medios de información, con el fin de adecuar las exigencias contemporáneas en temas de reconocimiento e inclusión. Este caso es muy particular: no solo afronta, también, las imposiciones discursivas de sociedades machistas y conservadoras; sino que se posiciona mediante la incorporación de agendas discursivas de compleja difusión y que se vinculan con más arraigo (pero no únicamente) a la condición etaria de la población. Como parte de los hechos históricos que han sucedido en este campo, desde enero de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene, en cuanto a identidad de género autopercibida, lo siguiente:

**Los Estados cuentan con la posibilidad de establecer y decidir sobre el procedimiento más adecuado de conformidad con las características propias de cada contexto y de su derecho interno, los trámites o procedimientos para el cambio de nombre, adecuación de la imagen y rectificación de la referencia al sexo o género, en los registros y en los documentos de identidad para que sean acordes con la identidad de género auto-percibida**, independientemente de su naturaleza jurisdiccional o materialmente administrativa, deben cumplir con los requisitos señalados en esta opinión. [El resaltado es propio]. (Corte IDH, 2018, p. 69).

A partir del citado texto, los países de América Latina que reconocen a la Corte IDH empezaron a contar con la presión mediática de una narrativa global y de tendencia, así como con la obligación de cumplimiento por motivo de una sentencia de este tribunal interamericano: los temas de diversidad y el ajuste estructural sobre la identidad de género autopercebida es una circunstancia que se debe reconocer para todos los efectos políticos, administrativos o institucionales y mediáticos. Según sea el ordenamiento interno de cada país, este pronunciamiento inclusive puede ser de acatamiento obligatorio para los Estados que así lo hayan contemplado en sus jurisdicciones.

A partir de los procesos y movimientos sociales que han resultado en el justo reconocimiento de espacios para grupos minoritarios, algunos países de la región han impulsado agendas legislativas para garantizar la participación política de las mujeres y también se han lanzado al discurso inclusivo en cuanto a reconocimiento de identidad de género autopercebida para la población. En ese sentido y con motivo de la presente ponencia, se estudió en profundidad la situación de la paridad y los mecanismos de alternancia electoral para veinte países de América Latina, de forma que se incluyeron aquellos con, al menos, una disposición específica sobre cuotas de participación electoral y procedimientos de alternancia en puestos elección popular, como se aprecia en la Figura 1.

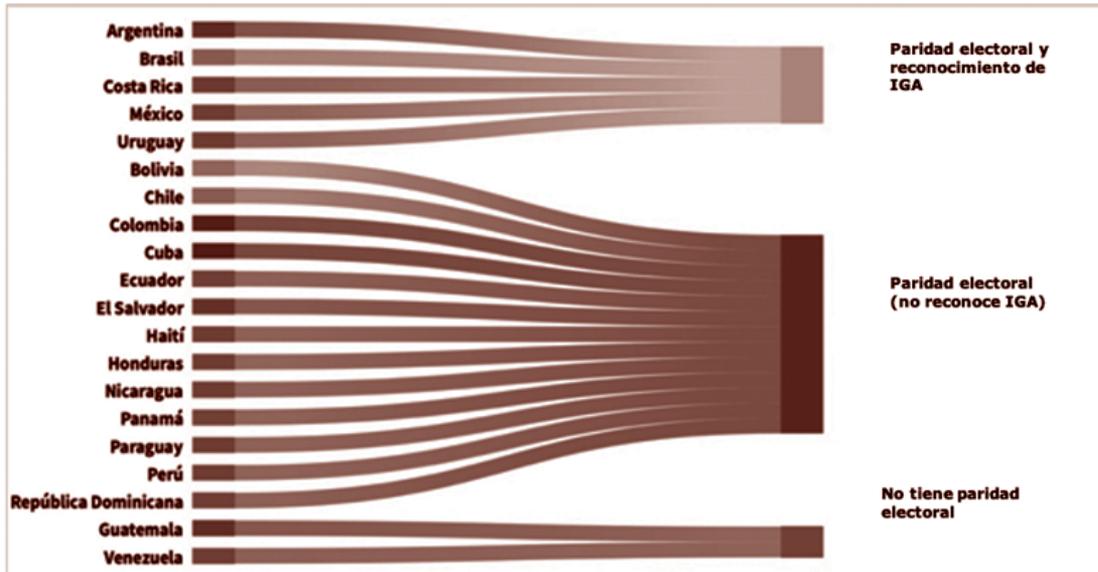


Figura 1. Gráfico de distribución de países latinoamericanos según mecanismos de paridad o alternancia electoral y reconocimiento de identidad de género autopercibida, 2019. El *reconocimiento de identidad de género autopercibida* se basó en aquellos casos donde los efectos civiles y legales se vinculan con el ejercicio de los derechos políticos como el sufragio. IGA: reconocimiento institucional de la identidad de género autopercibida. Elaborado con base en Leyva, O. *et al* (2018).

Con base en los datos anteriores, del objeto estudiado (veinte países de la región), únicamente el 25% de ellos cuenta con mecanismos administrativos, civiles o políticos para reconocer la identidad de género autopercibida en el ámbito de los procesos electorales y, a su vez, exigen paridad en las nóminas de postulación para cargos de elección popular; es decir, en cinco países existe la posibilidad de que, frente a un comicio electoral, el Estado reconozca la identidad de género autopercibida de una persona *queer* o *intersex*, por ejemplo. Sin embargo, al momento en que tal persona se postule a un puesto de elección popular, entra el conflicto de la narrativa: entre aquello a lo que el *universo discursivo* sostiene como género y aquello que institucionalmente solo se reconoce como sexo para efectos de postulación.

Para estos cinco casos, una persona que no se identifique dentro del dualismo narrativo sobre lo masculino-femenino tiene una imposibilidad para consolidar su candidatura en un proceso electoral; toda vez que la obligatoriedad legal de listas con alternancia dicotómica y construidas bajo el criterio legal del sexo registrado al nacer impide el acceso a la elección para aquellas personas a quienes el propio Estado reconoció civilmente su género fuera de tal carácter binario, pero que no calzan en la narrativa institucionalizada de lo que se ha consensuado ante la opinión pública como paridad.

Al ni siquiera reconocer la identidad de género autopercibida, el 75% restante de los países aún no vislumbra la posibilidad real para que una persona con un género distinto al femenino o al masculino sea institucionalmente reconocida como tal para efectos electorales. Es decir, tampoco podría, eventualmente, pensarse en la posibilidad de que una persona transgénero<sup>2</sup> (decididamente incorporada al componente de lo binario) se postule según esa identidad. De tal suerte, el discurso de lo mediático y lo institucionalmente arraigado discrimina y desplaza a esta población, dado que la obliga a encasillarse de forma exclusiva a lo que se ha convenido en el plano de lo social bajo la estructura conservadora.

En un 85% de los veinte países, la “equidad” de postulación electoral es una realidad: sea para cargos legislativos, municipales o nacionales, los organismos de administración electoral exigen al menos una modalidad (vertical/horizontal) de paridad o un sistema de cuotas de participación que deben ser designadas de manera exclusiva a la población de sexo femenino.

Aún cuando esto se oferta como una política pública de inclusión y equidad, lo cierto es que, para todos estos casos, la narrativa con promesa democrática en realidad excluye a aquellas personas que, en el *universo discursivo*, deben entrar a una camisa de fuerza para identificarse según su sexo y no según su género: “la observación de los hechos está filtrada incluso moralmente por puntos de vista selectivos, puntos de vista guiados por estereotipos o códigos” (Neumann, 1995, p. 205). Aunque los ojos de la opinión pública intenten reflejar discursos progresistas, la esencia de su visión está limitada por códigos exclusivos y que expulsan a todo aquello que no encaje bajo su programación social.

Sin embargo, cabe cuestionarse ¿por qué se consume tanto este producto mediático [la paridad], si tiene un vicio de razonamiento que genera exclusión social, política y discursiva? Es decir, ¿por qué se genera la narrativa de un asunto mediáticamente inclusivo, pero pragmáticamente excluyente? ¿Es acaso una narrativa que nació para excluir? ¿O nunca se imaginaron las posibilidades venideras de sus efectos discursivos?

Antes de entrar al fondo, cabe rememorar que las olas reformistas para establecer sistemas de elección popular más equitativos e igualitarios han sido, también, ofertadas por los grupos gubernamentales y de poder como una manera de consolidar sus aspiraciones. Pese a que versa sobre la reivindicación de derechos y no se puede desconocer el esfuerzo incansable de las fuerzas sociales por asegurar un espacio con voz y voto dentro de muchos *boys clubs* o espacios institucionales donde predomina la presencia de hombres y cuyas prácticas y decisiones se dirigen a opacar la labor de las mujeres; lo cierto es que este fenómeno, como proceso mediático, lamentablemente no ha estado exento de ser moneda de cambio en negociaciones partidarias o campañas electorales.

Además, el matiz patriarcal aún cosifica al género femenino en cuanto a materia de participación política: en muchos casos, la narrativa de inclusión no pasa más allá de situar en los puestos mejor garantizados (en términos de caudal político) a los hombres, con el fin de “rellenar” las posiciones legalmente exigidas mediante la inclusión de mujeres; aunque ello signifique su desplazamiento fáctico de las posibilidades reales de elección.

<sup>2</sup> Personas que sienten que el sexo asignado al nacer no coincide con su identidad de género.

Esto quiere decir que también la participación política de las mujeres ha sido objeto de un proceso mediático dentro del universo discursivo de la sociedad civil en las diferentes regiones de América Latina, a tal punto que este tema, en grados y aristas diferentes, ya resulta indiscutible cuando de consenso político se trata:

La medida de lo que en todas partes se llama y se considera virtud y vicio es esta aprobación o desagrado, alabanza o condena, que se establece por un consenso secreto y tácito en las distintas sociedades del mundo y por las que distintas acciones suscitan crédito o reprobación de acuerdo con el juicio, los principios o las modas del lugar. (Locke citado por Neumann, 1995, p. 98).

Por ello, la evolución como especie humana ha conllevado que el discurso del poder y las narrativas de exclusión tomen ventaja a partir de los procesos biológicos de los otros individuos para perpetuar sus intereses de subsistencia. En ese sentido, existe un enfoque transversal de dominación, porque atraviesa esferas cotidianas como las referidas por Held (1997): a) salud física y emocional, b) dominio de bienes y servicios, c) cultura y vida social, d) asociaciones cívicas, e) economía, f) violencia y relaciones coercitivas y g) instituciones regulatorias y legales. Pero también tiene un enfoque de transversalidad vertical, porque jerarquiza, a partir de los rasgos sociobiológicamente construidos para los individuos (como el género), el aporte utilitario que cada uno puede otorgar al sistema, de manera que van quedando rezagados y excluidos aquellos que del todo no sean de interés para la agenda programática del centro de poder.

### 3. ILUSIONISMO DISCURSIVO EN LA DEMOCRACIA

Durante las últimas 2 décadas, las naciones de América Latina han impulsado reformas legislativas para adaptar sus ordenamientos hacia las tendencias globales y las exigencias locales de participación electoral para las mujeres. En la mayoría de las ocasiones, este tema versa sobre un proceso narrativo que se lleva en campaña y que luego se plasma a través de políticas emanadas por los organismos electorales o, en su defecto, por mandato de los congresos, según sea el caso.

Sin embargo, la idea de promover una mayor equidad e inclusión en los procesos relacionados con el sufragio no precisamente responde a un razonamiento coherente de habilitar espacios políticos a la mayor diversidad de la población democrática. A esto se le podría establecer, para efectos de la presente ponencia, como la promesa o ilusión discursiva de la democracia.; la cual consiste, básicamente, en que el universo discursivo es manejado o manipulado en narrativas electorales para fijar u obtener un resultado determinado; sin embargo, este proceso consigue como “fruto” aquello que la masa, el cuerpo electoral y político, y la sociedad desean, aunque en el fondo sea contradictorio con los principios y argumentos que motivaron su trayectoria procedimental.

En el caso de la “equidad y la igualdad de género”, los colectivos feministas, los partidos políticos y la sociedad civil exigen y demandan constantemente la adopción de medidas legislativas, políticas, judiciales y administrativas que permitan reivindicar espacios para las mujeres; todo lo anterior, sin percatarse de que el universo discursivo en el que semantiza esa narrativa de “inclusión” tiene serios vicios de razonamiento, debido a que la base argumentativa de la narrativa parte de una premisa que asume como única posibilidad el dualismo sexual.

Es decir, los cimientos de tal universo discursivo se construyen a partir de narrativas (con o sin conciencia social) basadas en el espíritu y la utopía de hacer partícipes en la democracia a la mayor diversidad de personas; sin embargo, la cancha de juego desde la que se lleva a cabo tal proceso es naturalmente excluyente, pues parte del supuesto de que la paridad, la alternancia o la cuota solo son asuntos que pueden ser repartidos entre aquellas personas que se sometan a la dicotomía de lo masculino o lo femenino.

**Es un ilusionismo:** porque a pesar de que emite una narrativa de inclusión, equidad e igualdad, lo cierto es que solo se basa en una fórmula vacía que hace pasar una de las prácticas de exclusión social como la única existente, para justificar el diseño discursivo de todo el sistema electoral. Es decir, aún y cuando se incentiva como una estructura para garantizar la participación en procesos electorales de la forma más democrática posible con alusiones a la igualdad de género, se comete un error al inferir que la propiedad o condición biológica dualista (femenino-masculino) es también el esquema universal para aquellas personas con una identidad de género distinta.

En sentido estricto, es una promesa democrática que nace sin posibilidades de ser materializada, pero que de igual manera se narra y emite como discurso, aunque en el fondo esté normativa y políticamente mal construida. No se puede reconocer la identidad de género bajo una lógica donde la opinión pública únicamente ha cristalizado en el sistema electoral la posibilidad de candidatura para mujeres y hombres; toda vez que se contradice, tácitamente, al excluir a todas las personas que -a través de los mecanismos facilitados por el propio Estado- tuvieron la posibilidad de reconocer su identidad no binaria, pero que serían excluidas de una lista de alternancia por no encasillarse dentro de las posibilidades dicotómicas de tal universo consensual.

**Es discursivo:** porque nunca la narrativa de la igualdad de género en la participación electoral jamás fue razonada en términos de motivación semántica, sino que obedeció a un proceso sociohistórico de inequidad binaria:

Los razonamientos inferiores de las masas, al igual que los elevados, se basan en asociaciones; pero las ideas asociadas por las masas no mantienen entre sí más que vínculos aparentes de semejanza o sucesión(...). Las características de la lógica colectiva son la asociación de cosas dispares que no tienen entre sí otra cosa que las relaciones aparentes y la inmediata generalización de casos particulares.

Únicamente tales asociaciones pueden influir sobre las masas; para ellas, una concatenación de razonamientos rigurosos resultaría totalmente incomprensible, y por ello cabe decir que no razonan o que lo hacen erróneamente, no siendo influenciables mediante un razonamiento (LeBon, 2004, p. 32).

Cuando se habla de la paridad o la alternancia como el producto de un proceso reivindicatorio en espacios políticos, las propias masas están incurriendo en el error de razonamiento que se expuso en el punto anterior sobre el carácter ilusorio. Si a la narrativa de igualdad de género se le hubiere agregado el componente de las  $n$  posibilidades que una persona podría tener en cuanto a identidad autopercibida, el universo discursivo habría sido incapaz de comprender al género bajo una visión disruptiva de lo que el dualismo sexual de lo femenino y lo masculino significa.

Es decir, los movimientos y fuerzas sociales que convergieron para consolidar y materializar en términos institucionales la igualdad de género con respecto a la participación política y las posibilidades de elección popular decididamente asumieron una posición que excluye a todo aquello que no se encontrara cobijado por el carácter binario de la identidad *sexual* al nacer. “De este modo, la acción colectiva de los movimientos sociales, en sus diferentes formas, pretende introducir nuevas instrucciones y códigos en los programas de las redes” (Castells, 2009, pp. 78-79).

Es por esto que el consenso de tal espectro narrativo surgió siendo discriminatorio y se codificó de esa manera, pues de lo contrario su potabilidad estaba en riesgo: la operacionalización de la paridad o el sistema de cuotas solamente fue pensado para una lógica donde deben existir únicamente dos posibilidades de sujeto distintivo. En el caso concreto y según lo expuesto por LeBon (2004), lo que sucede no es otra cosa más que la confusión o aplicación erróneamente analógica, por parte de las masas, del término sexo con respecto al término género; de no haberse efectuado tal relación mental aparente, la masa habría sido incapaz de ser influenciable, pero solamente bajo tal razonamiento, la igualdad de género (contemplando las posibilidades no binarias) habría sido efectiva, coherente y hasta consecuente en el caso del 25% de los países que reconocen la identidad de género autopercibida:

El gobernante moderno se enfrenta a nuevos desafíos. El primero es el poder dotar a las organizaciones públicas de una nueva dimensión social capaz de retroalimentarse en tiempo real a partir del interés y las ideas que aporten diferentes colectivos. Ya no alcanza con la presunción o la sensibilidad para interpretar a la sociedad, porque esta se fracciona y se expresa a través de una multiplicidad de grupos que necesariamente expresan reclamos y expectativas diferentes. (Riorda *et al.*, 2015, p. 7).

En este plano más que en cualquier otro, el contexto de la comunicación social y las dinámicas de poder se vería absolutamente expuesto. Ofrecer mediáticamente el producto de la igualdad de género para efectos de las elecciones populares, contemplando las diferencias que trascienden el carácter dicotómico, no solo sería poco eficiente en términos de narrativa -pues se habría tenido que dar una explicación incomprensible para muchos tomadores de decisión-; sino que, a su vez, satisface las exigencias del descontento para la opinión pública, de manera que también resultaba ser un aspecto de sencilla resolución, aunque contradictorio en términos semánticos y discursivos.

#### 4. SOBRE LA DEMOCRACIA

En el caso concreto se trata de derechos fundamentales en cuanto al reconocimiento jurídico de la personalidad y el ejercicio efectivo de la participación política; sin embargo, en el imaginario colectivo la igualdad de género se comercializa en campañas bajo el argumento narrativo de democratizar la política y el sistema estatal. Al respecto, Crespi sostiene:

El reto de una democracia es la forma de organizar una comunidad política en la que los líderes que compiten y las organizaciones definan las alternativas de la acción pública de tal forma que el público pueda participar en el proceso de la toma de decisiones. Conseguir esto requiere, sobre todo, seleccionar a los líderes políticos de acuerdo con los procedimientos democráticos establecidos. (Crespi, p. 187).

Existe un entramado institucional mediante organismos y entes públicos que se encargan de llevar a cabo elecciones; medios de comunicación que fungen como plataformas de difusión y persuasión del poder; movimientos sociales y colectivos que se mueven de un lado a otro para decidir por las vías procedimentales su designio; empero, qué sucede cuando, a través de los canales burocráticamente establecidos, todos estos factores se conjugan para excluir de manera institucionalizada la participación de otros miembros de la comunidad.

Para el caso bajo estudio, la imposibilidad de permitir a una persona con identidad de género autopercibida diferente al carácter binario de lo masculino/femenino limita las posibilidades de ejercer efectivamente su derecho de postulación a cargos públicos cuando el propio sistema “democrático” le impone una alternancia paritaria en la que no se encasilla.

Lo contradictorio del tema es que el mismo entramado institucional le ha reconocido previamente su identidad de género *queer* o *intersex*; empero, para los efectos de postulación, en el 25% de los países bajo estudio estas personas tendrían que obligarse a encajar sobre la dicotomía femenino-masculino si quisieran optar por una candidatura en la que se exija paridad o cuota.

Si se excluye de la participación y la incidencia política en decisiones de alta importancia a este tipo de minorías, es posible concluir que la idea democrática únicamente es un universo discursivo placentero para aquellos que lo conforman:

Sean cuales fueren los individuos que la componen, por similares distintos que puedan ser su género de vida, ocupaciones carácter o inteligencia, el simple hecho de que se hayan transformado en masa les dota de una especie de alma colectiva. Esta alma les hace sentir, pensar y actuar de un modo distinto de cómo lo haría cada uno de ellos por separado(...).

Esta puesta en común de cualidades corrientes nos explica por qué las masas no pueden realizar actos que exigen una elevada inteligencia. Las masas no acumulan la inteligencia, sino la mediocridad (LeBon, 2005, pp. 29 y 31).

En el ejercicio de transformar las narrativas sobre la igualdad desde la opinión pública y canalizarlas hacia su materialización política en el plano del poder, los movimientos sociales y las minorías que tanto defienden su motivación acaban en el sesgo discursivo de excluir, desde la democracia, a otras minorías. De ahí que la paridad y los intentos de igualdad de género en términos de elección popular resultan en un mecanismo que, a su vez, discrimina en razón de un criterio biológico (masculino, femenino), desde plataformas institucionales que inclusive han reconocido términos contruidos desde lo sociológico (*queer*, *intersex*).

De ahí que no solo el discurso se convierte en contradictorio; sino que, también se contradice el espíritu de aquellos movimientos y fuerzas sociales que, antes de haberse incorporado a los planos de poder en la democracia, reclamaban un trato paritario sin exclusiones ni discriminación. No solo es incoherente el mensaje o el discurso, sino también el emisor.

## 5. EL CASO DE COSTA RICA

En el marco del proceso electoral para elegir a las nuevas autoridades municipales en el 2020, el Tribunal Supremo de Elecciones de este país conoció en instancia de apelación el recurso contra un acto en el que se impugnó un proceso de inscripción de candidaturas debido a inconsistencias procedimentales en las listas que proporcionó la agrupación política. En síntesis, el escenario apelado consistió en que se admitiera como válida una nómina compuesta por una persona cuya identidad de género no era idéntica a la que fue registralmente asignada (según su sexo al nacer) y, en consecuencia, para una lista de candidaturas existía una postulación consecutiva de 2 personas con el mismo sexo.

Cabe mencionar que en el caso de este país, la misma institución de cita asumió las disposiciones emitidas en la OC-24/17 en cuanto a identidad de género para población sexualmente diversa: se realiza un trámite administrativo expedito para que aquellas personas con una autopercepción de género distinta a la de su sexo biológico puedan llevar a cabo el cambio sin mayor dilación ni obstáculo; sin embargo, también para esta República, el Código Electoral exige una paridad vertical para presentar candidaturas en puestos de elección municipal con base en el rasgo biológico del sexo registrado al nacer.

Concretamente, este organismo señaló:

Las pautas jurídicas en esta temática se concibieron para lograr que hombres y mujeres, calificados así por su sexo asignado al nacer, aspiraran, en igualdad de condiciones, a ocupar puestos públicos de toma de decisiones. Si las mujeres eran sujetas cuya participación política era negada en razón de una visión societal imperante que las infravaloraba, evidentemente la aceptación de otras orientaciones sexuales e identidades era imposible porque ni siquiera era pensada (...).

El tabú que implicaba lo sexualmente diverso negaba de los espacios de reconocimiento de derechos a quienes formaban parte de esos grupos. Es claro que esa posibilidad de generar políticas públicas en beneficio de grupos específicos también alcanza a las poblaciones sexualmente diversas; **no obstante, la armonización que, en ese campo, corresponde hacer en temas como la participación equitativa basada en una trama social integrada por sujetos con identidades que no son polares (citado esquema dicotómico hombre-mujer) corresponde al legislador(...).**

**Así, al haberse pensado la paridad como una forma de solventar las asimetrías de participación entre hombres y mujeres (se insiste en la concepción biológica de esos términos) no es dable hacer una interpretación extensiva.**

De procederse de esa forma, se podría crear, en la práctica, un régimen de postulación de doble cuota (por ejemplo) o de otra naturaleza, suplantándose indebidamente al legislador en su competencia para diseñar los mecanismos de postulación y la construcción de las nóminas (...).

Tómese en consideración, además, que tales modificaciones requieren de la necesaria intervención del legislador, en tanto deben incorporarse variables como los indiscutibles derechos de personas intersex e incluso preverse escenarios en los que deseen postularse ciudadanos que no se entienden parte de ninguna de las categorías existentes (queer).

**Por ejemplo, con base en la redacción actual del artículo 2 del Código Electoral, no sería posible determinar qué sexo correspondería al segundo lugar de una nómina cuyo encabezamiento fuera, justamente, una persona intersex; el mecanismo de alternancia (evaluado en la verticalidad de las postulaciones) se vería de imposible implementación bajo las reglas actuales, evidenciándose la limitación que impone el propio marco regulatorio a las facultades exegéticas del juez.** [El resaltado no es del original] (TSE, Resolución 8764-E3-2019).

Es decir, la institución política admitió y reconoció la imposibilidad de aplicar alternancia vertical en puestos de elección popular cuando se presenta la candidatura de una persona *intersex*; ya que la sujeción al ordenamiento le amarró las posibilidades de interpretación, en tanto el legislador únicamente previó la paridad bajo una óptica basada en el sexo registral. Ergo, la identidad de género no es un dato que legalmente produzca efectos más allá de su reconocimiento como lo es para el caso de las cuotas electorales.

Este escenario es una posibilidad muy cercana para todos los países de la región en América Latina: la opinión consultiva, según sea el ordenamiento, orienta a que las naciones incorporen en sus agendas el reconocimiento de la identidad de género autopercebida; empero, este tipo de políticas inclusivas son antinómicas en relación con las intenciones de igualdad de género en materia de elección popular y reivindicación de espacios políticos para las mujeres. Ahora bien, nótese cómo los universos discursivos están levantando sus cimientos a partir de vicios en el razonamiento de sus idearios.

Las bases del universo discursivo, empleadas desde el plano institucional para el caso de ejemplo, no contemplaron las posibilidades que trascendieran más allá de lo binario (femenino/masculino) y, en consecuencia, la narrativa de igualdad se constituye en un mecanismo excluyente para aquellas personas que se encuentren fuera de ese espacio dicotómicamente consensuado.

## 6. APUNTES FINALES

Mbembe (2006) refiere a Foucault para explicar la aplicación metodológica de la soberanía como *droit de glaive* (el derecho de matar, de excluir, de desaparecer), que consiste en la ficcionalización de un elemento subjetivo como *enemigo*. Una ficción: porque esta figura es un imaginario colectivo que echa mano del rasgo sociobiológico particular de un sujeto (raza, orientación sexual, clase, etc.), para el establecimiento de una ruptura relacional y de convivencia entre unos y otros individuos, así como la delimitación de lo que entra y lo que no, en el *universo discursivo* de la masa.

*Tolerantes con garrote* es la frase basada en Karl Popper (1945) para referirse a quienes, desde una posición social determinada, aluden a un discurso que es en sí mismo contradictorio en su construcción de razonamiento y que, en la práctica, también resultan ser poco consecuentes con las convicciones que su narrativa sostiene o implica. Este es el caso de la paridad como mecanismo de exclusión: los Gobiernos, los

colectivos y los movimientos sociales han comprado las ofertas de un producto político que se ofrece a todas luces como progresista e inclusivo; sin embargo, en el fondo de estas cuestiones e imaginarios, existe un error de razonamiento que introduce la exclusión sistémica de poblaciones marginadas y que, al negárseles el derecho y el acceso a tener una voz en los espacios de decisión no cuentan con un respaldo político que les impulse.

Sea cual sea el sitio de la región latinoamericana, en esta parte del continente predomina un universo discursivo que envuelve narrativas conservadoras y que desplazan institucionalmente a muchas minorías sociales. Construir un basamento que sea coherente en términos de ideas no ha sido la tendencia de comunicación y opinión pública para América Latina. El ajuste que se requiere no consiste en variar las bases de los razonamientos discursivos que se inyectan en el alma de la masa para ciertas campañas o productos específicos del *marketing* político; sino, en reformular la manera en que los procesos de formación de opinión pública e imaginarios colectivos se cimientan sobre, precisamente, la construcción de universos discursivos; es decir, que la génesis narrativa implique, necesariamente, una actitud consecuente en convicciones, sin sesgos de razonamiento ni manipulación mediática errada.

El caso de las personas cuya identidad de género autopercibida difiere de la construcción con carácter dicotómico y sus implicaciones de exclusión con respecto al sistema político en Latinoamérica es solo uno de los ejemplos en los que se ha institucionalizado una opinión pública e imaginarios colectivos que se han levantado a partir de la paradoja de la tolerancia y que, de no producirse una reformulación en los cimientos discursivos y socio normativos, reproduce patrones sociales de exclusión sistémica.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bourdieu, P. (Ene., 1973). La opinión pública no existe. *Les Temps modernes*, (318), 1292-1309. Recuperado de <http://pierre-bourdieu.blogspot.com/2006/06/la-opinin-pblica-noexistepierre.html>
- Castells, M. (2009). *Comunicación y poder*. Traducción de María Hernández. Madrid: Alianza Editorial.
- Crespi, I., Martínez, V. y Mora, A., (2000) *El proceso de opinión pública: cómo habla la gente*. Barcelona, España: Ariel Comunicación.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión consultiva oc-24/17 de 24 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Costa Rica. Identidad de género, e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo: obligaciones estatales en relación con el cambio de nombre, la identidad de género, y los derechos derivados de un vínculo entre parejas del mismo sexo (interpretación y alcance de los artículos 1.1, 3, 7, 11.2, 13, 17, 18 y 24, en relación con el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. San José. Recuperado de: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf)
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Sentencia n.º 8764-E3-2019 de las once horas y treinta minutos del doce de diciembre. Recuperado de: [https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/8764-E3-2019.html?zoom\\_highlight=Queer](https://www.tse.go.cr/juris/relevantes/8764-E3-2019.html?zoom_highlight=Queer)
- Espí, A. (Ene.-Jun., 2019). Participación electoral en América Latina: un análisis comparado desde la simultaneidad de las elecciones, 2000-2018. *Revista apuntes electorales*. (61), 11-38. Recuperado de <https://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/722>
- Held, David. 1997. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós.
- Hernández, A. (2018). Oposición e interseccionalidad. *Revista Internacional de Éticas Aplicadas*, (26), 275-284.
- Le Bon, G. (2005) *Psicología de las masas*. Madrid, España: Ediciones Morata.
- Mbembe, A. (2006). *Necropolítica*. Madrid: Editorial Melusina.
- Moreno, C. y Rabadán, R. (2016) *Manual de herramientas para la investigación de la opinión pública*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Neumann, E. (1995) La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social. En VV.AA., *El nuevo espacio público*, pp. 200-210. Barcelona: Gedisa.
- Popper, K. (1945). *The Open Society and Its Enemies*; volume 1: The Spell of Plato. Londres: Routledge.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Chile (2006). *Guía para la transversalización de género en PNUD Chile*. Santiago: PNUD. Recuperado de [http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/genero/undp\\_cl\\_genero\\_guia\\_tg\\_2014.pdf](http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/genero/undp_cl_genero_guia_tg_2014.pdf)
- Riorda, M. et al. (2015). *El gobernanta latinoamericano: estudio del perfil de los gobernantes latinoamericanos en redes sociales*. Washington D. C: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13880/el-gobernanta-latinoamericano-estudio-del-perfil-de-los-gobernantes>
- Vinuesa, ML. (2008). La opinión pública medida y mediatizada. La comunicación social en la España democrática. *Revista Estudios sobre el Mensaje Periodístico*, n.º 14, 267-289. Universidad Complutense de Madrid.



# LAS PERSONAS TRANS Y EL MECANISMO DE ALTERNANCIA ELECTORAL A LA LUZ DE LA OC-24/17

Jota Vargas Alvarado\*

<https://doi.org/10.35242/RDE.2020.30.9>

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 31 de mayo de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 6 de julio de 2020.

**Resumen:** El mecanismo de alternancia debe aplicarse con un enfoque convencional de derechos humanos, reconociendo plenamente la identidad de género de las personas trans, lo que conlleva utilizar su género autopercebido para optar por puestos en las nóminas de elección popular, así como órganos partidarios, delegaciones y actividades de capacitación, de acuerdo con la Opinión Consultiva número 24 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este enfoque no puede ser binario, ya que esta Opinión incluye a las personas no binarias dentro de la sombrilla trans, por lo que se debe reconocer su identidad de género, para no vulnerar derechos conexos como privacidad y participación política.

**Palabras clave:** Democracia / Derechos humanos / Derechos políticos / Derechos civiles y políticos / Igualdad de oportunidades / Población LGBTI / Derecho a la identidad / Derecho al sufragio / Participación política / Garantías electorales / Reforma política.

**Abstract:** The principle of parity and the alternation mechanism should be applied with a conventional focus of human rights fully acknowledging the gender identity of Trans people which leads to using their self-perceived gender to run for popular election posts according to Consultative Opinion 24 of the Inter-American Court of Human Rights. This focus cannot be binary since this Opinion excludes non-binary people under the Trans umbrella. Thus, their gender identity must be acknowledged in order not to violate related rights such as privacy and political participation.

**Key Words:** Political parity / Political participation quotas / Gender equity / Gender identity / LGTBIQ population / Human Rights.

\* Costarricense, abogada, correo [jotavargascr@gmail.com](mailto:jotavargascr@gmail.com). Licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica. En la actualidad brinda asesoría jurídica en la Asociación Mulabi Espacio Latinoamericano de Sexualidades y Derechos. Ha llevado cursos de especialización en derechos humanos como Alfabetización Jurídica en Derechos Humanos de la Defensoría de las y los Habitantes e Incidencia Política Internacional de la Asociación Akahatá. Aprobó con distinción la tesis de grado titulada Derechos de las PersActivista LGBATIQ+, persona no binaria costarricense, en coautoría con Berioska Bejar Bascopé.

## 1. INTRODUCCIÓN

La garantía del derecho constitucional a la igualdad y a la no discriminación ha motivado cambios en el sistema electoral costarricense para fortalecer la participación política de las mujeres, pues nuestra normativa acoge que es un derecho humano reconocido en una sociedad democrática, representativa, participativa e inclusiva. Así, se evolucionó de un sistema de cuotas hacia la paridad con el Código Electoral de 2009.

Ese cuerpo legal, en su artículo segundo, establece que el principio de paridad implica que todas las delegaciones, nóminas y demás órganos pares estarán integrados por un 50% de mujeres y un 50% de hombres, y en las impares la diferencia no podrá ser superior a una. Para garantizar el cumplimiento de este principio, el mismo artículo establece el mecanismo de alternancia, entendido como el método por el cual dos personas del mismo “sexo” no puedan estar en forma consecutiva en la nómina de elección, sino que debe alternarse mujer-hombre u hombre-mujer.

Lo anterior responde a un mandato convencional de adoptar medidas afirmativas para la eliminación de la discriminación contra la mujer, a fin de buscar una igualdad real en los resultados. Así se puede apreciar, por ejemplo, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés), cuyo órgano de tratado, el Comité CEDAW, ha señalado que se deben tomar medidas que tiendan a eliminar la persistencia de estereotipos contra la mujer e incluye a las mujeres trans como mujeres, en las Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico a Costa Rica.

La Opinión Consultiva número 24 del 2017 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (OC-24/17) consagra el derecho a la igualdad y no discriminación de las personas LGBTI al asegurar que la noción de igualdad se desprende directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona, frente a la cual es incompatible toda situación que discrimine del goce de derechos. Añade que la orientación sexual y la identidad y expresión de género son categorías protegidas por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

De esta manera, este artículo pretende exponer en un primer momento definiciones relevantes sobre las poblaciones LGBATIQ, así como diferenciar sexo y género. Luego, desarrollar qué son las opiniones consultivas, los principales aportes de la OC-24/17 al tema bajo estudio y referirse brevemente al control de convencionalidad. En una tercera fase se describe el mecanismo de alternancia en relación con la OC-24/17 y cómo ha resuelto el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), o alguno de sus órganos, casos relacionados con personas trans. Finaliza con una propuesta respecto a la participación política de personas no binarias y las personas intersex en nóminas, órganos y delegaciones, tanto plurinominales como uninominales, respetando el principio de paridad de género.

Así, no pretende este artículo centrarse en el principio de paridad, sino propiamente en el mecanismo de alternancia y su aplicación a las personas trans, no binarias e intersex. Tampoco se desea realizar un análisis constitucional en torno a sexo, género o al mecanismo de alternancia, pues sería objeto de otro artículo. Por último, no se busca desarrollar un estudio de datos y porcentajes de participación femenina en las elecciones nacionales o municipales, sino replicar los resultados de otras investigaciones al respecto.

## 2. **LGBATIQ:** DEFINICIONES IMPORTANTES

Las personas lesbianas, gays, bisexuales, asexuales, trans, intersex y queer (LGBATIQ) han sido históricamente discriminadas de muchas maneras en Costa Rica, América y el mundo entero, ya que no forman parte del constructo de lo que “tiene que ser” un hombre o una mujer y las relaciones afectivo-eróticas entre estas dos construcciones sociales. Cada una de estas poblaciones tiene necesidades propias que las diferencian de las otras. La orientación sexual (atracción) es distinta a la identidad de género (autopercepción) y ambas divergen del sexo, o los sexos, de una persona.

El sexo es una construcción social binaria que divide a las personas al nacer entre mujeres y hombres, de acuerdo con sus características biológicas, genéticas, hormonales, anatómicas y fisiológicas. El sexo asignado al nacer es definido a partir de la percepción que otras personas tienen sobre los genitales de la persona recién nacida. Sin embargo, las personas intersex no encajan dentro de esa división binaria del sexo, ya que poseen características que se les asignan social o científicamente a los dos sexos binarios. Así, se evidencia que el sexo no es una característica estática, sino que está basado en percepciones y constructos sociales (Corte IDH, 2017 y Thompson, 2019).

La identidad de género es la vivencia interna e individual de cada persona respecto a su género, es decir, su pertenencia a una categoría social que reúne a personas con características similares. En esta línea, una persona puede ser cisgénero si el género con el cual se identifica concuerda con el sexo asignado al nacer; transgénero si el género con el cual se identifica no es acorde al sexo que le fue asignado al nacer; agénero si la persona no se identifica con ningún género; o no binaria si su vivencia del género trasciende las construcciones sociales de mujer u hombre. Generalmente, se incluye a las personas agénero dentro de la sombrilla no binaria.

Por otro lado, la orientación sexual es la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción afectiva, emocional, física o sexual por otras personas de acuerdo con el género de estas últimas. Así, será heterosexual la persona que sienta atracción por personas del género opuesto dentro del binario; lesbiana, la mujer que sienta atracción por mujeres; gay, el hombre que sienta atracción por hombres; bisexual, la persona que sienta atracción por hombres y mujeres; asexual, la persona que no sienta atracción sexual por otras personas; o pansexual, la persona que sienta atracción por otras personas sin importar su sexo, identidad o expresión de género.

Asimismo, binarismo es la división de los sexos y los géneros en solo dos: mujer/ hombre o femenino/masculino. La cisonormatividad es la asunción de que todas las personas “son” o “tienen que ser” cisgénero, lo que contribuye a la invisibilización de las identidades y vivencias trans y no binarias. Finalmente, la heteronormatividad es la suposición de que todas las personas “son” o “tienen que ser” heterosexuales, lo que conduce a la eliminación de las experiencias de otras orientaciones sexuales.

### 3. ¿QUÉ DICE LA OC-24/17?

Las opiniones consultivas son criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en respuesta a consultas de Estados parte u órganos de la Organización de Estados Americanos (OEA). Señala el artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) que aquellos pueden consultar a la Corte IDH acerca de la interpretación de la CADH o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos ratificados por los Estados americanos, o acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y dichos instrumentos internacionales.

Por medio de las opiniones consultivas, la Corte IDH busca desentrañar el sentido, propósito y razón de las normas internacionales sobre derechos humanos para fortalecer este sistema de protección. De esta manera, los Estados deben incorporar la interpretación que emita la Corte IDH, ya que dentro de los deberes de los Estados se encuentra respetar los derechos y libertades reconocidos en la CADH y garantizar su libre y pleno ejercicio, según el artículo 2 de la CADH.

En el mismo sentido, en Costa Rica “las Opiniones Consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos tienen «pleno valor», ya que, como lo ha entendido la Sala Constitucional, tratándose de Derechos Humanos lo indicado en estas vinculan al Estado costarricense” (Thompson, Bejar y Vargas, 2019, p. 176) y que la Corte IDH “es el órgano natural para emitir criterios sobre la Convención, la fuerza de interpretaciones y enjuiciamiento de normas nacionales, aunque sea en una mera consulta; tendrá, entonces, el mismo valor de la norma que interpreta” (Thompson, Bejar y Vargas, 2019, p. 177).

La OC-24/17 representa un avance en la protección y la garantía de los derechos humanos de las personas LGBTIQ en los Estados miembros del continente. Esta Opinión responde a una consulta realizada por Costa Rica sobre el derecho al nombre de las personas trans y el reconocimiento de los derechos patrimoniales derivados de parejas de personas del mismo sexo.

Al responder esto, la Corte IDH señala que el cambio de nombre y la adecuación de los registros públicos y de los documentos de identidad para que estos sean conformes a la identidad de género autopercibida constituye un derecho protegido por la CADH, por lo que los Estados están en la obligación de reconocer, regular y establecer los procedimientos adecuados para tales fines; que dicho procedimiento debe ser administrativo o notarial, integral, basado únicamente en el consentimiento libre e informado de la persona solicitante, confidencial, expedito, que tienda a la gratuidad y que no requiera la acreditación de operaciones quirúrgicas u hormonales<sup>1</sup>.

Lo anterior, señala la Corte IDH, debe abarcar la rectificación de la anotación del género o **las menciones del sexo** y la adecuación de su imagen, para que sean conformes con su identidad de género autopercibida. El reconocimiento pleno de la identidad de género por parte de los Estados resulta de vital importancia para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas trans, sin que el sexo registral deba estar sujeto a su “genitalidad”.

<sup>1</sup> Corte IDH (2017, párrs. 105-114, 117-161 y 229). Sobre las implicaciones de cada requisito, véase OEA (2020) y Synergía (2020).

Más específicamente, sobre el sexo registral y la obligación de los Estados de crear procedimientos para que las personas trans puedan modificar el componente o la mención al sexo, la Corte IDH señaló que:

...el sexo, así como las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente que se atribuye a las diferencias biológicas en torno al sexo asignado al nacer, lejos de constituirse en componentes objetivos e inmutables del estado civil que individualiza a la persona, por ser un hecho de la naturaleza física o biológica, terminan siendo rasgos que dependen de la apreciación subjetiva de quien lo detenta y descansan en una construcción de la identidad de género autopercibida relacionada con el libre desarrollo de la personalidad, la autodeterminación sexual y el derecho a la vida privada. Por ende, quien decide asumirla, es titular de intereses jurídicamente protegidos, que bajo ningún punto de vista pueden ser objeto de restricciones por el simple hecho de que el conglomerado social no comparte específicos y singulares estilos de vida, a raíz de miedos, estereotipos, prejuicios sociales y morales carentes de fundamentos razonables. Es así que, ante los factores que definen la identidad sexual y de género de una persona, se presenta en la realidad una prelación del factor subjetivo sobre sus caracteres físicos o morfológicos (factor objetivo). En ese sentido, partiendo de la compleja naturaleza humana que lleva a cada persona a desarrollar su propia personalidad con base en la visión particular que respecto de sí mismo tenga, debe darse un carácter preeminente al sexo psicosocial frente al morfológico, a fin de respetar plenamente los derechos de identidad sexual y de género, al ser aspectos que, en mayor medida, definen tanto la visión que la persona tiene frente a sí misma como su proyección ante la sociedad. (Corte IDH, 2017, párr. 95).

Añade la Corte IDH que la CADH, en virtud de los derechos a la protección de la vida privada y a la protección de la familia, protege el vínculo familiar que puede resultar de la relación de una pareja del mismo sexo; por lo que los Estados deben reconocer y garantizar todos los derechos que se derivan de un vínculo familiar entre personas del mismo sexo, sin discriminación con respecto a las que están constituidas por parejas heterosexuales; de forma que garanticen el acceso a todas las figuras ya existentes en los ordenamientos jurídicos internos, incluido el derecho al matrimonio.

De este modo, las personas trans tienen derecho al respeto y al reconocimiento de su identidad de género autopercibida; por lo que los Estados deben garantizar procedimientos para la rectificación del género o sexo registral en los documentos de identidad, actas de nacimiento y demás registros. Si bien el Estado de Costa Rica, a través del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones, habilitó un procedimiento para el cambio de nombre de las personas trans mayores de edad el cual cumple con todos los requisitos formales establecidos en la OC-24/17; no alineó dicho proceso para que las personas trans pudieran realizar la rectificación de su género o sexo registral, sino que se limitó a eliminar este dato de los documentos de identidad públicos; tampoco incluyó a las personas menores de edad (TSE, Acta 49-2018, art. 1).

En este aspecto, es menester recalcar que la Corte IDH fue clara al señalar que las personas trans tienen derecho a modificar el componente de género conforme a su identidad, en los casos en que los países registren el género. Por su parte, indicó dicho tribunal interamericano que en los casos de los Estados que registran el sexo asignado al nacer, estos deben adecuar procedimientos para que las personas trans puedan modificar ese dato (sexo registral), a fin de que corresponda con su identidad de género. Es por ello que, tanto en la OC-24/17 como en este artículo, se hace referencia a este derecho como la modificación

del componente del “género o sexo”, ya que depende del sistema registral de cada país. Además, que los derechos a la imagen, cambio de nombre y rectificación del componente sexo son derechos que deben garantizarse a las personas trans menores de edad.

#### 4. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

El control de convencionalidad es el análisis y la aplicación de los estándares internacionales de derechos humanos que realiza una persona o institución operadora jurídica como lo es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), en su actuar y en sus distintas resoluciones. Al respecto, el TSE ha señalado que:

...efectivamente, tal y como lo asevera el recurrente, se encuentra obligado a ejercer -y ciertamente así lo hace- un control no solo de constitucionalidad sino también de convencionalidad de las actuaciones efectuadas por las diversas autoridades públicas y los partidos políticos que pudieran afectar los derechos fundamentales de carácter político electoral de los ciudadanos. Esa potestad para efectuar tal control de convencionalidad, de carácter exclusivo y excluyente en materia electoral, por mandato del constituyente originario, reside en el hecho de que este, como máxima autoridad en la materia electoral, es el órgano naturalmente llamado a defender los derechos fundamentales de este tipo, utilizando como parámetro normativo no solo la Constitución Política y los principios que la informan, sino además los instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos suscritos y ratificados por el país; ejercicio que, en sí mismo, implica tal control de convencionalidad. (Resolución 1337-E1-2015).

#### 5. MECANISMO DE ALTERNANCIA

En Costa Rica, el Código Electoral contempla el mecanismo de alternancia como un medio efectivo de garantizar el principio de paridad de género en elecciones para cargos plurinominales y uninominales, órganos partidarios y actividades de capacitación. El principio de paridad se refiere a la cantidad de mujeres en las nóminas partidarias; en cambio, el mecanismo de alternancia o posición de mandato se refiere a la ubicación de las mujeres en las nóminas partidarias, en donde se debe turnar a las personas por su género (sostiene esta autoría) de forma alternada mujer-hombre-mujer o a la inversa. Lo anterior no solo busca una igualdad formal, sino que apunta hacia una igualdad real (de participación y resultado) entre los géneros, ya que es un sistema de “cuota neutral”, en donde las mujeres pueden optar por puestos elegibles.

El mecanismo de alternancia responde a la incorporación de la diversidad de género en la democracia, en igualdad de condiciones, por lo que deriva del derecho a la participación política, la libertad y la igualdad. Asimismo, debe ser aplicado en papeletas presidenciales y diputadiles; en papeletas de alcaldías, sindicaturas e intendencias; así como en las delegaciones, órganos internos y actividades de capacitación de los partidos políticos. Este mecanismo electoral se ha extendido a elecciones universitarias. Cabe destacar que este mecanismo bajo ninguna circunstancia puede ir en contra de mandatos constitucionales como la igualdad, no discriminación o el derecho a la privacidad (o intimidad según el numeral 24 de la Constitución Política).

Tanto el Código Electoral en los artículos 2, 52.ñ, 52.p, 53 y 103 como la Constitución Política en el artículo 95.8 explican los principios democráticos, el principio de paridad y el derecho de no discriminación

haciendo referencia al “género” de las personas. Asimismo, el transitorio II del Código Electoral se refiere a “los principios de paridad y alternancia de género”. También, artículos académicos han explicado la libre determinación partidaria para decidir el género que encabeza las nóminas o listas mencionando el “género” (Picado, 2014).

Por lo anterior, haciendo una lectura integral de la normativa nacional con enfoque en derechos humanos a la luz de estándares convencionales, se debería entender que cuando la norma explica el mecanismo de alternancia se refiere al género de las personas; que, al mencionar el sexo, no se refiere al sexo asignado al nacer, sino al dato comprobable del sexo registral que debe poder modificarse en relación con la identidad de género de las personas. Por lo que, en este artículo, al explicar el mecanismo de alternancia, se hace referencia al género.

El multipartidismo y la no obligación de los partidos políticos de alternar el género en las cabeceras de las nóminas generaron un resultado no deseado por los esfuerzos para garantizar la paridad de mujeres y hombres en órganos de representación, en específico en la Asamblea Legislativa; ya que la representación de mujeres en este órgano en el 2014 fue menor que la del 2010. En vista de lo anterior, la Sala Constitucional y el Tribunal Supremo de Elecciones reinterpretaban el principio de paridad y decidieron incorporar no solo la paridad vertical, sino la paridad horizontal en las nóminas de elección popular. Así, las cabeceras de las siete listas, que representan cada provincia, deben contar con al menos tres mujeres. Esta interpretación generó una representación de 45% de mujeres en la Asamblea Legislativa en las elecciones del 2018<sup>2</sup>.

## 6. ¿QUÉ SUCEDE CON LAS PERSONAS TRANS EN APLICACIÓN DEL MECANISMO DE ALTERNANCIA?

El TSE ha manifestado que el género no es un dato registrable y que la rectificación del nombre no implica un cambio de sexo registral, que el sexo asignado al nacer continuará en las bases de datos del Registro Civil sin modificarlo, aludiendo relevancia en el ámbito médico<sup>3</sup>. En el 2018 un partido político provincial presentó en los primeros tres lugares de la nómina de diputaciones a una mujer cisgénero, una mujer trans y una mujer cisgénero, ya que la Dirección General del Registro Electoral de este Tribunal no permitió que la mujer trans ocupara un escaño de mujer. En el 2020 el TSE rechazó la postulación de un concejal suplente (hombre cisgénero), ya que la postulación superior en la lista era asumida por una mujer trans y, según este Tribunal, no cumplía con el mecanismo de alternancia<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Mediante resolución n.º 1724-E8-2019 del 27 de febrero del 2019, el Tribunal Supremo de Elecciones señaló que la implementación del criterio de paridad horizontal será aplicable al proceso de inscripción de candidaturas correspondiente a las elecciones municipales hasta el 2024. Es por ello que, en este artículo, no se analiza la implementación del principio de paridad horizontal en las elecciones municipales. Tampoco es objeto de estudio de este texto analizar la jurisprudencia constitucional y electoral, pero se insta a las personas lectoras interesadas a desarrollar el tema en una investigación con ese propósito. Al respecto, se puede tomar como base el listado del pie de página número 6.

<sup>3</sup> En este artículo se han mencionado la orientación sexual y el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, en primer lugar, para diferenciarlo de la identidad de género y el derecho al reconocimiento de la identidad de género; pero, también, porque el TSE había manifestado su oposición al cambio de sexo registral en la Consulta Legislativa sobre la Ley de Identidad de Género en el 2016, con base en que esto iba a permitir, de forma indirecta, el matrimonio igualitario. Posterior al 26 de mayo de 2020 con las inscripciones de varios matrimonios entre personas del mismo sexo, no queda clara cuál es la objeción del TSE a realizar el cambio del sexo registral por motivo de identidad de género, más allá de la sostenida “relevancia médica”.

<sup>4</sup> Para ampliar sobre este tema, véase TSE, acta 49-2018, (párrs. 20-21 y 54), TSE, resolución 8764-E3-2019 y Alvarado (2017).

De esta manera, el TSE no reconoce la identidad de género de las personas trans de forma integral e incumple la OC-24/17 de la Corte IDH, ya que contempla únicamente el sexo asignado al nacer de las personas y no su género, valiéndose de que, pese a que se le denomina “principio de paridad de género”, el Código Electoral en su artículo 2 expresamente se refiere al sexo cuando describe el mecanismo de alternancia. En este sentido, cobra importancia aclarar que tanto este Código como otras leyes usan indiferenciadamente los conceptos de sexo y género<sup>5</sup>.

Además, al igual que la Corte IDH, la propia Sala Constitucional ha señalado que el género es parte del concepto de sexo. En la Sentencia 7128-2007, esta Sala indicó que el derecho no puede mantenerse ajeno al reconocimiento del derecho a la identidad sexual, ya que forma parte del derecho a la identidad de la persona y es inherente a ella. Agrega el tribunal constitucional que el sexo es una realidad múltiple configurada por el componente genético o “cromosomático”, el componente morfológico y el componente psicosocial, este último explicado como “el género: masculino o femenino” (Sala Constitucional, Sentencia 7128-2007, Considerando 3).

Señala la Sala Constitucional que el derecho “debe prever, mediante disposiciones, aquellos casos”, refiriéndose a las personas trans, “en los que ciertos individuos no han seguido la línea pronosticada en la evolución de su identidad sexual y a pesar de que tienen un sexo, quieren pertenecer al otro”. De modo que esta Sala admite la posibilidad de que el elemento psicológico permita la determinación del sexo de una persona (Sala Constitucional, Sentencia 7128-2007, Considerando 3)<sup>6</sup>.

En esta línea, la Corte IDH, en la OC-24/17, señaló que la falta de reconocimiento de la identidad de género o sexual podría resultar en una censura indirecta a las expresiones que se aparten de los estándares cisnormativos o heteronormativos, como si estas personas no contaran con la protección legal y el reconocimiento de sus derechos en igualdad de condiciones; este reconocimiento es necesario para garantizar el ejercicio de todos los derechos vitales en una sociedad democrática, incluidos los políticos y, por ende, electorales.

Por lo que, al hacer un control de convencionalidad, el TSE debe respetar la identidad de género autopercibida de las personas trans y, de esta manera, garantizar que ocupen un puesto, plaza o escaño conforme a su género. Es decir, una mujer trans debe optar por un escaño de una mujer (entre dos hombres) y un hombre trans por uno de un hombre (entre dos mujeres). Esto responde a que el derecho a la identidad de género tiene como base el derecho a la privacidad, principio de libre desarrollo de la personalidad, derecho a la igualdad, derecho a la no discriminación, derecho a la dignidad humana, derecho a la libertad, principio de autonomía y, en este caso en particular, el no reconocimiento de la identidad de género por parte del Estado

<sup>5</sup> Para ampliar sobre el binarismo dentro de la legislación nacional y la confusión entre género y sexo de quien legisla, véase Thompson, Bejar y Vargas, 2019, pp. 55, 74-79.

<sup>6</sup> Para una lectura más completa sobre lo que han señalado el Tribunal Supremo de Elecciones y la Sala Constitucional respecto a este tema, se sugiere revisar los votos 1863-1999, 2837-E-1999, 1536-E-2001, 405-E8-2008, 3399-E8-2009, 3671-E8-2010, 4303-E8-2010, 4391-E8-2010, 5133-E1-2010, 6165-E8-2010, 0784-E8-2011, 1677-E8-2012, 3782-E1-2013, 3603-E8-2016, 1724-E8-2019 y 8764-E3-2019, del Tribunal Supremo de Elecciones; y las resoluciones 2313-1995, 3419-2001, 2771-2003, 13118-2010, 1966-2012, 4630-2014, 1217-2015, 8750-2015, 16070-2015, 14525-2017, 20061-2017, 2941-2018, 3423-2018, 13502-2018, 16386-2018, 16787-2018, 18431-2018, 3333-2019, 3478-2019, 3481-2019, 3486-2019, 6292-2019, 8181-2019, 9203-2019, 9750-2019, 10199-2019, 10683-2019, 10702-2019, 11197-2019, 11198-2019, 11193-2019, 11194-2019, 11195-2019, 11199-2019, 11200-2019, 11201-2019, 15177-2019, 16615-2019, 16616-2019, 22973-2019, 24514-2019, 34780-2019 y 91921-2019, de la Sala Constitucional.

vulneraría, además, los derechos de toda persona a la participación política activa, a ser elegida y ejercer puestos públicos, conforme a los artículos 1.1, 24 y 27 de la CADH<sup>7</sup>.

La Sala Constitucional se ha referido al derecho a la intimidad de las personas trans en la resolución número 16787-2018 del 5 de octubre del 2018, al obligar al TSE a que sea suprimida de la consulta pública en el sitio web del Tribunal Supremo de Elecciones la información relacionada con el sexo registrado de una persona al nacer. Para ello, esta Sala reiteró el criterio del TSE de que, en cumplimiento del derecho a la intimidad, debe eliminarse toda trazabilidad que pudiere resultar estigmatizante para un ser humano como lo es la publicación del sexo asignado al nacer.

Pretender que las mujeres trans y los hombres trans participen en nóminas, delegaciones u órganos de acuerdo con el sexo que les fue asignado al nacer violenta el derecho a la intimidad, ya que se hace público este dato que tanto el TSE como la Sala Constitucional han buscado resguardar y, además, es notorio que aquella persona que esté entre dos personas de su mismo género es una persona trans. Es por ello, que no se puede analizar un derecho humano o un mecanismo electoral de forma ajena a los demás derechos humanos y principios constitucionales en un Estado democrático de derecho.

Hasta que el TSE no realice un control de convencionalidad, una reforma o un nuevo decreto para garantizar plenamente el derecho a la identidad de género de las personas trans, se debería considerar el género autopercebido de cada persona para la aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia. Este dato se puede corroborar de la manera que se constatan otros requisitos no registrables o por medio de la anotación marginal del cambio de nombre por identidad de género, a la que solo debería tener acceso el TSE, tal y como sugirió el magistrado Brenes Villalobos en el voto salvado de la resolución 8764-E3-2019.

## 7. ¿Y QUÉ SUCEDE CON LAS PERSONAS NO BINARIAS?

La OC-24/17 incluye dentro del término trans a las personas no binarias (PNB), por lo que están cobijadas por los derechos a la identidad de género autopercebida, su reconocimiento por parte de los Estados y al derecho a la privacidad o intimidad, desarrollados en apartados anteriores. De esta manera, debería respetarse su género autopercebido. Sin embargo, el Código Electoral (artículo 2), además de confundir los términos género y sexo, está cargado de binarismo, ya que el principio de paridad y el mecanismo de alternancia están explicados expresamente como la participación política entre “hombres y mujeres”. Por lo tanto, es necesario una aplicación de control de convencionalidad por parte del TSE, un cambio legislativo o una interpretación constitucional, para así explicar lo que sucedería cuando una PNB desee enlistar una nómina<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Sobre el control de convencionalidad véase TSE, acta 49-2018, (considerandos I-V), Corte IDH (2017, párrs. 26, 171 y 229), Soto (2017, p. 153) y Miranda (2015, p. 65).

<sup>8</sup> El TSE señaló en el voto 8763-E3-2019 que le corresponde al legislador incorporar variables como los derechos de personas intersex y prevenir escenarios en los que deseen postularse personas queer (no binarias), justificándose en que, con base en la redacción actual del Código Electoral, no sería posible determinar qué sexo correspondería al segundo lugar de una nómina cuyo encabezamiento fuera una persona intersex. También, al respecto, vale la pena recordar la resolución 3435-1992 de la Sala Constitucional, la cual indicó que en aras de evitar desigualdades y discriminaciones futuras que pudieran surgir al aplicarse la carta fundamental y otros instrumentos jurídicos vigentes, cuando en la legislación se utilicen los términos “hombre” o “mujer”, deberán entenderse como sinónimos del vocablo “persona”, y con ello eliminar toda posible discriminación “legal” por razón de género.

**En las elecciones para cargos plurinominales**, así como en los órganos de los partidos, si la PNB encabeza la lista, el siguiente lugar podría ser ocupado por una persona de cualquier género. Si no encabeza la lista hay dos posibles soluciones. La primera sería que la PNB ocupe el puesto del género que continuaría la alternancia, de la siguiente forma:

**Caso 1.1**

→ Mujer

→ PNB

→ Mujer

→ Hombre

→ Mujer

**Caso 1.2**

→ Hombre

→ PNB

→ Hombre

→ Mujer

→ Hombre

Como se evidencia en el caso 1.2, en una nómina u órgano de cinco plazas podría suceder que la representación de las mujeres sea de 20%; lo que sería contrario al espíritu de la norma.

La segunda solución sería que la PNB no interfiera en la alternancia, por lo que la siguiente persona debería corresponder al género binario opuesto al de la plaza anterior a la PNB; de la siguiente forma:

**Caso 2.1**

→ Mujer

→ PNB

→ Hombre

→ Mujer

→ Hombre

**Caso 2.2**

→ Hombre

→ PNB

→ Mujer

→ Hombre

→ Mujer

En ambos casos, en una nómina u órgano de cinco nominaciones, la participación de las mujeres y de los hombres es de 40% por igual, acorde al espíritu de la norma, asimismo en todas las nóminas u órganos impares la participación de mujeres y de hombres será igual (si solo participa una PNB). Además, la diferencia entre la cantidad de hombres y mujeres en nóminas u órganos pares nunca será mayor a una. Por lo tanto, la solución que más se adecúa al respeto por la identidad de las personas no binarias, sin violentar derechos que han adquirido las mujeres, sería esta última. En caso de que la PNB encabece la lista, el género de la segunda persona podrá ser mujer u hombre y continuar la alternancia, tanto vertical como horizontal, como se señaló.

**En las elecciones para cargos uninominales**, se recomienda que para:

- **Papeleta presidencial:** el cargo de presidencia y de quien encabeza la lista de vicepresidencias corresponda a cualquier género (mujer, hombre o PNB). Si la primera vicepresidencia corresponde a una PNB, se recomienda que la segunda vicepresidencia sea ocupada por una persona del género binario opuesto a quien ocupe la presidencia; en el caso de que la primera vicepresidencia corresponda a una mujer o a un hombre, la segunda vicepresidencia puede ser asumida por una persona del género binario opuesto al encabezamiento o por una PNB.
- **Papeleta de alcaldía:** al puesto de alcaldía pueda postularse una persona de cualquier género; si es una PNB, la primera vicealcaldía pueda ser ocupada por una persona de cualquier género binario. Si el puesto de alcaldía es ocupado por un género binario, la primera vicealcaldía pueda ser ocupada por el género binario opuesto o por una PNB; si es ocupado por una PNB, se recomienda que la segunda vicealcaldía sea asumida por una persona del género binario opuesto al de la alcaldía.

- **Papeleta sindical:** esta nómina pueda ser encabezada por cualquier género y que la candidatura a suplencia deba ocuparla el género binario opuesto o una PNB; si la nómina la encabeza una PNB, que la suplencia pueda ser ocupada por una persona de cualquier género binario.
- **Papeleta de intendencia:** pueda ser encabezada por cualquier género; la candidatura a viceintendencia corresponda a una persona del género binario opuesto o por una PNB; si la intendencia la ocupa una PNB, la viceintendencia pueda ser asumida por una persona de cualquier género binario.

Por otro lado, en un caso donde se seleccione a las personas por **número de votos individuales recibidos**, como sucede en ciertos mecanismos electorales universitarios, se recomienda que se seleccione primero a la persona con más votos; si es una PNB, que se seleccione a la segunda persona con más votos para ocupar la segunda nómina (sin distinción por género) y se continúe con la alternancia. En caso de que la persona con más votos sea mujer u hombre, se recomienda que se continúe con la alternancia hasta que la PNB supere en votos a una persona y se continúe la alternancia como en los casos 2.1 y 2.2 explicados.

## 8. PERSONAS INTERSEX Y EL MECANISMO DE ALTERNANCIA

Finalmente, el TSE, en la resolución 8764-E3-2019, mostró su preocupación por las personas intersex. Al respecto, cabe indicar que la posición de esta autoría es que las personas intersex puedan tener igual acceso al cambio de nombre y modificación de la anotación del sexo registral que las personas trans, si así lo desean y si este no corresponde con su identidad de género autopercibida. De esta forma, podrían acceder a los derechos políticos descritos de la misma manera como lo harían las personas cisgénero, en caso de que no cambien su sexo registral; o como lo harían las personas trans, en caso de que sí lo modifiquen. De aparecer un sexo indeterminado en su acta de nacimiento, la persona intersex podría optar por el mecanismo propuesto en el apartado de las personas no binarias.

## 9. REFLEXIONES FINALES

El derecho no puede ser un ente estático u obsoleto, por lo que las personas operadoras del derecho deben actualizarlo continuamente, de acuerdo con los cambios sociales y con la realidad social. Los derechos electorales, en especial el principio de paridad y el mecanismo de alternancia, deben ser analizados bajo el lente de los derechos a la igualdad y a la no discriminación, a la identidad de género y a la privacidad o intimidad.

El TSE no debería sostener una postura contraria a los estándares internacionales de derechos humanos, sino que debe ejercer un control de convencionalidad y hacer uso de sus atribuciones constitucionales y legales para garantizar vía reforma o decreto la participación política activa de las personas trans, incluidas las personas no binarias. No sería la primera vez que el TSE, con la finalidad de garantizar la participación política de las personas, interprete de forma amplia una norma.

Considera esta autoría que es inhumano y violatorio de los derechos humanos que las personas trans deban escoger entre el derecho al sufragio activo y el derecho a su privacidad o su intimidad. Así como se ha garantizado el cambio de nombre, está en manos del TSE una reforma para garantizar vía recurso la modificación del componente sexo, para que este corresponda con el género autopercibido por cada persona.

En la misma línea, el mecanismo de alternancia no puede ser explicado ajeno al contexto, al principio de paridad de género, la normativa electoral, la Constitución Política y los tratados internacionales y sus respectivas interpretaciones. Por lo que, cuando la norma se refiere al “sexo”, se debe entender como “género”, en cumplimiento de lo establecido por la OC-24/17.

Finalmente, hasta que el TSE no garantice plenamente el derecho a la identidad de género de las personas trans, se debería corroborar el género, para la aplicación del principio de paridad y el mecanismo de alternancia, de la manera que se constatan otros requisitos no registrables o por medio de la anotación marginal del cambio de nombre por identidad de género, a la que solo debería tener acceso el TSE. De esta manera se garantizaría tanto el derecho a la privacidad e intimidad como los derechos políticos y, en específico, electorales de todas las personas trans.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artavia, P. y otras. (2018). *Guía sobre la Opinión Consultiva OC-24/2017 la Corte IDH: sobre identidad de género, igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo y sus implicaciones jurídicas*. San José: ACCEDER y FDI.
- Benavides, T. (2019). El efecto de los mecanismos de paridad vertical y horizontal en la representación política en Costa Rica: el caso de las elecciones legislativas de 2018. *Revista de Derecho Electoral*, (27), 151-183.
- Chinchilla, H. y otras. (2018). *LGBTIQ de la A a la Z*. San José: FDI.
- Chinchilla, H. y otras. (2018). *¿Qué derechos tengo? Guía para el reconocimiento de derechos a la identidad de género y relación de parejas del mismo sexo*. San José: FDI.
- Chinchilla, H. y otras. (2018). *Derechos básicos y fundamentales*. San José: FDI.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). *Violencia contra Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersex en América*. Washington D. C.: OEA.
- Comisión Internacional de Juristas. (2016). *Principios de Yogyakarta, principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género*. Yogyakarta. Recuperado de <https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/>
- Costa Rica. Asamblea Constituyente. (1949). *Constitución Política de la República de Costa Rica y todas sus reformas*. San José: Asamblea Constituyente.
- Costa Rica. Asamblea Legislativa. (2009). *Código Electoral. Ley n.º 8765 y todas sus reformas*. San José: Poder Legislativo.

- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones. (2018). *Reforma al Reglamento del Registro del Estado Civil y Reglamento de la cédula de identidad con nuevas características*. Decreto n.º 07-2018. San José: TSE.
- Flores, A. L. (2018). El Registro Civil soporte del derecho a la identidad. Las personas trans y el reconocimiento de la identidad de género. *Revista de Derecho Electoral*, (25), 215-231.
- Matarrita, M. A. y Zamora, E. M. (2015). Paridad de género y capacitación partidaria en Costa Rica. *Revista de Derecho Electoral*, (19), 90-129.
- Miranda, H. (2015). *Derechos Fundamentales en América Latina*. San José: Editorial Jurídica Continental.
- Picado, H. y Brenes, L. D. (2014). Evaluando la paridad y alternancia. *Revista de Derecho Electoral*, (18), 384-414.
- Organización de los Estados Americanos. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. México: OEA.
- Organización de los Estados Americanos. (2020). *Panorama del reconocimiento legal de la identidad de género en las Américas*. Recuperado de: <http://clarcienv.com/identidaddegenero/public/files/PANORAMA%20DEL%20RECONOCIMIENTO%20LEGAL%20DE%20LA%20IDENTIDAD%20DE%20GENERO%20EN%20LAS%20AMERICAS.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas. (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. New York: ONU.
- Soto, L. (2017). Alcances en materia jurídico electoral de la recién promulgada Ley 9379 para la Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad: Un análisis de la función cuasilegislativa del Tribunal Supremo de Elecciones. *Revista de Derecho Electoral*, (24), 153-174.
- Synergía. (2020). *Lineamientos para la implementación de la Opinión Consultiva n.º 24 en el marco del reconocimiento legal de la identidad de género*. Recuperado de: <http://clarcienv.com/identidaddegenero/public/files/SYNERGIA%20-%20OC24.pdf>
- Thompson, J., Bejar, B. y Vargas, J. (2019). *Derechos de las personas intersex en Costa Rica a la luz de los estándares de derechos humanos* (tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.
- Zamora, E. M. (2009). Los derechos políticos de la mujer: 1986-2006. *Revista de Derecho Electoral*, (7), 1-44.
- Zamora, E. M. (2010). El principio de paridad de género en el nuevo Código Electoral. *Revista de Derecho Electoral*, (9), 1-26.
- Zamora, E. M. (2014). El mecanismo de alternancia en el nuevo Código Electoral y su aplicación. *Revista de Derecho Electoral*, (17), 270-303.

## JURISPRUDENCIA

- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. (2017). Observaciones finales sobre el sétimo informe periódico a Costa Rica. CEDAW/C/CRI/CO/7 del veintiuno de julio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). Opinión Consultiva OC-24/17 del veinticuatro de noviembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 24 de febrero, Serie C n.º 239.
- Sala Constitucional, Poder Judicial de la República de Costa Rica. (2007). Resolución 7128-2007 de las dieciséis horas con treinta y ocho minutos del veintitrés de mayo.
- Sala Constitucional, Poder Judicial de la República de Costa Rica. (2018). Resolución 16787-2018 de las trece horas y cuarenta y un minutos del cinco de octubre.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. (2015). Voto 1337-E1-2015 de las once horas con treinta minutos del once de marzo.
- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. (2019). Voto 8764-E3-2019 de las once horas con treinta minutos del doce de diciembre.

## ACTAS

- Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. (2018). Acta 49-2018 de nueve horas con cuarenta y cinco minutos del catorce de mayo.

## SITIOS WEB

- Alvarado, J. (2017). *Por primera vez, una mujer trans es candidata a diputada*. Recuperado de <https://www.crhoy.com/nacionales/por-primera-vez-una-mujer-trans-es-candidata-a-diputada/>.



# TAXATIVIDAD RECURSIVA EN MATERIA ELECTORAL EN GUATEMALA

Mauricio Alejandro Zarazúa Herrera\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_10](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_10)

## Nota del Consejo Editorial



**Recepción:** 13 de octubre de 2019.

**Revisión, corrección y aprobación:** 12 de mayo de 2020.

**Resumen:** Parte de que existe un desacertado conocimiento sobre los medios de impugnación idóneos para cuestionar las decisiones tomadas por la máxima autoridad electoral guatemalteca, dentro del ámbito de las atribuciones especializadas. El artículo expone de forma concreta los recursos contra las decisiones del Tribunal Supremo Electoral de Guatemala y la delimitación de competencias de estos recursos en relación con la Corte Constitucional, a la que le corresponde dirimir aquellas controversias, que ya han sido diligenciadas y debidamente probadas, ante la sede del Tribunal Supremo Electoral, por razón de su competencia.

**Palabras clave:** Recurso electoral / Resoluciones electorales / Derecho procesal electoral / Contencioso electoral / Impugnación / Control jurisdiccional / Conflicto de competencias / Tribunales Electorales / Guatemala.

**Abstract:** The article states that there is lack of accurate knowledge regarding the ideal means to challenge the decisions made by the highest electoral authority in Guatemala within the scope of specialized attributions. The article presents in a concrete manner the resources against the decisions of the Supreme Electoral Tribunal of Guatemala and the delimitation of competencies of these resources in relation to the Constitutional Court, which is in charge of settling those controversies that have had due diligence and have been duly proven before the Supreme Electoral Tribunal in light of its competence.

**Key Words:** Electoral resource / Electoral resolutions / Electoral procedural law / Electoral disputes / Challenge procedure / Jurisdiction control / Conflict of powers / Electoral tribunals / Guatemala.

---

\* Guatemalteco, abogado, correo bufetezh@outlook.com. Doctor en Derecho Constitucional. Magister en Derecho Constitucional. Especialidad en Medicina Legal y Forense. Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, abogado y notario. Docente universitario. Expositor en temas de derecho electoral. Publicaciones en el campo del derecho (*Revista Parlamentaria*, *Revista del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala*, *Revista Democracia y Ciudadanía del Tribunal Supremo Electoral (no divulgada por medios electrónicos)*, y *Opus Magna Constitucional de la Corte de Constitucionalidad*). Filiación actual abogado asesor de la Corte de Constitucionalidad.

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene como objeto individualizar, breve y concretamente, la forma en la que se pueden cuestionar de manera ordinaria las decisiones tomadas por la máxima autoridad electoral guatemalteca, dentro del ámbito de sus atribuciones especializadas.

Como punto de partida resulta necesario traer a colación que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, es independiente y, por lo consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos -LEPP-.

Adicionalmente, el artículo 125 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos prescribe una serie de atribuciones y obligaciones, las cuales resulta necesario clasificar dependiendo de su contenido, en las siguientes:

- Atribuciones u obligaciones formales -son las actividades que se desarrollan subordinadas al imperio e imperatividad de la ley fundamental-.
- Atribuciones u obligaciones de carácter administrativo –son aquellas obligaciones de funcionamiento, ejecución, integración y rendición de cuentas propias de la institución-.
- Atribuciones u obligaciones del proceso electoral –son aquellas actividades que se derivan del desarrollo de los diferentes comicios que señala la ley de la materia-.
- Atribuciones u obligaciones de control y fiscalización -constituyen las actividades rectoras que, por razón de competencia, corresponden al Tribunal Supremo Electoral para la verificación de las actividades de las organizaciones políticas-.
- Atribuciones u obligaciones relativas a la justicia electoral –por ser una instancia especializada- es la competencia para resolver las diferentes controversias que se presentan en épocas preelecciónaria y elecciónaria.

Tomando en cuenta la atribución relativa a la justicia electoral, es necesario verificar la taxatividad recursiva sobre la materia y el soporte jurisprudencial del tribunal constitucional, esto derivado de la diversidad de opiniones jurídicas relativas a los mecanismos legales idóneos para la impugnación de las decisiones emitidas por el Tribunal Supremo Electoral.

Para el efecto, es menester definir inicialmente que los medios de impugnación son: “los instrumentos legales puestos a disposición de las partes destinadas a atacar una resolución judicial, para provocar su reforma, o su anulación o declaración de nulidad” (Oberberg y Manso, 2006, p. 9).

Adicionalmente, Juan Antonio García Amado, al referirse a los logros y carencias de la argumentación jurídica, ha establecido que los medios de impugnación son: “(...) un nuevo modelo de racionalidad con la que medir críticamente las decisiones jurídicas...” (García, 2004, p. 100).

En materia electoral, los autores Orozco Hernández y Silva Adaya señalan que:

(...) son aquellos instrumentos jurídicos (juicios, recursos, reclamaciones, inconformidades, etcétera) previstos constitucional o legalmente para corregir, modificar, revocar o anular los actos o resoluciones electorales administrativos o jurisdiccionales cuando estos adolecen de deficiencias, errores, inconstitucionalidad, inconveniencia o ilegalidad. En otras palabras, son los recursos o juicios por los que se garantiza la regularidad jurídica en materia electoral en un país y cuyo conocimiento y decisión corresponde, principalmente, a un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley. (2017, p. 707).

De lo anterior, es importante resaltar la importancia de la taxatividad en materia recursiva; toda vez que únicamente en la LEPP se encuentran regulados los medios de impugnación que pueden incoarse para cuestionar una resolución del Tribunal Supremo Electoral, advirtiéndose que aún cuando hay pasajes de la referida ley que refieren supletoriamente al Código Procesal Civil y Mercantil y la Ley del Organismo Judicial -artículos 94, 113, 125, literal t)-, la remisión a la que hacen alusión no es específica en materia de impugnaciones; asimismo, resulta inidóneo que se pretenda cuestionar las resoluciones electorales por la vía contenciosa administrativa, tal y como manifestara el Tribunal Constitucional en su momento al indicar: "(...) por el otro, con relación al planteamiento del **proceso contencioso administrativo, este no es idóneo**, de acuerdo a lo regulado en el artículo 192 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (...) entendiéndose entonces que, contra lo resuelto por el Tribunal Supremo Electoral -recurso de apelación- no cabe proceso ordinario alguno (...)" (Gaceta 128, expediente 3971-2017, sentencia del 09-05-2018. [Realce no aparece en el texto original]).

Es importante resaltar que los medios de impugnación en materia electoral dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco están sujetos a una serie de presupuestos, de los que se destaca su idoneidad dependiendo del momento en que se promueven siguiendo la distinción: "**fuera o dentro del proceso electoral**", detallados a continuación.

## 2. RECURSOS FUERA DEL PROCESO ELECTORAL

Como cuestión previa, se debe enfatizar en que en este apartado se hace acopio de los recursos que pueden ser promovidos fuera del proceso electoral, advirtiéndose que, una vez hecha la convocatoria al desarrollo del proceso electoral, su idoneidad para cuestionar determinado acto resultaría nugatoria.

### A) RECURSO DE REVOCATORIA

Procedencia: contra las resoluciones definitivas dictadas por las dependencias del Registro de Ciudadanos o sus delegaciones.

Formalidad: podrá interponerse recurso de revocatoria, por escrito, ante el propio funcionario que dictó la resolución impugnada.

Temporalidad: dentro de los tres días siguientes a la última notificación.

Trámite:

- Si el recurso de revocatoria **se interpuso ante el funcionario que dictó la resolución**, este deberá elevarlo al director del Registro de Ciudadanos en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas.
- Si el recurso se interpuso **directamente ante el director del Registro de Ciudadanos**, este deberá ordenar al funcionario que dictó la resolución eleve los antecedentes y el informe respectivo, en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas.
- El recurso deberá resolverse en **un plazo no mayor de cinco días** y ser **notificado** a más tardar dos días después de la fecha de la resolución.

#### B) RECURSO DE APELACIÓN

Es importante acotar que, en cuanto al recurso de apelación, la doctrina establece:

(...)es un recurso ordinario, devolutivo, contra sentencias o resoluciones equiparadas, en cuyo caso tiene, generalmente, carácter suspensivo, y otras resoluciones, generalmente, no tiene carácter suspensivo, gravosas para las partes que lo utilizan, que se plantean ante el mismo órgano jurisdiccional que las dictó (órgano a quo) para ante el órgano judicial superior inmediato (órgano ad quem) que resuelve, una vez recibidas las actuaciones o testimonios suficientes, previo los trámites legales, mediante nueva sentencia que revoca o confirma, total o parcialmente, o anula la anterior. (Torrez, 2009, p. 35).

Para los efectos garantistas de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el recurso de apelación está sujeto a los siguientes presupuestos:

Procedencia: contra las resoluciones definitivas que emita el director general del Registro de Ciudadanos.

Se entiende por resolución definitiva la que pone fin a un asunto, la que resuelve un recurso de revocatoria y aquellas otras señaladas específicamente en la LEPP.

Para este último presupuesto, expresamente el cuerpo normativo aludido indica que procede el recurso de apelación en los casos siguientes:

- Si con el dictamen del Departamento de Organizaciones Políticas, el director del Registro de Ciudadanos determinara que la escritura constitutiva del comité no se ajusta a las normas legales, la denegatoria de inscripción es susceptible de apelación.
- Contra la denegatoria de solicitud de inscripción de un partido político.

- Es apelable la resolución final que resuelve la oposición promovida por un partido político inscrito o comité para la constitución de un partido político, contra la inscripción de un partido político.
- Contra la resolución del incidente que dirime la cancelación de un **comité cívico electoral**.

**Formalidad:** La interposición del recurso de apelación debe hacerse por escrito, y debe presentarse ante el Registro de Ciudadanos, al que se le adjuntará la personería que acredite la calidad con que se actúa; de lo contrario, la impugnación puede ser objeto de rechazo liminar como en el caso de las resoluciones emitidas por el Tribunal Supremo Electoral los días veintinueve de abril de dos mil catorce, dieciséis de mayo de dos mil catorce, dieciséis de mayo de dos mil catorce, once de junio de dos mil catorce, tres de julio de dos mil catorce y seis de octubre de dos mil catorce; dentro de los expedientes 657-2014, 750-2014, 767-2014, 960-2014, 1072-2014 y 1699-2014, respectivamente.

**Temporalidad:** el recurso deberá interponerse ante dicha autoridad, dentro de los tres días contados desde la última notificación.

**Trámite:** -Interposición, notificación de las partes, remisión del expediente. Interpuesto el recurso, con notificación a los interesados, el expediente y un informe circunstanciado se elevarán al Tribunal Supremo Electoral en un plazo de tres días.

- Audiencia. El Tribunal Supremo Electoral dará audiencia a los interesados por el plazo de tres días.
- Período probatorio. Se abrirá a prueba el expediente únicamente a solicitud de parte o si el Tribunal Supremo Electoral lo estima pertinente, por el plazo de cinco días. El Tribunal Supremo Electoral recibirá las pruebas que le ofrezcan y podrá solicitar los informes que estime pertinentes.
- Resolución. Con la contestación o sin ella de la audiencia conferida o vencido el período de prueba, si este fuera concedido, dentro del plazo de ocho días será dictada la resolución correspondiente.

Es menester resaltar que este tipo de impugnación, como se apuntaló, únicamente puede ser promovido fuera del proceso electoral; *a contrario sensu*, es susceptible de rechazo para su trámite. Asimismo, por ausencia de disposición expresa de la *ope legis*, tanto el recurso de revocatoria como el de apelación **no poseen efectos suspensivos**.

Adicionalmente, es importante destacar que, en este recurso, el diligenciamiento del período de prueba no es imperativo; salvo, que sea promovido **a petición de parte o de oficio** por el Tribunal Supremo Electoral. El **período de prueba es de cinco días**, cuyo análisis se ciñe a los parámetros de pertinencia e idoneidad de los medios probatorios, los que se sujetan a las fases de: **-ofrecimiento, proposición, diligenciamiento y valoración-**. Sobre el particular la Corte de Constitucionalidad, al referirse sobre las etapas de la prueba en materia adjetiva señaló:

- Ofrecimiento: acto por el que las partes precisan qué medios de prueba desean practicar en el proceso. Estos deben proponerse en la demanda y en la contestación, respectivamente.
- Proposición: acto por medio del cual el juzgador debe determinar la admisión de los medios

- de prueba ofrecidos por las partes. En este momento es cuando el interesado solicita que la prueba sea admitida para su posterior diligenciamiento.
- Diligenciamiento: consiste en que, formulada la solicitud por la parte y accediendo el juez a esta petición, da inicio el procedimiento probatorio de cada uno de los medios de prueba ofrecidos y admitidos, con la colaboración de los encargados de cada uno de los medios de prueba y su incorporación material a juicio.
  - Valoración: es la que realiza el juez para determinar el valor probatorio de cada medio de convicción aportado por las partes al proceso, lo cual queda plasmado en el fallo decisorio. (Gaceta 126, expediente 1797-2017, sentencia del 12/10/2017).

Como corolario de lo anterior, se advierte que las fases citadas se correlacionan con las etapas siguientes del recurso de apelación:

- Interposición del recurso= Solicitud de apertura a prueba del recurso de apelación. Ofrecimiento de los medios probatorios.
- Audiencia por 3 días= Proposición de los medios probatorios. En esta etapa el tribunal determina la pertinencia e idoneidad de la prueba solicitadas para su diligenciamiento.
- Período de prueba por 5 días = Diligenciamiento.
- Resolución= Valoración de la prueba.

Para finalizar con el título tres capítulo único de la LEPP, relativo a los medios de impugnación, los recursos de aclaración y ampliación, por su naturaleza jurídica, deben entenderse como remedios procesales, esto en razón de que son incoados y resueltos ante la misma autoridad que emitió la resolución cuestionada, y no generan alzada, motivo por el que resulta oportuno traer a colación los presupuestos que habilitan su procedencia.

### c) RECURSO DE ACLARACIÓN

Se promueve cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios, razón por la cual podrá pedirse que se aclaren.

En relación con este tema, el Tribunal Constitucional se manifestó indicando que se puede impugnar mediante el recurso de aclaración la parte considerativa y resolutive de la resolución emitida, tal y como se aprecia a continuación:

El artículo 187 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece: Aclaración y ampliación. Cuando los términos de una resolución sean oscuros, ambiguos o contradictorios, podrá pedirse que se aclaren (...). Al analizar la norma trascrita, se puede concluir que el legislador constituyente no hizo distinción respecto de la categoría de resoluciones que puede dictar la autoridad electoral, y por ello, mediante la interposición del recurso de aclaración se pueden revisar las resoluciones, decretos y sentencias de la materia específica -electoral y de partidos políticos-. Además, cuando el legislador aludido se refirió a los términos de una resolución,

significa que el recurso puede impugnar todo el texto que la integra, esto es, su parte considerativa y la parte resolutive, debido a que el representante mencionado no hizo ninguna distinción respecto de esa situación, y además, porque aquella representa una unidad, por lo que un yerro advertido en cualquiera de sus partes puede ser impugnado por el recurso idóneo reconocido para el efecto. Del estudio de los antecedentes, esta Corte advierte que cuando la autoridad impugnada rechazó el recurso de aclaración interpuesto, en sus fundamentos expresó: (...) recurso éste que debe interponerse siempre en contra de la parte resolutive de la resolución objeto de la impugnación y no como ocurre en este caso en que se trata y pide que se aclare la parte considerativa de la misma (...). La circunstancia descrita, demuestra que el Director General del Registro de Ciudadanos le dio a la norma analizada un alcance que aquélla no posee, y con esa actitud varió las formas del proceso y, como consecuencia, produjo la violación del artículo 12 de la Constitución Política de la República en su vertiente de debido proceso. (Gaceta 96, expediente 2849-2009, sentencia del 22/04/2010).

#### D) RECURSO DE AMPLIACIÓN

Se insta cuando se hubiere omitido resolver alguno de los puntos sobre los que versare el asunto.

- Interposición: Ambos remedios procesales deberán promoverse dentro de las 48 horas de notificada la resolución.
- Resolución: La autoridad electoral ante quien se inste cualquiera de los remedios procesales antes aludidos resolverá dentro de los tres días siguientes a su presentación.

### 3. RECURSOS DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL

Una vez hecha la convocatoria del proceso electoral, como se señaló en su momento, los recursos, de revocatoria y apelación, dejan de ser idóneos para redargüir cualquier resolución que se emane de la máxima autoridad electoral.

Para el efecto, es necesario traer a colación que el único recurso dentro del proceso electoral sobreviviente a la última reforma a la LEPP, contenida en el Decreto 26-2016 del Congreso de la República de Guatemala, es el **recurso de nulidad**, el cual se describe a continuación:

#### A) RECURSO DE NULIDAD

Procedencia: Artículos 246-250 de la LEPP. Contra todo acto y resolución del proceso electoral.

Plazo: Debe ser interpuesto dentro de los tres días hábiles siguientes a la última notificación.

Importante es destacar que dentro del proceso electoral rige el principio de que todos los **días y horas son hábiles**, por lo que se colige que el plazo para la interposición de la nulidad, si bien el artículo que contempla este recurso señala que son días hábiles, en una armónica interpretación, debe entenderse en días calendario posteriores a la notificación, **esto porque privan las disposiciones generales del proceso electoral por razón de especialidad**.

Lo anterior guarda congruencia con lo manifestado en su momento por la Corte de Constitucionalidad en lo referido a la temporalidad de los recursos dentro del proceso electoral:

Al respecto es importante subrayar que a ese propósito (de lograr la mayor certeza posible en las decisiones emanadas del voto popular) atiende, precisamente, la previsión de especificar que el plazo para la interposición de los recursos establecidos para impugnar decisiones durante el mencionado proceso (sea nulidad o revisión –entendidos ambos como manifestación del derecho de defensa, en este caso, en materia electoral), **se computarían como hábiles todos los días**. (Gaceta 93, expediente 405-2009, sentencia del 23/07/2009). [Realce no aparece en el texto original].

Ante quién se insta el recurso: Ante la autoridad que haya motivado el acto o resolución del proceso electoral que se cuestiona.

Formalidades y legitimación: El artículo 250 de la LEPP conducentemente establece que: “Dentro del proceso electoral, **sólo las partes debidamente acreditadas** en cada caso o sus legítimos representantes, pueden interponer los recursos dentro del ámbito de su competencia” (Decreto 1-85, 1985). [Realce no aparece en el texto original].

Este apartado varias veces ha sido foco de cuestionamientos, esto por razón de las formalidades con las que debe promoverse el recurso y la legitimación que debe poseerse para interponerlo.

En primera instancia, es menester indicar que formalmente el recurso de nulidad debe ser incoado por escrito, al cual debe adjuntarse la personería que acredite fehacientemente la calidad con que se actúa; lo anterior, debido a la disposición legal previamente citada: “(...) sólo las partes debidamente acreditadas en cada caso o sus legítimos representantes, pueden interponer los recursos (...)” (Decreto 1-85, 1985). Asimismo, los fiscales nacionales y los secretarios y fiscales departamentales de los partidos políticos y comités cívicos electorales, dentro del ámbito de su competencia, deben hacer constar tal extremo.

Lo anterior, en ocasiones se ha pretendido soslayar con el argumento de que los datos de identificación y la acreditación obran en el registro de la autoridad electoral. Igualmente, se ha intentado invocar el contenido del artículo 135 de la LEPP que indica: “Todas las solicitudes y gestiones escritas que se hagan ante el Tribunal Supremo Electoral y sus dependencias, se presentarán en **papel simple y no requerirán de auxilio profesional ni de formalidades especiales**” (Decreto 1-85, 1985) [Realce no aparece en el texto original], de lo que se advierte, tomando como base el contenido del artículo anterior, que si bien la voluntad del constituyente es que las solicitudes y gestiones ante el TSE no requerirán de **formalidades especiales**, esto no significa que sea antiformalista, **es decir, ausencia total de formalidades, en todo caso, el derecho electoral guatemalteco es poco formalista**, lo que sugiere que lo poco es imperativo, y el constatar la calidad con la que actúa una persona dentro de un caso concreto no puede considerarse como una formalidad especial que, en todo caso, eso sí estaría limitado.

La disposición de rechazar liminarmente el recurso de nulidad, por parte del Tribunal Supremo Electoral, por no acreditar de conformidad con la ley la personería que argumenta ejercitar el recurrente, se vio plasmada dentro las resoluciones de los días veintidós de julio de dos mil once, cinco de agosto de dos mil once, ocho de agosto de dos mil once, veinticinco de agosto de dos mil once y veintitrés de octubre de dos mil once; dentro de los expedientes 1923-2011, 2065-2011, 2084-2011, 2351-2011 y 2701-2011, respectivamente.

Por último, sobre la formalidad de la acreditación de la personería, el Tribunal Constitucional se ha manifestado, señalando:

(...) esta Corte advierte que la autoridad responsable al emitir el acto objetado, ningún agravio le produjo al solicitante del amparo porque, como bien lo aseveró el máximo tribunal electoral, la omisión de acreditar debidamente una representación -cuando se invoca actuar en nombre de una persona jurídica- posibilita que las acciones que se promuevan en su nombre, sean rechazadas porque la persona que incumplió con ese requisito esencial, no estaba legitimada para actuar en su nombre, tal como ocurrió en el caso concreto... (Gaceta 110, expediente 128-2012, sentencia del 03/12/2013) En un mismo sentido sentencias del veintiocho de agosto de dos mil nueve (expediente 1931-2009) y del dieciocho de octubre de dos mil once (expediente 2080-2011).

Sin embargo, en relación con el tema, ulteriormente la Corte de Constitucionalidad, al respecto, aperturó el criterio mantenido e indicó:

Por previsión de lo establecido en los artículos 212 y 250, ambos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, los que primordialmente actúan como sujetos legitimados en un proceso electoral para intervenir en este son las organizaciones políticas (partidos políticos y comités cívicos legalmente inscritos). De ahí que corresponde a esas organizaciones la obligación de proteger los derechos e intereses de sus candidatos, lo que conlleva la de promover todos los recursos pertinentes en defensa de esos derechos e intereses, que son comunes tanto a los candidatos como a las organizaciones políticas que postulan a aquellos. (...) el derecho a ser electo que tienen los ciudadanos guatemaltecos es un derecho que no puede ejercitarse en forma autónoma e independiente, puesto que el mismo se canaliza por los partidos políticos y los comités cívicos electorales, que tienen la legitimidad para representar las individualidades que por disposición de la ley tienen unificada personería en una entidad, como se desprende de lo establecido en el artículo 250 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Sin perjuicio de tales consideraciones, que se reiteran en su contenido sustancial para fundamentar la decisión que se asume en esta sentencia, también es atinente considerar que no podría soslayarse –por elemental realismo— que pudieran existir eventos de inacción por parte de la organización política postuladora respecto de decisiones asumidas por las autoridades electorales, las cuales pudiesen perjudicar a los candidatos propuestos por aquella organización. Esos eventos pueden evidenciarse cuando se advierta una omisión de diligencia debida en cuanto a la interposición de recursos contra aquellas decisiones. **Por eso, esta Corte encuentra razonable que de suscitarse esos casos, que deberán entenderse como excepcionales** en observancia de la ética y de la moralidad propia con la que deben conducirse las organizaciones políticas respecto de los derechos e intereses de sus candidatos –pues, como antes se dijo, estos últimos ejercen sus derechos políticos por

medio de aquéllas—, y por aplicación del principio *pro actione* (por tratarse de un derecho constitucional aquel que se pretende privar o restringir en la decisión a objetarse) **se admita que sea el propio candidato que pueda estar siendo objeto de afectación en el goce de un derecho adquirido al amparo de disposiciones legales aplicables en un proceso electoral, quien pueda interponer directa –y válidamente– los recursos (...)**. Desde luego que para posibilitar la forma de impugnación antes dicha (directamente, por el propio candidato), no puede soslayarse una obligación elemental de la organización política postuladora de candidaturas, en cumplimiento de deberes propios de lealtad y probidad con sus candidatos postulados a cargos de elección popular, de comunicar a aquellos, con la antelación suficiente, de decisiones en las que ellos puedan verse afectados en el goce del derecho a ser electos, pues no es ajeno a este tribunal que por la forma en la que se realiza el procedimiento de inscripción de candidatos a cargos de elección popular, las correspondientes notificaciones que las autoridades electorales realizan en un proceso electoral se practican a las organizaciones políticas que formulan las postulaciones respectivas, actos de comunicación que usualmente se hacen a aquéllas bien por medio de sus representantes legalmente inscritos y fiscales legítimamente acreditados y en los lugares que esas organizaciones han señalado para tales efectos (...). (Gaceta 110, expediente 936-2013, sentencia del 31/10/2013). [Realce no aparece en el texto original].

Otro ejemplo, que puede sustentarse en caso de la inacción por parte de la organización política, es el hecho de que esta promueva el medio de impugnación correspondiente e inste la acción constitucional de amparo; sin embargo, contra la sentencia desfavorable emitida por el juez *a quo* no la refuta en apelación ante la Corte de Constitucionalidad, independientemente de su resultado:

En el presente caso, consta en autos que el Secretario General y Representante Legal del partido político (...) promovió ante la autoridad reprochada el medio de impugnación que consideró pertinente e instó el proceso constitucional de amparo, para la defensa de los intereses de la organización política cuya personería ejercita; sin embargo, omitió interponer recurso de apelación contra el fallo de primera instancia que denegó la protección de la garantía constitucional. Esta situación fáctica determina que es procedente conocer de los agravios expresados por (...) porque se configura el caso de excepción que la doctrina ha venido perfilando para el requerimiento de que los medios de defensa relacionados con el evento eleccionario sean promovidos por las organizaciones políticas, en virtud de que como se ha reseñado, en el asunto bajo estudio, esta fue omisa de interponer recurso de apelación contra la sentencia de primer grado. (Gaceta 125, expediente 97-2017, sentencia del 09/08/2017)

Autoridad que debe resolver: El recurso de nulidad deberá ser resuelto por el pleno de magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

Plazo de resolución: El Tribunal Supremo Electoral resolverá dentro del plazo de tres días luego de ser recibido el recurso.

El plazo precedente debe entenderse en días calendario, por disposición general del proceso electoral de que todos los días y horas se computan como hábiles.

**Notificación:** Las notificaciones de las resoluciones que se dicten deberán realizarse en un plazo de dos días, bajo apercibimiento de que en caso de incumplimiento, se inicie proceso de destitución de quien resulte responsable.

Es importante reiterar que el recurso de nulidad es independiente de la declaratoria de **nulidad especial** de elección, la cual será declarada por el Tribunal Supremo Electoral de **oficio** o a **solicitud de parte** de cualquier organización política participante, al concurrir los presupuestos que establece el artículo 235 de la LEPP, consistentes en:

- Si en más de un tercio de las juntas receptoras de votos se hubiere declarado nulidad.
- Si hubieren sufrido actos de destrucción o sabotaje, antes, durante o después de la elección.
- En caso de empate.

La consecuencia jurídica de esta declaratoria **es la repetición de la elección en la fecha que establezca el Tribunal Supremo Electoral**. En este mismo sentido se puede revisar el artículo 210 de la LEPP. En razón de lo anterior, es oportuno enfatizar en que esta solicitud, según sea el caso, **no posee la naturaleza de una impugnación**, como en algunas ocasiones se la ha denominado erróneamente **“Recurso de Nulidad Especial”**, por parte de las organizaciones políticas y esta responde únicamente a lo antes acotado.

Resulta necesario reiterar que la idoneidad de los medios de impugnación en materia electoral se distingue según el estadio en el que estos se promuevan como se hizo hincapié antes, cuestión que incluso fue necesario clarificar por medio de la doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad (Gaceta 123, expediente 5298-2016, sentencia del 08/02/2017). En un mismo sentido, en sentencias del veinte de julio de dos mil diecisiete, cuatro de diciembre de dos mil diecisiete y catorce de febrero de dos mil dieciocho; dentro de los expedientes 797-2017, 1571-2017 y 5297-2016, respectivamente.

Para finalizar, es preponderante traer a cuenta que el Tribunal Supremo Electoral es una instancia “electoral-administrativa” que si bien posee facultades de carácter administrativo, estas no tienen preeminencia sobre la naturaleza especializada de su función, esto derivado de las trascendentales decisiones jurisdiccionales, que son tomadas para la democracia del Estado, las que responden a la congruencia de su competencia y las calidades que deben acreditar los jueces electorales. No pasando por desapercibido que sus atribuciones se ejecutan de manera independiente y autónoma, con plenas competencias de orden constitucional, ajenas a la jurisdicción ordinaria.

Por lo que, como corolario de la clasificación de las atribuciones y obligaciones del Tribunal Supremo Electoral, es importante que, aun y cuando la Ley Electoral y de Partidos Políticos *-ley de rango constitucional-* hace relación al objeto de la acción constitucional de amparo, dentro del título tres capítulo único titulado “medios de impugnación”, es necesario señalar que el amparo es una acción de rango constitucional, extraordinaria y subsidiaria, una sustanciación expedita, y tiene como propósito, sin subrogar las instancias ordinarias jurisdiccionales o administrativas correspondientes, actuar de forma preventiva o restauradora contra los actos de autoridad que provengan de personas y entidades de derecho público o privado, esto para el resguardo de los derechos fundamentales que prescribe el texto constitucional y las demás disposiciones normativas supeditadas.

En ese orden de ideas, la doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala debe actuar, en resguardo de la posible conculcación de un derecho fundamental, excluyéndose de ser identificada como una instancia revisora, tendiente a dirimir aquellas controversias que ya han sido diligenciadas y debidamente probadas, verbigracia como en el caso de la jurisdicción del Tribunal Supremo Electoral guatemalteco.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- García, J. (2004). *Interpretación y Argumentación Jurídica: Módulo Instruccional*. San Salvador: El Consejo.
- Guatemala (1963). Ley 107 Código Procesal Civil y Mercantil del 14 de setiembre.
- Guatemala (1985). Ley electoral y de partidos políticos. Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente Ley Electoral y de Partidos Políticos del tres de diciembre.
- Guatemala (1989). Decreto 2-89 Ley del Organismo Judicial del 28 de marzo.
- Guatemala (1996). Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso administrativo del 21 de noviembre.
- Guatemala (2019). Decreto 26-2016 del Congreso de la República. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos del 19 de abril.
- Oberg, H. (2006). Manso, M. *Recursos Procesales Civiles*. Santiago de Chile, Chile: [editorial no identificada].
- Orozco, J. & Silva, J. (2017). *Diccionario Electoral*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- Torrez, W. (2009). *Manual de Derecho Procesal Civil Nicaragüense*. Primera edición. Managua: Facultad de Ciencias Jurídicas, UCA.

#### Jurisprudencia

- Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2009). Expediente 405-2009 del veintitrés de julio.
- Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2009). Expediente 2849-2009 del veintidós de abril.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2012). Expediente 128-2012 del tres de diciembre.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2013). Expediente 936-2013 del treinta y uno de octubre.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2017). Expediente 5298-2016 del ocho de febrero.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2017). Expediente 97-2017 del nueve de agosto.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2017). Expediente 1797-2017 del doce de octubre.

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (2017). Expediente 3971-2017 del nueve de mayo.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2011). Expediente 1923-2011 del veintidós de julio.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2011). Expediente 2065-2011 de cinco de agosto.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2011). Expediente 2084-2011 de ocho de agosto.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2011). Expediente 2351-2011 de veinticinco de agosto.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2011). Expediente 2701-2011 de veintitrés de octubre.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2014). Expediente 657-2014. de veintinueve de abril.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2014). Expediente 750-2014. de dieciséis de mayo.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2014). Expediente 767-2014. de dieciséis de mayo.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2014). Expediente 960-2014. de once de junio.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2014). Expediente 1072-2014. de tres de julio.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala (2014). Expediente 1699-2014. de seis de octubre.





RECENSIÓN  
JURISPRUDENCIAL



# COVID-19: SU IMPACTO EN EL QUEHACER DEL TRIBUNAL SUPREMO DE ELECCIONES

María Marta Brenes Montoya\*

[https://doi.org/10.35242/RDE\\_2020\\_30\\_11](https://doi.org/10.35242/RDE_2020_30_11)



## Nota del Consejo Editorial

**Recepción:** 10 de junio de 2020.

**Revisión, corrección y aprobación:** 23 de junio de 2020.

**Resumen:** La recensión pretende recontar los pronunciamientos emitidos por el Tribunal Supremo de Elecciones en los que se consideró la situación del COVID-19, en dos diligencias de liquidación de gastos para recibir la contribución estatal por los comicios municipales del 2020 y en el trámite para convocar a referéndum, por iniciativa ciudadana, dos proyectos de ley; además, incluye los acuerdos y decretos dictados por el colegiado en atención a la emergencia sanitaria.

**Palabras clave:** Función jurisdiccional / Prestación directa del servicio público / Servicio público / Función registral / Funciones del Tribunal Supremo de Elecciones / Acuerdos de los organismos electorales / Resoluciones electorales / Organismos electorales / Salud pública.

**Abstract:** This review aims at presenting the enactments issued by the Supreme Electoral Tribunal in which the situation of COVID 19 was considered, in two instances of settlement of expenses to receive state contribution for the 2020 municipal elections and in the process to call for a referendum, by citizenry initiative, two bills; in addition, it includes two agreements and decrees issued in regard to the health emergency.

**Key Words:** Jurisdictional function / Direct provision of services / Public service / Registrar's function / Functions of the Supreme Electoral Tribunal / Agreements of electoral bodies / Electoral resolutions / Electoral bodies / Public health.

---

\* Costarricense, abogada, correo mk80cr@gmail.com. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad Estatal a Distancia, licenciada en Derecho por la Universidad de Costa Rica, letrada de la Sala Constitucional 2005-2018. Actualmente es letrada del Tribunal Supremo de Elecciones.

## 1. INTRODUCCIÓN

La expansión de la pandemia por SARS-Cov-2 (COVID-19) ha obligado a la mayoría de países del orbe a implementar medidas para contener su propagación y contagio en la población. En este contexto, luego de que se detectara el primer caso positivo en nuestro país el 6 de marzo anterior y tras la declaratoria de pandemia por la Organización Mundial de la Salud, las autoridades costarricenses han adoptado una serie de decisiones para hacer frente a esta emergencia sanitaria.

El Tribunal Supremo de Elecciones (en adelante, “TSE”), en sintonía con otras autoridades públicas y con fundamento en el estado de emergencia nacional decretado por el Poder Ejecutivo<sup>1</sup>, emitió medidas extraordinarias para garantizar el equilibrio entre la continuidad de la prestación de los servicios a su cargo y la protección de las personas funcionarias y usuarias<sup>2</sup>.

Valga señalar que el estado de emergencia nacional fue posterior a las elecciones municipales realizadas el 2 de febrero pasado. Un escenario distinto a este hubiera conllevado, en circunstancias extremas, la suspensión y reprogramación de los comicios municipales o, como mínimo, la aplicación de rigurosos protocolos sanitarios y disposiciones administrativas para no poner en riesgo la salud y la vida de las personas electoras ni de la población en general.

Dichosamente, las elecciones municipales se realizaron con éxito; sin embargo, ante la excepcionalidad de las circunstancias, el TSE se vio en la urgente necesidad de emitir regulaciones para mantener la prestación de sus servicios y garantizar la seguridad y la salud de las personas usuarias y funcionarias. Asimismo, el TSE dictó varios pronunciamientos (sentencias y autos) en los que valoró la situación del COVID-19 como parte de la *ratio decidendi* que sirvió de fundamento a la decisión del colegiado.

La presente recensión jurisprudencial, enmarcada en este primer semestre del 2020, incluye no solo los pronunciamientos emitidos por el Tribunal en su función jurisdiccional, sino, además, los acuerdos y decretos que, incluso, sirven de fundamento a las sentencias y autos dictados en atención a la pandemia. En esa lógica, se trata de una reseña atípica en un contexto atípico que pretende hacer un breve recuento de lo decidido por el TSE en un ejercicio sin precedentes. De otra parte, se advierte que, ante la posibilidad de que este escenario se prolongue por más tiempo, esta recensión constituiría un primer acercamiento al tema que, eventualmente, podría completarse con las medidas que llegaran a dictarse.

<sup>1</sup> Decreto n.º 42227-MP-S, denominado “Declaratoria de estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19”, publicado en el Alcance n.º 46 al Diario Oficial La Gaceta n.º 51 del 16 de marzo del 2020.

<sup>2</sup> Un panorama general de las respuestas dadas por algunas administraciones electorales en el mundo se puede consultar en Justicia electoral, elecciones y tecnología en tiempos del COVID-19 en América Latina (IDEA, 2020). <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/justicia-electoral-elecciones-y-tecnolog%C3%ADa-en-tiempos-del-covid-19-en-americ>

## 2. FUNCIÓN JURISDICCIONAL

Como juez único y exclusivo en materia electoral en el país<sup>3</sup>, el Tribunal Supremo de Elecciones valoró la emergencia del COVID-19 en dos diligencias de liquidación de gastos del proceso electoral municipal 2020 como un motivo para ampliar los plazos pautados en esos trámites a favor de los partidos políticos. Asimismo, partiendo de la misma fundamentación, el TSE suspendió los plazos en las diligencias para convocar a referéndum por iniciativa ciudadana respecto de dos proyectos de ley. A continuación, el detalle de los pronunciamientos vertidos.

### 2.1 SENTENCIA N.º 2169-E3-2020 DE LAS 10:00 HORAS DEL 14 DE ABRIL DE 2020

En el contexto de un recurso de apelación electoral<sup>4</sup>, el Tribunal revisó lo resuelto por la Dirección General del Registro Electoral y Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante, “DGRE”) en cuanto a la denegatoria de la solicitud de suspensión del plazo para que los partidos presenten la documentación relativa a las liquidaciones del proceso municipal 2020<sup>5</sup>.

Como base fáctica se tiene que el presidente del partido Republicano Social Cristiano solicitó al Registro Electoral que, en virtud de la emergencia nacional suscitada por el COVID-19, ampliara el plazo para la presentación de las liquidaciones de los gastos correspondientes al último proceso electoral municipal. Esta petición fue rechazada por el oficio n.º DGRE-359-2020 del 17 de marzo de 2020 de la DGRE.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 del Código Electoral, para recibir la contribución estatal, los partidos políticos deben comprobar y liquidar sus gastos, por lo que cuentan con un plazo de hasta cuarenta y cinco días hábiles, contado a partir de la declaratoria de elección de todas las autoridades municipales, para presentar la respectiva liquidación de gastos ante la DGRE.

No obstante, atendiendo el llamado de la autoridad sanitaria para que, en la medida de lo posible, las personas permanecieran en sus casas de habitación, en las sesiones extraordinarias n.º 31-2020 del 23 de marzo y n.º 36-2020 del 13 de abril, ambas del 2020, el Tribunal Supremo de Elecciones acordó, entre otros aspectos, suspender, entre el 24 de marzo y el 30 de abril, el cómputo de cualquier plazo en curso relativo a expedientes y trámites de naturaleza electoral que debieran cumplir las agrupaciones políticas.

En consecuencia, el TSE acogió la impugnación y revocó lo resuelto por la DGRE, por lo que, al haberse decretado la suspensión, los partidos políticos tendrían un plazo mayor para presentar la documentación relativa a las liquidaciones, bajo la salvedad de que el cómputo de plazos podría suspenderse, nuevamente, si la situación sanitaria así lo ameritara.

<sup>3</sup> Artículos 99, 102 y 103 de la Constitución Política y el numeral 30 inciso d) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

<sup>4</sup> Instituto de la justicia electoral regulado en los artículos 240 y siguientes del Código Electoral que procede en contra de los actos que, en materia electoral, dicten el Registro Electoral; las juntas electorales; la persona funcionaria encargada de autorizar las actividades en lugares públicos; las delegaciones cantonales de policía y cualquier persona funcionaria o dependencia del Tribunal, con potestades decisorias en la materia o que colabore en una u otra forma en el ejercicio de la función electoral.

<sup>5</sup> La regulación de la contribución estatal para los procesos electorales municipales y el trámite de las diligencias de liquidación se encuentran en el artículo 99 y siguientes del Código Electoral así como en el Reglamento sobre el Financiamiento de los Partidos Políticos (en adelante, “RFPP”).

## 2.2 SENTENCIA N.º 2733-E10-2020 DE LAS 9:30 HORAS DEL 19 DE MAYO DE 2020

Esta resolución se dictó dentro de las diligencias de liquidación de gastos del proceso comicial recién pasado presentada por el partido Restauración Nacional, en la que se combatió el auto de las 09:20 horas del 24 de abril de 2020 dictado por la magistrada instructora, por medio del que se confirió audiencia al partido político respecto del informe técnico n.º DFPP-LP-PRN-11-2020 del Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos<sup>6</sup>.

En este asunto, el TSE rechazó el recurso planteado, por cuanto el auto impugnado constituye un acto de mero trámite cuyo único fin es, de previo a resolver, poner en conocimiento del partido el análisis y la recomendación del órgano técnico respecto a la liquidación de gastos en estudio, de modo que, si a bien lo tiene, exponga sus observaciones y aporte la información en defensa de sus intereses.

Ahora bien, en forma supletoria, el partido impugnante había solicitado la prórroga de 90 días para presentar la documentación con los fines expuestos, aduciendo, entre otros, que las circunstancias extraordinarias por la emergencia sanitaria del COVID-19 dificultaban la recolección de los documentos para acreditar o aclarar las objeciones planteadas por el DFPP. El TSE rechazó dicha pretensión por prematura considerando que, en el acuerdo adoptado en el artículo tercero de la sesión ordinaria n.º 46-2020, celebrada el 14 de mayo de 2020, había dispuesto:

(...) prorrogar, hasta el 30 de mayo próximo, lo acordado por este Tribunal en el artículo único de la sesión extraordinaria n.º 36-2020, celebrada el 13 de abril de 2020, en el sentido de suspender cualquier plazo en curso relativo a expedientes, procedimientos y trámites internos o externos de naturaleza electoral, civil o administrativa (...).

De este modo, aunque la gestión fue desestimada, con fundamento en acuerdos previos para atenuar los efectos de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19, el TSE ya había dispuesto la prórroga de cualquier plazo en curso relativo a expedientes, procedimientos y trámites internos o externos de naturaleza electoral, civil o administrativa cuya carga recaiga en los particulares y los partidos políticos. Igualmente, el TSE hizo la salvedad de que, si para el momento en que ese plazo estuviera por vencer se mantuvieran las limitaciones señaladas, el partido podría gestionar lo correspondiente.

<sup>6</sup> Resulta oportuno indicar que, en el trámite para recibir la contribución estatal, los partidos políticos deben comprobar con la documentación correspondiente los gastos incurridos en cada proceso electoral; la revisión jurídica y contable-financiera la efectúa el Departamento de Financiamiento de Partidos Políticos (en adelante, "DFPP") que rinde un informe técnico (artículos 69, párrafos 2, 3 y 71 del RFPP). Este informe es conocido por la DGRE que se encarga de remitir su recomendación ante el Tribunal, el cual define, en resolución debidamente fundada, el monto final que corresponde girar al partido político solicitante (numeral 69, párrafo 1 del RFPP). Valga indicar que el informe del DFPP no constituye una resolución, sino que se trata de un estudio técnico que sirve de insumo para la resolución que corresponda emitir al TSE; además, no es vinculante por lo que el TSE puede acogerlo o rechazarlo e, incluso, aumentar o disminuir el monto recomendado.

**2.3 AUTOS DE LAS 10:20 HORAS Y 10:50 HORAS, AMBOS DEL 14 DE ABRIL DE 2020, DICTADOS POR EL PLENO EN LAS SOLICITUDES PARA CONVOCAR A REFERÉNDUM POR INICIATIVA CIUDADANA, RESPECTIVAMENTE, DE LOS PROYECTOS DE LEY DENOMINADOS: “LEY PARA LA APERTURA DEL MERCADO NACIONAL DE HIDROCARBUROS Y DE LIBRE COMPETENCIA DONDE EL ESTADO PUEDA PARTICIPAR DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA, SIN NECESIDAD DE VENDER SUS ACCIONES EN LA EMPRESA RECOPE S.A” Y “APERTURA DEL MONOPOLIO DE LA REFINADORA COSTARRICENSE DE PETRÓLEO (RECOPE)”<sup>7</sup>**

Estas resoluciones se dictaron dentro de dos solicitudes para convocar a referéndum, por iniciativa ciudadana, dos proyectos de ley relacionados con la apertura del mercado de hidrocarburos y del monopolio de RECOPE.

El Tribunal Supremo de Elecciones, en el artículo único de la sesión extraordinaria n.º 35-2020 del 2 de abril de 2020, había dispuesto que, durante el año 2020 no se convocaría a ningún referéndum por iniciativa ciudadana y que, además, no se autorizaría la recolección de firmas con tal propósito “hasta tanto las condiciones sanitarias lo permitan”. Fundamentado en este acuerdo, el Tribunal suspendió los plazos para la recolección de firmas en los procedimientos señalados, así como la suspensión del trámite de una de esas diligencias.

### 3. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Dentro de las funciones de gestión administrativa del TSE como jerarca superior administrativo o las relacionadas con la dirección y organización del proceso electoral en forma directa, se emitieron una serie de acuerdos para garantizar la continuidad de los servicios institucionales y la salud de las personas funcionarias y usuarias en el contexto inicial de la alerta sanitaria y, luego, de la emergencia nacional decretada por el Poder Ejecutivo.

Como se sostuvo en la parte introductoria, afortunadamente, las elecciones municipales se desarrollaron en la fecha prevista, anterior a la situación de emergencia; incluso, la última declaratoria de elección de los comicios anteriores fue emitida el 17 de marzo de 2020, un día después de la declaratoria de emergencia nacional. Esto supuso un escenario más ventajoso para la administración electoral. De acuerdo al panorama global del impacto del COVID-19 en las elecciones, desde finales de febrero hasta finales de abril, al menos 52 países habían decidido posponer las elecciones nacionales y locales (IDEA Internacional, 2020) entre ellos, en América Latina se puede citar el plebiscito constitucional en Chile (del 26 de abril al 25 de octubre), el aplazamiento de las elecciones generales en Bolivia y las elecciones generales en República Dominicana<sup>8</sup>.

A continuación, en la Tabla 1 se muestra un resumen con las medidas dictadas mediante acuerdos del TSE en relación con la atención de la pandemia.

<sup>7</sup> En voto n.º 2224-E9-2020 el TSE dispuso el saneamiento del procedimiento de recolección de firmas necesarias para una convocatoria a referéndum por iniciativa ciudadana respecto del proyecto de ley denominado “Aprovechamiento de los Recursos Energéticos Nacionales”, al verificar un vicio sustancial del procedimiento. Aunque en este asunto el gestionante también invocó la emergencia del covid-19 como un impedimento para la recolección de las firmas, ese argumento no fue considerado por el Tribunal al haber detectado un yerro del procedimiento con la capacidad de anular lo actuado hasta ese momento. Por ese motivo, esa sentencia no fue considerada para la presente recensión.

<sup>8</sup> Panorama mundial de COVID-19: Impacto en las elecciones, IDEA Internacional 2020. En <https://www.idea.int/news-media/multimedia-reports/global-overview-covid-19-impact-elections#ELECTIONS%20HELD%20AMID%20COVID-19>.

Tabla 1

*Medidas dictadas por el TSE para la atención de la pandemia*

N.º de acuerdo y sesión	Medidas
Artículo único de la sesión extraordinaria n.º 24-2020 del 11 de marzo de 2020.	a) Teletrabajo para quienes puedan realizarlo conforme el perfil del puesto que ocupan, con prioridad a aquellas personas con factores de riesgo indicados por el Ministerio de Salud. b) Suspensión de reuniones y capacitaciones presenciales, giras o desplazamientos de funcionarios, excepto los de carácter urgente o esenciales.
Artículo quinto de la sesión ordinaria n.º 27-2020 del 17 de marzo de 2020.	a) Teletrabajo conforme el perfil del puesto (incluidas las personas con factores de riesgo). b) Personas con factores de riesgo que no pueden hacer trabajo remoto, licencias con goce de salario hasta el viernes 3 de abril inclusive.
Artículo único de la sesión extraordinaria n.º 31-2020 del 23 de marzo de 2020.	<b>Circular STSE-0025-2020</b> a) Continuación del teletrabajo y del permiso con goce de salario para las personas con factores de riesgo aún con posterioridad al 12 de abril y hasta tanto el TSE no disponga lo contrario. b) Vacaciones para todos los funcionarios del 30 de marzo al 3 de abril y Semana Santa. c) Prestación del servicio de atención presencial de solicitud y expedición de cédulas de identidad y, virtualmente, certificaciones digitales y otros trámites disponibles a través de la plataforma tecnológica. d) Capacitaciones virtuales a quienes no pueden hacer trabajo remoto. e) Suspensión, del 24 de marzo al 12 de abril de 2020, de cualquier plazo en curso relativo a expedientes, procedimientos y trámites internos o externos de naturaleza electoral, civil o administrativa, con excepción de los asuntos de carácter disciplinario de los funcionarios del TSE.
Artículo único de la sesión extraordinaria n.º 35-2020, del 2 de abril de 2020.	a) Restricción durante el 2020 de convocar a referéndum por iniciativa ciudadana; solo se admite la convocatoria a referéndum por iniciativa de la Asamblea Legislativa o por gestión del Poder Ejecutivo si la situación sanitaria lo permite. b) Hasta tanto las condiciones sanitarias lo permitan, se suspende la recolección de firmas y se suspenden las autorizaciones ya otorgadas al efecto. c) Disposición, a favor del Ministerio de Hacienda, de los recursos presupuestados este año para la eventual organización de un referéndum. d) Devolución del Fondo General de Elecciones 2020 a las autoridades hacendarias.

Artículo único de la sesión extraordinaria n.º 36-2020, del 13 de abril de 2020.	<p><b>Circular STSE-0029-2020</b></p> <p>a) Continuidad del trabajo remoto.</p> <p>b) Capacitación virtual de los funcionarios que no puedan hacer teletrabajo, hasta el 30 de abril.</p> <p>c) Suspensión de las licencias con goce de salario para que las personas funcionarias realicen capacitaciones vituales.</p> <p>d) Planilla del 20% en forma presencial.</p> <p>e) Incorporación de servicios indispensables como expedición de cédula de identidad, tarjeta de identificación del menor e inscripciones registrales.</p> <p>f) Prórroga de suspensión de plazos en los procesos y procedimientos en los términos expuestos hasta el 30 de abril.</p>
Artículo cuarto de la sesión ordinaria n.º 42-2020 del 30 de abril de 2020.	<p><b>Circular STSE-0032-2020</b></p> <p>a) Continuidad de trabajo remoto y vacaciones, del 4 de mayo y hasta el 15 de ese mes, a los funcionarios que estaban realizando capacitaciones virtuales.</p> <p>b) Elaboración de protocolo de atención ante un eventual caso de COVID-19.</p> <p>c) Incorporación de servicios de atención presencial indispensables como la Oficina de Opciones y Naturalizaciones (mediante cita previa), así como las certificaciones de cuenta cedular.</p> <p>d) Control y prohibición de ingreso a funcionarios con signos de resfrío o gripe.</p> <p>e) Suspensión de plazos en los procesos y procedimientos en los términos expuestos.</p>
Artículo tercero de la sesión ordinaria n.º 46-2020 del 14 de mayo de 2020.	<p><b>Circular STSE-0035-2020</b></p> <p>a) Continuidad de las medidas de trabajo remoto y vacaciones para funcionarios con factores de riesgo que no pueden hacer teletrabajo.</p> <p>b) Suspensión de plazos en los procesos y procedimientos en los términos expuestos hasta el 30 de mayo de 2020.</p>
Artículo único de la sesión extraordinaria n.º 50-2020, del 27 de mayo de 2020.	<p><b>Circular STSE-0039-2020</b></p> <p>a) Continuidad de las medidas de trabajo remoto y capacitaciones virtuales para funcionarios con factores de riesgo que no pueden hacer teletrabajo y sin saldo de vacaciones.</p> <p>b) Suspensión de plazos en los procesos y procedimientos en los términos expuestos hasta el 15 de junio de 2020.</p>
Artículo tercero de la sesión ordinaria n.º 56-2020 del 11 de junio de 2020	<p><b>Circular STSE-0041-2020</b></p> <p>a) Prórroga de las medidas aprobadas en la sesión extraordinaria n.º 50-2020, hasta el 31 de julio próximo (teletrabajo conforme el perfil de puesto y capacitaciones virtuales a personas con factores de riesgo que no pueden realizar trabajo remoto).</p> <p>b) Inclusión, como alternativa de capacitación, adicional a la que desarrolla el Área de Capacitación, la Segunda Oferta Formativa -Formación en Democracia Modalidad Virtual- que habilitará el IFED, entre el 16 de junio al 31 de julio del 2020.</p>

*Nota:* Elaborado con base en las resoluciones y acuerdos del TSE.

Mención aparte debe concederse a la emisión del Decreto n.º 1-2020, adoptado en la sesión 37-2020 del 14 de abril de 2020 denominado “Prórroga de la fecha de vigencia de las cédulas de identidad a propósito del estado de emergencia decretado a causa de la pandemia COVID-19”, publicado en el Alcance n.º 87, La Gaceta n.º 80 del 14 de abril de 2020.

De conformidad con el artículo 94 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones, el término de validez de la cédula de identidad es 10 años a partir de la fecha de su emisión, por lo que transcurrido ese lapso, se considera vencida y caduca para todo efecto legal y, de oficio, se cancela la inscripción del ciudadano como elector. Sin embargo, cuando el plazo decenal vence dentro del término de los doce meses anteriores a la fecha de una elección, se mantiene la validez del documento y la inscripción del ciudadano como elector en todos sus efectos hasta el día de la elección inclusive.

Haciendo una interpretación *pro persona*, principio rector en materia de derechos fundamentales y a fin de evitar conglomeraciones que pondrían en riesgo la salud y seguridad de las personas servidoras y usuarias, como medida excepcional, se prorrogó la vigencia de las cédulas hasta el 31 de julio de 2020 en caso de que hayan vencido o venzan dentro del período comprendido entre el 4 de febrero y el 30 de julio, ambas fechas del 2020.

Posteriormente, en este mismo ánimo preventivo, en la sesión ordinaria n.º 56-2020 del 11 de junio de 2020, el TSE emitió el Decreto n.º 3-2020 Prórroga de la fecha de vigencia de las cédulas de identidad vencidas e inicio paulatino de renovación, publicado en La Gaceta n.º 145 del 18 de junio de 2020, por el cual dispuso prorrogar la vigencia de las cédulas de identidad hasta el 6 de febrero de 2022. Esta disposición resulta aplicable a todos aquellos documentos de identidad cuya fecha de vencimiento esté comprendida entre el 4 de febrero de 2020 y el 6 de febrero de 2021.

Finalmente, cabe resaltar la decisión de suspender la entrega presencial de las credenciales a los funcionarios electos en los comicios municipales 2020 a partir de la prohibición de realizar eventos de concentración masiva de personas conforme con el decreto de emergencia nacional.

#### 4. REFLEXIÓN FINAL

La pandemia de COVID-19 ha provocado una serie de respuestas legales y constitucionales por parte de los Estados para manejar la amenaza que representa no solo para la salud pública, sino, también, para las economías y la estabilidad del sistema político de los países. Las respuestas forman un amplio espectro que va desde medidas más restrictivas como la suspensión de garantías individuales, hasta cuarentenas voluntarias.

De otra parte, la emergencia sanitaria ha evidenciado la fragilidad de los sistemas democráticos en el mundo no solo por la tendencia al autoritarismo y militarización de su manejo en muchos países, sino porque las débiles economías y la marcada desigualdad han puesto a prueba la confianza de la población en sus gobiernos e instituciones.

En un país como el nuestro, la institucionalidad forjada durante décadas, sobre todo en salud pública, ha permitido, de momento, un manejo adecuado de la pandemia con la aplicación de medidas sanitarias y administrativas con límites razonables dentro del régimen de derechos y garantías individuales. Así, aunque ante el caso de evidente necesidad pública como podría calificar esta emergencia sanitaria, con fundamento en el artículo 121 inciso 7) de la Constitución Política, la Asamblea Legislativa, por votación no menor de dos tercios de la totalidad de sus miembros, puede suspender los derechos y garantías individuales reconocidos en los artículos 22, 23, 24, 26, 28, 29, 30 y 37 de la carta magna, a la fecha, no se ha hecho uso de esa potestad.

Según lo demostró el estudio de opinión pública realizado por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica en colaboración con el Programa Estado Nación, ha habido una fuerte adhesión de la población a las medidas sanitarias decretadas, esto potencia la confianza en autoridades públicas como el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social. Ese mismo análisis reflejó el incremento del respaldo a la democracia en 76 puntos durante esta pandemia; tal puntaje es el más alto desde 1987 (CIEP, 2020).

El Tribunal Supremo de Elecciones, desde el ámbito de su competencia en materia electoral y registral civil, ha contribuido a los esfuerzos gestados desde el Estado costarricense e, incluso, desde la sociedad civil para hacer frente a esta calamidad de salud pública. Dentro de las disposiciones más relevantes ya mencionadas deben subrayarse la suspensión de plazos en curso relativos a expedientes, procedimientos y trámites internos o externos de naturaleza electoral, civil o administrativa, con excepción de los asuntos de carácter disciplinario de los funcionarios del TSE; así como la restricción para convocar a referéndum, durante el 2020, proyectos de iniciativa ciudadana, por lo que se congelan, además, los plazos para la recolección de firmas en curso en este tipo de diligencias. Como patrono, la implementación del trabajo remoto a la mayor cantidad de funcionarios que, por su perfil, puedan realizarlo; las capacitaciones virtuales y concesión de licencias con goce de salario a funcionarios en condición de riesgo son medidas que han procurado sortear la propagación del contagio de sus funcionarios. Hacia la ciudadanía, también resulta trascendente la prórroga de la vigencia de las cédulas de identidad hasta el 31 de julio de 2020 para evitar aglomeraciones innecesarias en sus instalaciones, que podrían ser focos de propagación del virus.

Sin duda, la situación de emergencia que vivimos es incierta. A la fecha, no existe una vacuna en contra del COVID-19 que nos dé luz verde para regresar a la cotidianidad prepandemia, si esto es posible. Bajo ese panorama de incertidumbre, se plantean nuevos retos como país y, concretamente, para nuestra administración electoral, sobre todo, considerando la proximidad relativa de las elecciones presidenciales del 2022, cuyo calendario electoral inicia en diciembre próximo con la prohibición de variar la división territorial (artículo 143 del Código Electoral) y con la posterior inscripción de los partidos políticos.

Ya veremos entonces si, después de las crisis sanitaria y económica generadas por la pandemia, la democracia supera esta “cuarentena” (Alcántara, 2020) y renueva su legitimidad y confianza como el sistema político que mejor resguarda los derechos y libertades de las personas. Sin duda alguna, el TSE continuará jugando un papel protagónico en defensa de las garantías electorales y el fortalecimiento de nuestra democracia.

**REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

- Alcántara, M. (2020). *De democracias fatigadas a democracias en cuarentena*. Recuperado de <https://www.elobservador.com.uy/nota/de-democracias-fatigadas-a-democracias-en-cuarentena-20205235027>
- Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (2020). *Informe de resultados del estudio de opinión sociopolítica*. Recuperado de [https://www.ciep.ucr.ac.cr/sites/default/files/Informe%20diagramado%20versi%C3%B3n%20final%20CIEP-PEN%20Abril%202020\\_0.pdf](https://www.ciep.ucr.ac.cr/sites/default/files/Informe%20diagramado%20versi%C3%B3n%20final%20CIEP-PEN%20Abril%202020_0.pdf)
- Costa Rica (2009). Código Electoral. Ley 8765, publicado el Alcance n.º 37 de La Gaceta n.º 171 del 2 de setiembre.
- Costa Rica. Poder Ejecutivo. (2020). *Decreto n.º 42227-MP-S, Declaratoria de estado de emergencia nacional en todo el territorio de la República de Costa Rica, debido a la situación de emergencia sanitaria provocada por la enfermedad COVID-19*, publicado en el Alcance n.º 46 al Diario Oficial La Gaceta n.º 51 del 16 de marzo.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 24-2020 del 11 de marzo.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 27-2020 del 17 de marzo.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 31-2020 del 23 de marzo.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 36-2020 del 2 de abril.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 42-2020 del 13 de abril.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 46-2020 del 14 de mayo.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 50-2020 del 27 de mayo.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Acta 56-2020 del 11 de junio.
- Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Decreto n.º 1-2020, Prórroga de la fecha de vigencia de las cédulas de identidad a propósito del estado de emergencia decretado a causa de la pandemia COVID-19, adoptado en la sesión 37-2020 del 14 de abril denominado, publicado en el Alcance n.º 87, La Gaceta n.º 80 del 14 de abril.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Decreto n.º 3-2020, Prórroga de la fecha de vigencia de las cédulas de identidad vencidas e inicio paulatino de renovación, adoptado en la sesión ordinaria n.º 56-2020 del 11 de junio de 2020, publicado en La Gaceta n.º 145 del 18 de junio de 2020.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Resolución n.º 2169-E3-2020 de las 10:00 horas del 14 de abril.

Costa Rica. Tribunal Supremo de Elecciones (2020). Resolución n.º 2733-E10-2020 de las 9:30 horas del 19 de mayo.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2020). *Justicia electoral, elecciones y tecnología en tiempos del COVID-19 en América Latina*. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/justicia-electoral-elecciones-y-tecnolog%C3%ADa-en-tiempos-del-covid-19-en-america>

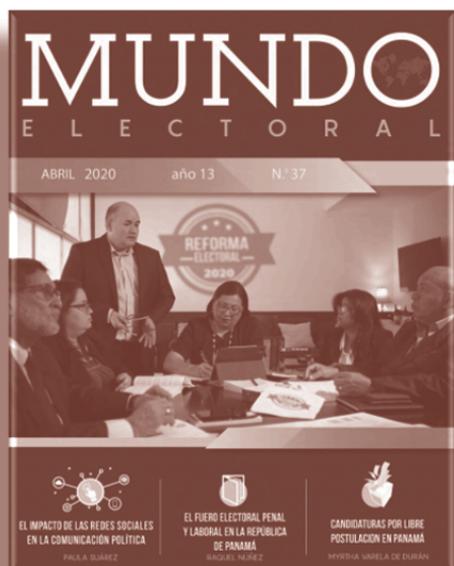
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) (2020). *Panorama global del impacto del COVID-2019 en las elecciones*. Recuperado de <https://www.idea.int/es/news-media/multimedia-reports/panorama-global-del-impacto-del-covid-19-en-las-elecciones>





RESEÑAS  
BIBLIOGRÁFICAS





**Revista Mundo Electoral**  
**Año 12, n.º 37, Abril 2020**  
**Panamá: Tribunal Electoral**

Inaugura la edición n.º 37 el artículo titulado “Control de convencionalidad y constitucionalidad en materia electoral: Ecuador”, del juez y vicepresidente del Tribunal Contencioso Electoral de la República de Ecuador, Ángel Torres. Con este artículo, el autor analiza la pertinencia de aplicar normas jurídicas del derecho internacional en relación con los principios y reglas constitucionales en la interpretación que efectúan los jueces electorales; a fin de dilucidar cómo se garantiza la eficacia de los derechos políticos. Para ello, el autor analiza, en primer lugar, los derechos políticos; en un segundo momento, la doctrina del control de convencionalidad; en tercer lugar, el control de constitucionalidad con especificidad en el ámbito de la justicia electoral, y finaliza con la descripción de dos casos resueltos por el Tribunal Contencioso Electoral de Ecuador.

Myrtha Varela de Durán, magistrada suplente del Tribunal Electoral de la República de Panamá, presenta “Candidaturas por la libre postulación en Panamá”; donde ofrece un pequeño repaso histórico de cómo se implementó la libre postulación en Panamá. Seguidamente, introduce los resultados electorales del 5 de mayo de 2019 para explicar las ventajas y desventajas de la libre postulación. Concluye el texto refiriéndose a la necesaria reforma constitucional para el desarrollo óptimo de este tipo de postulación.

El tercer artículo se titula “El impacto de las redes sociales en la comunicación política” de la relatora de la Cámara Nacional Electoral de la República de Argentina, Paula Suárez. En este texto se pretende responder ¿cómo juegan en el campo de la libertad en Internet, los derechos constitucionales como la libertad de expresión y el derecho a la información? ¿Pueden armonizarse todos estos conceptos? ¿Debilitan o fortalecen al sistema institucional? ¿Será indispensable el establecimiento de una reglamentación? Para responder estas interrogantes la autora presenta diversas experiencias internacionales sobre la materia y concluye que las redes sociales bien reguladas y autorreguladas contribuirían en la materia electoral y democrática, ya que facilitan la comunicación.

Con el título “El fuero electoral penal y laboral en la República de Panamá” Raquel Núñez, subsecretaria de la Secretaría General del Tribunal Electoral de Panamá, efectúa una conceptualización del significado de fuero en la jurisdicción de la República de Panamá. Posteriormente, reseña el desarrollo del fuero electoral panameño, por medio de un análisis de las sentencias claves en la consolidación de este mecanismo jurídico.

El artículo de Daniela Hormazábal, investigadora del Consejo Directivo del Servicio Electoral de la República de Chile, intitulado “Cómo incrementar la participación electoral en Chile más allá del voto obligatorio”, revisa y describe, brevemente, el voto obligatorio como deber y como obligación, para luego analizar la participación electoral en

Chile a partir de la incorporación de la inscripción automática y voto voluntario. Además, lleva a cabo un recuento sobre el efecto del voto obligatorio (sujeto o no a sanciones) en la participación electoral de los ciudadanos, tanto en Chile como en América Latina.

“El incierto mensaje de las elecciones del 5 de mayo de 2019”, bajo este título Jorge Bravo, asesor del Instituto de Estudios Democráticos (INED) del Tribunal Electoral de Panamá, reflexiona sobre el resultado electoral que tuvo la República de Panamá en sus pasadas elecciones para los cargos de presidente y vicepresidente de la República, principalmente. El autor concluye que el mensaje dado por la expresión popular del 5 de mayo del 2019 es que el ciudadano panameño optó por ver crecer su economía y mejorar su calidad de vida, pero a su vez deja planteada la interrogante de ¿a qué costo?

Sherryl Girón, cofundadora y presidenta de la Asociación Panameña de Debate (ASPADE), escribe el artículo “¿Hay democracia sin debate?”; donde presenta cómo el debate desarrolla una estrategia integral e instrumentos pedagógicos que utilizan la argumentación y fomentan la resolución pacífica de conflictos. Para la autora, el debate ayuda a formar una ciudadanía más capacitada, consciente, crítica, empática y empoderada; capaz de identificarse, de darle importancia al proceso democrático y de llevar a cabo transformaciones sociales con impacto.

Finaliza 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 (resúmenes de reformas electorales en Ecuador, México y Panamá); Glosario (en esta ocasión solo presenta el término de reforma electoral) 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 23****Enero- junio 2019**

La Revista Justicia Electoral, edición 23, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación Mexicana, es inaugurada con el artículo de Arturo Colín Aguado, secretario de Estudio y Cuenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, intitulado “El Tribunal Electoral entre el activismo y la garantía de los derechos político-electorales. Acerca de la (i)legitimidad de excluir a las candidaturas independientes de la asignación de cargos de representación proporcional”; en el cual plantea responder: ¿es legítimo que los tribunales revisen si las decisiones políticas adoptadas en la ley se ajustan a los principios y derechos reconocidos en la Constitución? Para ello, expone y defiende un criterio adoptado por el Tribunal Electoral, en el que se declaró inconstitucional la exclusión de las candidaturas independientes de la distribución de cargos de representación proporcional cuando el propio modelo hace viable su participación.



El egresado del doctorado en Derecho de la Universidad de Xalapa, César Garay Garduño, presenta el artículo “Relatividad de las sentencias en materia electoral”. En este texto se pretende mostrar que en materia electoral, bajo determinadas circunstancias, los efectos de las sentencias pueden trascender a quienes no fueron parte en el procedimiento, con el fin de garantizar los principios de equidad, igualdad de oportunidades y certeza en el proceso electoral, a favor de quienes se encuentren en una misma situación jurídica.

Manuel Gustavo Ocampo Muñoz, ganador del cuarto concurso nacional de ensayo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el artículo titulado “De la justicia electoral abierta al pluralismo jurídico electoral en Chiapas. Elecciones 2018” busca demostrar que la inclusión de personal judicial que represente a los pueblos originarios en los tribunales electorales de las entidades federativas podría contextualizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, así como generar resoluciones judiciales en los conflictos inherentes al proceso electoral en escenarios de diversidad cultural.

Juan Solís Castro, licenciado en Derecho y especialista en justicia electoral, escribe el cuarto artículo “La Defensoría Pública Electoral como garante del derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas”. El texto aborda el papel de la Defensoría Pública Electoral como garante del derecho a la consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas, desde dos perspectivas: la primera sobre su creación, naturaleza, estructura, funcionamiento y servicios. Y, posteriormente, expone lo relativo a la consulta previa a los pueblos y las comunidades indígenas, especialmente lo concerniente a su objeto y etapas esenciales que debe cumplir.

Carolina Durán Zúñiga, máster en Administración Pública y Gobierno por la Universidad Autónoma del Estado de México, y Antonio López López, analista especializado en la Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México, elaboran el quinto artículo. Bajo el título “Techos de cristal en el financiamiento de la campaña electoral de 2018 en el Estado de México”, los autores analizan cómo fue la entrega del financiamiento a los candidatos y candidatas a integrar el Congreso local del Estado de México en 2018, y si hubo aplicación de la perspectiva de género en el financiamiento otorgado.

“El procedimiento de remoción de los consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas” es el título del artículo a partir del cual el profesor-investigador de la Escuela Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, René Casoluengo Méndez, estudia el procedimiento de remoción de siete consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, que llevó a cabo el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en cumplimiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La sección denominada “Análisis de sentencias” es realizada por Adán Maldonado Sánchez, candidato a maestro en Derecho Procesal Constitucional por la Universidad Panamericana, con el título “Los límites de sobrerrepresentación y subrepresentación en la conformación de ayuntamientos. A propósito de la contradicción de tesis 382/2017 resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación” presenta un análisis crítico a la contradicción entre el criterio del pleno de la Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sobre si es posible aplicar al régimen municipal los límites de sobre y subrepresentación que prevé la Constitución para la integración de los congresos locales o si las legislaturas locales gozan de libertad de configuración.

Concluye la revista con el apartado dedicado a reseñas de obras de diferentes personas autoras, en el que se comentan los siguientes textos: “Desafíos de la democracia incluyente” (María Pérez Cepeda y Carlos Rubén Eguiarte Mereles, coordinadores), “Reforma político-electoral e innovación institucional en América Latina” (Daniel Zovatto), “Ética judicial electoral” (Marco Antonio Pérez De los Reyes); “Derechos, democracia y jueces. Modelos de filosofía constitucional” (Leopoldo Gama Leyva) y “Comunicación política y crisis de la democracia. Nuevos entornos y desafíos” (Martín Echeverría y Rubén González Macías, coordinadores).

Gustavo Arroyo Godínez  
Secretaría Académica  
Instituto de Formación y Estudios en Democracia

**Reseña**

**Revista Uruguaya de Ciencia Política**  
**Instituto de Ciencia Política**  
**Universidad de la República de Uruguay**  
**Vol. 29, n.º 1.**  
**Enero- junio 2020**

La Revista Uruguaya de Ciencia Política, edición 1, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay, inicia con el artículo de Mariana Llanos, investigadora del German Institute of Global and Area Studies y de Cordula Tibi Weber, intitulado “Cortes superiores y redes sociales en América Latina”; en donde plantea al texto como un primer paso hacia la comprensión del uso de los medios sociales por parte de las cortes constitucionales y supremas de América Latina. Introduce una clasificación de las cortes electorales por su desempeño y el registro de sus actividades en las redes sociales.

La investigadora Andrea Castagnolo, asociada del Centre on Law and Social Transformation (Noruega), es autora del artículo “La trampa de la manipulación judicial: un análisis histórico de la manipulación política de la Corte Suprema argentina”, en el que analiza la lógica detrás de la racionalidad de los políticos por la manipulación sistemática de la Corte Suprema. Centra su argumento en que en las democracias en desarrollo, como la Argentina, los políticos prefieren nombrar a jueces afines en la corte, en vez de mantener a los jueces nombrados por el gobierno anterior.

Alexandre Douglas Zaidan de Carvalho, de la Universidad Católica de Salvador, y Mauricio Palma, de la Universidad de Brasilia, escriben un texto en portugués intitulado “Juristas contra a democracia: usos do direito e desintegração democrática no Brasil pós-2014”. En el texto se argumenta que los juristas profundizaron la crisis político-institucional brasileña y que la instrumentalización de las formas legales fomenta los usos no democráticos de la ley, lo que refuerza la desintegración democrática en el período posterior a 2014.

El cuarto artículo, de Henry Trujillo, investigador del Instituto de Sociología Jurídica, Observatorio Justicia y Legislación, se intitula “La judicialización de las irregularidades de funcionarios políticos en Uruguay entre 1985 y 2014: descripción de su evolución y propuesta de hipótesis”. El texto describe la judicialización de los casos de irregularidades cometidas por funcionarios políticos en el ejercicio de su función en Uruguay, entre 1985 y 2014. Para ello utiliza datos propios elaborados a partir de una revisión de medios de prensa, aportando evidencia cuantitativa y cualitativa a favor de su hipótesis.



Daniel Buquet, Nicolás Schmidt y Juan Andrés Moraes, investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República de Uruguay, elaboran el quinto artículo “La política de la independencia judicial: explorando las decisiones de la Suprema Corte en Uruguay (1989-2018)”, en el cual los autores analizan las decisiones de inconstitucionalidad de la Suprema Corte de Justicia entre 1989 y 2018. El artículo explora las posiciones individuales de los jueces sobre demandas interpuestas por individuos y por una gran variedad de grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil.

La revista concluye con el texto de Carolina Ovares Sánchez, de la Universidad de Costa Rica, intitulado “El desencuentro entre la jurisdicción constitucional y electoral: el caso costarricense”. El artículo analiza el papel determinante del tribunal constitucional de Costa Rica (Sala Constitucional) en el juego democrático y su interacción con el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE). Con base en las características del diseño institucional y el poder formal o de jure del tribunal constitucional costarricense, la autora expone que sus sentencias han propiciado tensiones entre la jurisdicción constitucional y la electoral. El control de constitucionalidad fuerte, combinado con un contexto de pluralidad política (multipartidismo fragmentado), ha llegado al punto de dejar sin efecto decisiones de los poderes electos democráticamente, así como decisiones que la Constitución Política asigna de manera exclusiva al organismo electoral.

Para Ovares Sánchez las características del control constitucional conllevan un cierto grado de judicialización de la política y apunta que, en el caso de la Sala Constitucional costarricense, se ha dado un cambio paulatino en el balance de poder. Para ello analiza las sentencias emitidas por la Sala Constitucional relacionadas con las competencias del organismo electoral, como cuando la Sala Constitucional frenó intentos de consultas populares. La investigadora caracteriza a la Sala Constitucional como un tribunal constitucional poderoso, lo que explica —en parte— su capacidad de desafiar al organismo electoral y a los actores políticos.

Aunado a lo anterior, las doctrinas asumidas por los magistrados constitucionales como la de efectividad constitucional o el neoconstitucionalismo, así como la aplicación y la identificación discrecional de principios jurídicos, han inducido a la Sala Constitucional a incursionar activamente en asuntos propios de la jurisdicción electoral. De acuerdo con la autora, los fallos de la Sala Constitucional de la década de 1990 no desafiaban abiertamente al TSE, pero debido a los cambios paulatinos en la integración de la Sala, durante la última década ella se ha autoasumido como competente para juzgar la constitucionalidad de las líneas jurisprudenciales del TSE.

Gustavo Arroyo Godínez  
Secretaría Académica  
Instituto de Formación y Estudios en Democracia





# 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](http://www.tse.go.cr)